

Gouvernance et démocratie locale participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique en Amérique latine ?

David Recondo
CERI/IRD

À partir des années 1990, dans les pays du Nord et du Sud, les répertoires de l'action publique connaissent une importante mutation. Les gouvernements -nationaux et locaux- promeuvent des formes variées d'association des citoyens et des usagers à la formulation, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques. Des notions telles que la « participation citoyenne », la « concertation », la « co-décision » ou la « planification participative » font désormais partie du vocabulaire de l'intervention publique. Ces différents dispositifs sont généralement englobés sous le terme de « démocratie participative », présentée comme un complément nécessaire -gage de légitimité et d'efficacité- à la « démocratie représentative » conventionnelle. Dans les domaines les plus divers (aide au développement, politiques sociales, gestion municipale, politiques de lutte contre l'insécurité, contre la corruption, résolution de conflits, etc.) un véritable *impératif participatif* semble s'imposer dans la gestion des affaires publiques. Ce processus en dit long, à la fois, sur le changement des conditions -économiques, sociales et politiques- de l'action publique, et sur celui des conceptions mêmes de la puissance publique et de sa légitimité démocratique. Dans ce contexte, il ne semble pas exagéré de parler d'une rupture paradigmatique, la norme « délégative », dominante depuis la formation des démocraties modernes, étant sérieusement concurrencée (voire dépassée) par celle de la participation.

J'analyserai, de façon comparative, la trajectoire de cette norme de l'action publique et des modalités concrètes de son application, dans deux pays d'Amérique latine aux trajectoires contrastées : l'Argentine et la Bolivie. Pour cela j'ai choisi de me centrer sur les processus de *décentralisation participative* mis en œuvre dans le cadre des programmes de réforme de l'État, avec des crédits de la Banque mondiale, dans les années 1990. Le plus souvent, c'est par ces programmes que le paradigme participatif fait son entrée, sous l'influence des experts des organismes financiers internationaux, qui ont réhabilité des notions élaborées, dès les années 1960, sur le développement communautaire et la conception de l'État comme « facilitateur » des initiatives locales. La notion de gouvernance, celle de « capital social » et la valorisation du rôle de la « société civile » (souvent assimilée aux ONG ou aux associations créées *ad hoc* pour la gestion des nouveaux crédits) accompagnent une réorientation normative tout à fait en phase avec l'affirmation du « consensus de Washington » et les mesures d'ajustement structurel qui en découlent.

La Bolivie et l'Argentine ont été un terrain d'expérimentation pour la démocratie locale participative. En Bolivie, une loi de *Participation populaire* est promulguée en 1994, dont l'un des effets notoires est de mettre en place des Organisations territoriales de base (OTB) au niveau municipal avec, en leur sein, des Conseils de planification participative. Moins connus que les « budgets participatifs » brésiliens, ces arrangements institutionnels ont pourtant une portée exceptionnelle dans un pays où, contrairement au Brésil, jusqu'au début des années 1990, l'État était extrêmement centralisé. Avec ces réformes, la Bolivie passe d'une situation où les maires étaient désignés par le président de la République, à l'élection directe des conseillers municipaux et l'instauration de mécanismes de planification délibérative. Après dix ans d'application, ces

réformes restent polémiques. Certains y voient la cause de l'effondrement du système de partis et, au-delà, la crise profonde de la représentation politique. J'analyserai précisément les évaluations qu'en font, d'un côté les acteurs locaux (équipes municipales, associations) et, de l'autre, les opérateurs de la coopération internationale.

L'Argentine, suit les pas du Brésil, avec la « planification stratégique », dans les grandes villes comme Córdoba ou Rosario, dès la fin des années 1980. Le processus de décentralisation accompagne le passage au régime démocratique, dans une perspective d'efficacité administrative, plus que de démocratisation « par le bas ». Toutefois, ces expériences de planification pilotée par des équipes d'experts associés aux municipalités, incluent systématiquement un principe de concertation/participation avec les « habitants-usagers » selon des modalités et des échelles variables. Par contre, contrairement à la Bolivie, en Argentine, ce sont les gouverneurs et les administrations des provinces qui ont le plus bénéficié de la décentralisation. Les échelles spatiales et les modalités de la réforme de l'État, dans l'un et l'autre de ces deux pays, sont très contrastées, mais en même temps il existe une convergence sur deux aspects : (1) le rôle central de la Banque mondiale dans l'« accompagnement » de la réforme ; (2) une forte valorisation de la participation citoyenne au niveau local, comme gage d'efficacité et de démocratisation de l'action publique. Dans le deux cas, enfin, le mot « valise » de *gouvernance* sert de justification à des changements institutionnels aux effets politiques les plus contradictoires.

Bibliographie indicative

- AVRITZER, L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 2002
- AYO, D., *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular*, La Paz: FES-ILDIS, 2004
- BACQUÉ, M. H., REY, H. et SINTOMER, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une enquête comparative*, Paris : La Découverte, 2005
- ESCOLAR, M., BADIA, G., FREDERIC, S., *Federalismo y descentralización en grandes ciudades : Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo, 2004
- GIBSON, E. (éd.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 2004
- GONZÁLEZ, C., *Los gobiernos locales y los procesos de descentralización política en una provincia periférica de Argentina : Misiones*, Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2004
- GRAY, G., "El futuro de la participación ciudadana", in *Bolivia. Visiones de futuro*, La Paz, FES-ILDIS, 2002, pp. 185-206.
- HERMET, G., KAZANCIGIL, A., PRUD'HOMME, J.-F. (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris : Karthala, 2005
- MOLINA, F., *Historia de la participación popular*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997.
- PRÉVÔT-SCIAPARA, M.-F., « Argentine : une débacle fédérale », *Critique internationale*, n° 18, janvier 2003, pp.23-32