

1^{ères} journées du développement du GRES
Le concept de développement en débat
16-17 septembre 2004

**Le développement de la démocratie participative
Etudes de cas au Pérou et au Mexique**

Marguerite Bey
IEDES – Université de Paris I

Introduction

Le concept de développement est aujourd'hui fortement remis en question. Sans parler des échecs économiques qui en ont largement résulté, il a ouvert la porte à des euphémismes comme « sous-développement » ou « Tiers monde ». Aujourd'hui, les mots ont changé : on évoque la pauvreté et le nécessaire combat qu'elle appelle ; on parle de la « démocratisation » des sociétés sur tous les continents et, là encore, les institutions de Bretton Woods portent le flambeau. Cette communication a pour objectif d'apporter des éléments de réflexion sur la « démocratie participative ». Celle-ci est présentée aujourd'hui comme « La Solution » aux problèmes nationaux de pauvreté et d'instabilité politique, tous deux étant considérés comme des freins à la croissance économique.

Dans les années 90, les conséquences humaines de l'ajustement ont enfin été prises en considération et il est soudain devenu urgent de combattre la pauvreté, sous la caution d'une « bonne gouvernance ». Il est aussi devenu évident que la seule croissance économique ne peut pas résorber la pauvreté¹ ; on se tourne alors vers une plus grande « participation » des populations au niveau local et la décentralisation devient une des clefs de voûte d'un « développement » plus équitable.

La récente vague de démocratisation – et de décentralisation qui l'accompagne – qui envahit le monde laisse croire à chacun qu'il peut participer aux décisions présidant à son avenir. Mais de quelle participation parle-t-on ? S'agit-il : de participer gratuitement à des travaux d'intérêt collectif ? De glisser un bulletin de vote dans une urne ? De donner son avis sur les priorités du pays, de la région, de la ville ou uniquement de son village ? Ou encore de se contenter d'adhérer à un consensus sur des choix effectués ailleurs ?

Les modalités de participation, étudiées à partir d'études de cas au Mexique et au Pérou, nous apporteront peut-être des pistes de réflexion fertiles. Les récents processus de décentralisation que nous avons pu étudier dans ces deux pays alimenteront la réflexion sur ce que l'on entend aujourd'hui par « développement ».

Dans cette communication, la question centrale est : **comment se situent la décentralisation et la participation sociale qu'elle entraîne dans un contexte de démocratisation des institutions marqué par une volonté affichée des gouvernements de combattre la pauvreté dans leurs pays ?** Si tel est le projet politique des pays que nous étudions, il convient de s'interroger sur les effets de la politique de lutte contre la pauvreté. Cette situation nouvelle caractérise un changement fondamental dans les relations entre l'Etat et la

¹ Pierre Salama l'a démontré depuis plusieurs années et François Bourguignon, devenu récemment *chief economist* à la Banque mondiale, annonce que ce qui manque aux pauvres, ce sont des biens, des propriétés (*assets*).

société. Le débat porte sur des processus en cours : démocratisation, participation politique, décentralisation, droits sociaux, citoyenneté... Dans ce cadre, diverses questions orienteront la réflexion proposée.

D'une part, en tant que volet de la politique sociale, la décentralisation est considérée comme un moyen de réduire la pauvreté :

En quoi la décentralisation nous éclaire-t-elle sur le traitement de la pauvreté ?

La décentralisation est-elle une politique de lutte contre la pauvreté ?

La décentralisation permet-elle de rapprocher les programmes sociaux d'un droit universel ?

La décentralisation est-elle un facteur d'intégration sociale et géographique ?

D'autre part, on considère que la décentralisation permet de développer la citoyenneté :

La décentralisation entraîne-t-elle une plus grande participation citoyenne ?

Quelles formes de participation, quelle citoyenneté sont suscitées ?

Dans ce contexte, quels acteurs apparaissent et quel type de leadership ?

La décentralisation a-t-elle un effet amortisseur des revendications des droits sociaux ?

Les comportements politiques locaux changent : comment se traduisent ces changements dans les comportements clientélistes, dans les réseaux sociaux ?

Ces deux aspects (plus de citoyenneté, moins de pauvreté) sont bons pour la démocratie.

Ce modèle est-il tellement idéalisé ?

¿Quels sont ses avantages et ses limitations ?

Le Pérou et le Mexique ont connu des processus participatifs et de décentralisation qui ont eu des conséquences importantes au niveau local. L'intérêt d'une comparaison de ces deux expériences est de mettre l'accent sur des étapes, des méthodes et des modes d'organisation sociale antérieurs et en réponse aux politiques appliquées. Nous verrons ainsi concrètement quels sont les mécanismes en action selon les cas et cela dans un contexte politique mondialisé.

Nous commencerons l'exposé avec une vision d'ensemble des paradigmes qui ont conduit récemment à présenter la décentralisation comme un outil privilégié pour mettre en œuvre une « bonne gouvernance » dans le cadre de la nécessaire démocratisation des sociétés. Nous étudierons ensuite quel genre de participation a été sollicité dans le cadre de la décentralisation à partir d'une synthèse des résultats au Pérou et au Mexique.

1. De la démocratisation à la gouvernance

Cette section montre comment le thème de la démocratisation se traduit, dans le langage international, par une réorientation politique ambivalente : en servant la paix sociale, elle sert aussi les intérêts économiques des pays. Nous présentons ici un cadre international dans lequel s'observent des tendances de fond : des vagues de démocratisation suivent des vagues de gouvernements autoritaires, on cherche à remplacer le centralisme par la décentralisation, la bureaucratie par la participation sociale. Par conséquent, la pauvreté peut être un objectif plus facile à atteindre à moindre coût, grâce à un traitement ciblé.

1.1. Les processus de démocratisation dans le monde

Nous voyons qu'un glissement se fait d'une vision plus économique vers une vision plus politique du développement. La démocratisation serait ainsi la nouvelle panacée. Mais au fond, la question reste la même que celle que nous aurions pu poser il y a quarante ans : quel modèle exporte-t-on ?

Historiquement, la démocratisation a suivi trois étapes² :

1. Une première étape va des années 1820 jusqu'aux années 1920. En Amérique latine, elle se caractérise principalement par les Indépendances (en 1824 pour le Pérou et le Mexique).
2. Une deuxième étape suit la seconde guerre mondiale jusqu'au début des années 1960. Cette période faste est suivie par une période de dictatures plus ou moins homogène en Amérique latine : certains pays ont connu presque uniquement des dictatures depuis leur Indépendance (Paraguay, Bolivie, Colombie...), d'autres expérimentent des gouvernements militaires dans les années soixante (Brésil en 1964, Argentine en 1966) et les années soixante-dix (Chili en 1973). Le Pérou et le Mexique sont relativement atypiques dans ce sens, bien qu'ils aient connu les mêmes moments de révoltes et de répression militaire (dans les années soixante, se produisent plusieurs mouvements armés violemment réprimés ; le Pérou a aussi connu un coup d'Etat en 1968, mais c'était avant tout pour pouvoir mettre en œuvre une réforme agraire contre les grands propriétaires.

Dès le début de la décennie de 1960, on s'est rendu compte que la croissance ne favorisait pas la démocratie, mais produisait au contraire plus de répression en renforçant les structures de domination politique. C'est alors que l'USAID reçut l'invitation de contribuer à augmenter la participation populaire dans le développement économique pour l'orienter ensuite vers une participation plus politique. En 1966, une directive législative (« *Title IX of the Foreign Assistance Act of 1961* ») est rappelée à l'USAID : « En appliquant des programmes agréés dans ce chapitre, on mettra l'accent sur l'assurance d'une participation maximum des populations des pays en voie de développement dans le développement économique, à travers l'encouragement d'institutions démocratiques aussi bien dans le domaine privé que dans le gouvernement local. » (Carothers, 2003 : 23)

3. Viennent ensuite les années de transition que nous connaissons jusqu'à présent. Depuis les années quatre-vingt la démocratie revient dans toute l'Amérique latine. Les guérillas poursuivent leurs luttes dans plusieurs pays (au Pérou avec le Sentier Lumineux, en Colombie avec les FARC, en Amérique Centrale...), mais les gouvernements sont civils. Au Mexique, on s'accorde à considérer que l'hégémonie du PRI comme parti unique est rompue à partir des années quatre-vingt, dans ce contexte d'ouverture démocratique.

Finalement, l'étape actuelle est connue au Pérou et au Mexique comme une période de perte de confiance dans les institutions, de fractionnement social, de difficulté pour les gouvernements de maintenir un « Etat de bien-être » pour des populations toujours plus exigeantes avec un budget toujours plus réduit. « Bien que l'engagement dans des valeurs démocratiques soit plus ferme que jamais, on observe empiriquement que la confiance dans les institutions et dans les autorités démocratiques a baissé au cours des 25 dernières années » (IIG). On attribue cette perte de confiance à des facteurs politiques plutôt que socio-

² Cette séquence est présentée à l'échelle mondiale par Crozier, Huntington, Watanuki (1975), cité dans IIG. Nous l'adaptions ici au cas latino-américain.

économiques. Dès lors, on cherche à retrouver la confiance perdue avec une participation locale élargie.

Cette situation désigne un ensemble de solutions que nous verrons ici comme étant étroitement liées : réduire les fonctions de l'Etat, et pour cela le décharger sur les gouvernements locaux, et restreindre les politiques sociales aux secteurs les plus nécessiteux ; à cet effet, on crée une nouvelle catégorie de population : les pauvres. La décentralisation, la focalisation et la participation démocratique (avec l'*empowerment* des pauvres³) sont les trois axes qui orientent les politiques actuellement menées.

1.2. Un nouveau départ : la « bonne gouvernance »

Le concept de « gouvernance » consacre cette réorientation politique⁴. En effet, les gouvernements du Mexique et du Pérou (pour ne mentionner qu'eux) ont déployé de grands efforts pour mettre en place une gouvernance locale, qui serait la meilleure manière pour une communauté de trouver des solutions à ses problèmes et de répondre à ses besoins grâce à un contrôle direct de sa propre administration. La décentralisation et la participation locale sont ainsi utilisées comme des outils privilégiés à cette fin⁵. Pour autant, il faut considérer la réforme de l'Etat comme un tournant à la fois dans les politiques sociales des pays et dans les relations sociales et politiques qui se tissent autour de cette nouvelle situation au niveau local.

« Une décentralisation bien conçue peut grandement accroître la capacité de l'Etat à accélérer le développement local et à faire reculer la pauvreté. Il faut notamment que les autorités et les organismes locaux disposent d'une très large autonomie, surtout en matière de budgets, et que les services centraux leur apportent un soutien important et encadrent leur action par un certain nombre de garde-fous. Qui plus est une gestion décentralisée des affaires publiques n'est efficace que s'il existe des dispositifs assurant que tous les segments intéressés de la population participent réellement à la conception et au suivi des programmes et des politiques » (Banque mondiale, 2001a : 126).

Pour les idéologues de la décentralisation, celle-ci doit contribuer à réduire la pauvreté. On observe que l'augmentation de la pauvreté au cours de la dernière décennie a accentué la perte de confiance dans les institutions publiques et, à un niveau plus local, dans les personnes qui prennent les décisions concernant la collectivité (Banque mondiale, 2002). On considère alors les « pauvres » comme une catégorie sociale à laquelle il faut donner plus de droits pour qu'elle participe aux décisions et au « développement », à travers la distribution des ressources. Mais être pauvre ne signifie-t-il pas avant tout une absence de droits ? Et ces droits doivent-ils être accordés ou, au contraire, ne doivent-ils pas être revendiqués et acquis ? La position des Institutions internationales évacue volontairement la dimension politique. Les recommandations de la Banque mondiale⁶ pour « permettre aux pauvres d'avoir une plus grande influence sur les services auxquels ils ont droit » ignorent la définition des acteurs locaux : les « collectivités » sont signalées comme les principales intéressées et sont

³ Sur l'*empowerment* des pauvres, voir Fukuda-Parr (2003).

⁴ Il faut savoir que le PNUD s'efforce de promouvoir en Amérique latine des projets de consolidation de la « gouvernabilité démocratique » (IIG).

⁵ « Through improving local governance, governments seek to make their actions more coherent locally and enhance their contribution to solving local problems in areas falling between individual policy fields. Decentralisation and partnership are tools that they use to reach this goal. » (Giguère, 2003 : 12)

⁶ Dans de nombreux pays, dont le Mexique, la Banque mondiale a une forte influence sur les orientations politiques. En témoigne l'ouvrage publié au début de l'administration Fox, qui propose un bilan des actions et des pistes pour l'avenir (Giugale y al., 2001). Récemment, la Banque mondiale a publié un rapport consacré au Mexique (2004).

présentées en opposition aux « classes privilégiées » qui pourraient accaparer les ressources. Rappelons toutefois une idée importante qui est apparue dans un atelier organisé par la Banque mondiale à Lima en 2001 : « La décentralisation ne garantit pas l'inclusion sociale dans tous les cas. C'est la raison pour laquelle quand on propose des stratégies de décentralisation il est important de définir quelles actions centralisées seront renforcées pour garantir l'équité sociale et la participation des secteurs les plus pauvres. » (Banque mondiale, 2001b)

Certains auteurs défendent cependant la participation et la responsabilité comme la garantie démocratique des institutions en même temps que d'un développement équitable : « Une plus grande familiarité avec les décisions d'allocation de ressources, difficiles à prendre pour les gouvernements, peut conduire le public à des attentes plus réalistes à l'égard de la politique budgétaire. Une composante participative jugée authentique peut accroître la confiance dans les institutions. Enfin, le soutien du public peut également renforcer l'adhésion aux programmes et politiques des pouvoirs publics et faciliter ainsi leur mise en œuvre » (Heimans, 2002 : 9).

En ce qui concerne l'idéal de responsabilité, il concerne avant tout les institutions publiques vis-à-vis des populations locales, mais aussi les élus locaux vis-à-vis de leurs administrés. Selon de nombreuses sources, le Parlement n'est pas fiable. Les autorités élues se trouvent généralement en opposition avec la « société civile », mais cette société est celle-là même qui les élit.

Selon Jonathan Fox, au Mexique « les résultats peuvent être très prometteurs dans les cas où les Congrès des Etats parviennent à financer et à consolider des entités de supervision des politiques publiques, mais aujourd'hui le processus de construction de capacités en est à ses débuts, en particulier dans les Etats de faibles revenus [...] Si les gouvernements locaux utilisent des critères transparents et cohérents pour sélectionner les projets qui doivent être financés en premier, en donnant la priorité à une participation élevée, cela servira de motivation matérielle pour que les villages ayant une faible cohésion arrivent à un consensus sur de futures propositions de projets. Même dans ce cas, le panorama de responsabilité et de transparence affecte la logique de la participation et vice-versa » (Fox, 1999 : 52, 54).

II. Mexique-Pérou : quelles politiques de lutte contre la pauvreté ?

2.1. Le ciblage des pauvres

Les politiques de lutte contre la pauvreté ne sont qu'un nouvel habillage des politiques de développement. Apportent-elles une dimension supplémentaire ou différente des dynamiques que nous avons pu analyser dans les décennies passées sous le vocable de développement ?

Depuis le début des années 1990, ces politiques ont évolué d'une conception de la sortie de pauvreté par des programmes compensatoires, à travers un ciblage de plus en plus précis des populations concernées, ne remettant pas en question la distribution inégale des richesses qui continue elle de s'aggraver, vers le remplacement pur et simple des politiques de développement.

Sur le plan social, on observe des efforts particuliers dans deux directions : l'éducation et la santé, avec une attention spéciale pour les enfants. Parallèlement à ces priorités, qui concernent l'accès à l'alimentation et à des services publics visant l'amélioration du bien-être de tous (équipements urbains, infrastructures de santé et scolaires), l'Etat se voit inviter par

les bailleurs de fonds internationaux à réduire ses dépenses : l'administration est pléthorique et les dépenses sociales sont trop lourdes dans un budget revu à la baisse. Cela même alors que la nouvelle croisade contre la pauvreté engagerait les gouvernements à rattraper des retards entre villes et campagnes, entre quartiers aisés et bidonvilles. Ainsi, la focalisation devient un outil qui permet de restreindre les dépenses aux populations les plus nécessiteuses, sans rechercher, dès lors, une réduction des inégalités sociales.

La lutte contre la pauvreté est envisagée comme un objectif à moyen terme : il s'agit de donner les moyens aux pauvres de sortir durablement de leur situation. Au Mexique, le programme Oportunidades (antérieurement nommé Progresa) a été porté au rang de modèle de réussite d'un programme de développement du capital humain. Outre les bourses, attribuées de manière différenciée selon l'année d'étude et le genre (on cherche à encourager les études chez les filles), le programme a une vision d'ensemble de la famille pauvre dont « il faut changer les mentalités » : retirer aux hommes le pouvoir de disposer de l'argent (qu'ils sont supposés ne pas savoir gérer pour le bien de leur famille) et donner ce pouvoir aux mères en les rendant attributaires de l'aide ; conditionner les bourses à une présence assidue à l'école, organiser des conférences sur les questions d'hygiène, de nutrition, de santé et de reproduction, accompagnées de rendez-vous médicaux pris particulièrement pour les mères et leurs enfants, favoriser enfin le développement du capital humain dans les localités rurales qualifiées de « très marginalisées » et « marginalisées » selon l'estimation du Conseil National de Population (Conapo) en 1995⁷. Sur la base de critères initialement basés sur le milieu rural, le programme a été élargi aux localités urbaines, d'abord jusqu'à 50 000 habitants, puis désormais aux grandes villes.

Les résultats affichés sont impressionnants : 5 millions de familles, soit le quart de la population du Mexique, sont bénéficiaires. Etant donné que le principal objectif du programme était de scolariser de manière plus soutenue et plus durable les enfants de familles pauvres, cela signifie qu'un plus grand nombre d'enfants sont désormais scolarisés à tous les niveaux dans les zones rurales et urbaines désignées comme « marginalisées ». Peut-on affirmer pour autant que les services éducatifs se sont améliorés ? En ce qui concerne les équipements et la qualité de l'enseignement, les nombreuses évaluations réalisées sur l'ensemble du territoire national montrent qu'il y a une forte pression sur les services. La même situation est observée dans le domaine de la santé. Comment articuler au mieux les différents programmes qui visent un meilleur accès aux services sociaux ?

Par ailleurs, les débouchés professionnels pour ces nouveaux étudiants ne sont ni envisagés ni, moins encore, assurés. Cette situation soulève une question essentielle qui ne sera pas traitée ici : quid des politiques économiques (industrielles, d'emploi...) ? En effet, les politiques de lutte contre la pauvreté, qui s'adressent seulement à une catégorie socio-économique, et sont donc, en principe, limitées dans le temps, ne peuvent pas se substituer à une politique économique qui concerne l'ensemble du pays et s'inscrit dans un contexte mondialisé.

La lutte contre la pauvreté soulève donc la question de la durabilité du développement : focalisation versus universalisation. Cependant, l'amélioration des services demeure une préoccupation permanente⁸. Est-ce que la décentralisation peut faciliter cette amélioration ?

⁷ Les première sélection a été faite sur la base des indices de marginalité de 1995 (Conapo, 1995). Le recensement national de 2000 (INEGI, 2000) a fourni la base pour les nouveaux calculs pour le passage au programme Oportunidades, qui succède au Progresa à partir de l'année 2001.

⁸ Ces remarques mériteraient d'être approfondies. Nous ne pouvons que renvoyer le lecteur à diverses sources : <http://www.oportunidades.gob.mx/> ; <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug27/indice27.html>

Nous allons maintenant étudier les processus de décentralisation à partir de deux points de vue : celui de l'Etat et celui des populations locales. Nous commencerons avec le premier : quelle idéologie le conduit à décentraliser son administration et comment procède-t-il en fonction des circonstances politiques nationales, selon les niveaux de gouvernement ? Les deux cas nationaux, le Pérou et le Mexique, nous donneront une vision d'ensemble de ces processus. Nous analyserons ensuite les revendications locales et les initiatives d'organisation prises au niveau local.

2.2. La décentralisation : paradigme néolibéral et circonstances nationales

Dans le paradigme néolibéral, l'administration locale est idéalisée (moins de dépenses, plus de contrôle, meilleur ciblage, etc.) et, de surcroît, les questions de l'autonomie et de la participation se trouvent au cœur de la redéfinition des relations Etat/société/marché, cela dans un but affiché de consolider la démocratie. Les municipalités et les régions sont identifiées comme des « lieux de représentation des intérêts sociaux, de création de consensus et d'exercice de la fonction de contrôle de l'action étatique » (Revesz, 1998 : 55). L'incorporation d'un plus grand nombre de citoyens dans le système de prise de décisions est considérée comme un élément central de l'efficacité de la gestion publique. Bref, la décentralisation favoriserait la redistribution du pouvoir, sachant qu'il existe deux conceptions opposées de l'autonomie : l'une encourage l'autonomie des municipalités afin de décharger l'Etat de toute responsabilité, l'autre vise à concentrer le pouvoir populaire dans l'espace local afin d'augmenter sa capacité de négociation avec les pouvoirs publics.

Pour l'Etat néo-libéral, décentraliser offre des avantages certains : cela permet de repousser les luttes sociales dans les espaces locaux, de réduire leurs enjeux à de simples exigences de consommateurs en matière de biens et de services publics et leur capacité de contrôle des politiques à exiger de leurs élus de rendre des comptes. C'est pourquoi « la légitimité du dirigeant est fonction de sa capacité de redistribuer des biens publics (incitations collectives) et des biens privés (incitations sélectives) » (Grompone, 2000, cit. Panebianco). Il semble que les responsables politiques locaux aient encore une capacité d'action, et donc de négociation, bien limitée.

De même, la bureaucratie créée par la décentralisation favorise nécessairement certains agents. De plus, l'existence de contre-pouvoirs est nécessaire pour une gestion publique responsable. On idéalise l'administration locale, mais il peut exister une motivation plus cachée : développer les pouvoirs locaux. Au Mexique, le gouvernement central (priiste) a cherché à rompre la puissance des gouverneurs en attribuant directement des pouvoirs aux présidents municipaux. Au Pérou, le nouveau gouvernement de Toledo cherche une parade aux risques du présidentielisme (instauré par Fujimori et tant décrié) et reconstruire des pouvoirs régionaux et locaux. De plus, comme le « parti » de Fujimori est bien implanté dans les campagnes, le développement des capacités locales en milieu rural se justifie d'autant plus.

Cependant, le discours de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté pour justifier des politiques décentralisatrices serait un prétexte pour obtenir à un moindre coût un meilleur ciblage sur les Etats, les régions et les zones les plus nécessiteux et, en leur sein, les populations qui manquent de l'essentiel. Toutefois, les circonstances politiques sont distinctes dans chaque pays.

Le Mexique est un pays qui, depuis une dizaine d'années, connaît une transformation accélérée de son système de représentation politique. On est passé de l'hégémonie d'un parti officiel, presque unique, à un système électoral totalement modifié avec le développement de

partis d'opposition, l'un d'eux (le PAN) ayant gagné les dernières élections présidentielles, la création de l'Institut Fédéral Electoral (IFE), qui a distribué des cartes d'électeurs à l'ensemble de la population du pays, qui a réalisé un nouveau découpage de la carte électorale et a lutté contre les irrégularités. On analyse donc les transformations qui accompagnent ce processus de démocratisation (Dehouve, 2001 ; Hémond et Recondo, 2002).

Au Pérou, l'actuelle décentralisation apporte une réponse à une désaffection et une perte de confiance des populations dans leurs gouvernants et leurs institutions nationales. L'Etat centraliste autoritaire et corrompu de Fujimori est remplacé, avec Toledo, élu en 2001, par un libéralisme modéré qui cherche à inspirer la confiance à la fois aux bailleurs de fonds et à la population. Celle-ci, démobilisée à la suite de la guérilla de Sentier lumineux, puis de la décennie fujimoriste, exprime un désir de transparence et d'équité, mais les pouvoirs corrompus sont très résistants. La décentralisation devrait, dès lors, jouer un rôle essentiel dans la récupération de l'espace politique par les acteurs locaux et régionaux.

2.3. Des objectifs similaires, des démarches différentes

a) Le cadre législatif

Au Mexique, nous pouvons souligner trois étapes principales de la décentralisation :

La réforme municipale de 1983, qui répond à la crise de l'Etat, accorde des compétences aux municipalités, alors que ce niveau n'avait aucun poids auparavant. Ensuite, la décentralisation de l'éducation de base et de la santé publique aux gouvernements des Etats est le résultat d'une négociation entre le gouvernement fédéral et ses entités étatiques. La Loi de Coordination Fiscale a permis, en deux décennies (globalement entre 1980 et 2000), que la participation dans les revenus fiscaux augmente environ de deux fois et demie pour les Etats et un peu plus de quatre fois pour les municipalités (Duhau, 2002). Ajoutons que plus une unité administrative perçoit d'impôts, plus elle peut recevoir de participations du gouvernement central, ce qui encourage une certaine autonomie financière.

Nous observons ainsi que les changements intervenus depuis les années 1980 répondent à une situation politique généralisée : la crise de l'Etat, la perte de confiance dans les institutions, la nécessité (non seulement politique, mais aussi économique) de réduire le secteur public et en même temps de le rapprocher des usagers. Ainsi l'idée de la participation locale a-t-elle fait son chemin.

La décentralisation mexicaine ne change pas les territoires, elle ne fait que leur attribuer de nouvelles compétences. Par contre au Pérou, il s'agit de réorganiser l'espace public et en même temps attribuer de nouvelles compétences à des niveaux (régions, municipalités) et à des acteurs.

Le Pérou n'en est pas à sa première tentative de décentralisation⁹. Pour ne retenir que les plus récentes, vers la fin des années 1980, la régionalisation (regroupant plusieurs départements) avait été réalisée par le gouvernement apriste¹⁰, mais le « coup d'Etat » de Fujimori en 1992 y mit fin et installa des Conseils Transitoires d'Administration Régionale (CTAR) qui remplaçaient les gouvernements régionaux. Ceux-ci terminèrent la décennie avec seulement une implantation départementale. Enfin, la nouvelle étape que nous allons analyser dans ces pages consiste, dans un premier temps, à faire coïncider les nouvelles régions avec les

⁹ La décentralisation a été inscrite sur huit Constitutions du Pérou (Dammert, 2003). Pour un historique détaillé des politiques de décentralisation au Pérou depuis 1963, consulter Cotler (1995) et Durt (2002).

¹⁰ L'APRA, parti politique historiquement ancré en province et plus particulièrement dans le Nord, au cœur des haciendas sucrières, a intérêt à consolider un pouvoir régional face au centralisme de l'Etat péruvien.

territoires actuels des départements en y ajoutant la métropole de Lima (qui représente le tiers de la population péruvienne¹¹) et la Province Constitutionnelle du Callao, ce qui donne un total de 25 régions. Mais la modernisation de l'Etat n'est pas une mince affaire et le cadre légal n'était toujours pas prêt au moment des élections régionales de 2002¹². Les élections locales de 2002 ont fourni l'occasion d'élire en même temps les présidents de régions et, pour aller au plus pressé, il a été décidé que les régions occuperaient le territoire des actuels départements (plus El Callao et Lima), qui ne sont que des coquilles vides sur le plan politique. L'étape suivante devrait parvenir à la constitution de macro-régions, composées de plusieurs régions voisines et complémentaires (ce qui ne va pas toujours de soi, bien sûr), sur une base contractuelle et entérinée par des référendums locaux. Les électeurs se sont donc vus inviter à voter pour des présidents de régions dont ils ignoraient les fonctions (de même que les titulaires, d'ailleurs). La campagne ayant été réalisée dans un temps record, un parti comme l'APRA, structuré et jouissant d'une forte présence dans plusieurs régions, avait toutes les chances de gagner. Sur 26 régions, 12 ont été gagnées par l'APRA et 5 en alliance avec d'autres groupes ; le parti du gouvernement, *Perú Posible*, a pour sa part subi un échec cuisant (Tanaka, 2002). Ainsi, les gouvernements régionaux naissent avec une représentativité très réduite.

Dans ce contexte d'incertitude, la Loi de révocation devrait être applicable en octobre 2004, permettant de remplacer les maires et présidents « incompetents ». Mais sur quels critères peut-on évaluer leur incompétence et pour les remplacer par qui ? Ce problème est d'autant plus grave que la régionalisation a suscité d'énormes attentes parmi les populations¹³. La confrontation se fait entre, d'une part, des élus politisés mais bien peu représentatifs, avec des fonctions encore mal définies, un transfert de compétences en cours et des budgets à l'état de promesses, et de l'autre, des populations organisées autour du district, de la mairie provinciale et de diverses associations (qui s'expriment à travers des Tables rondes, élaborent des Plans de développement, affinent leurs revendications en donnant la priorité aux besoins exprimés et risquent de se trouver confrontées à l'impossibilité matérielle de mener aucun projet à bien faute d'un budget conséquent. C'est la raison pour laquelle on s'accorde à juger que l'élection des gouvernements régionaux aurait dû se faire à la fin et non au début du processus de décentralisation. Il est essentiel de renforcer avant tout les échelons inférieurs, les gouvernements locaux et provinciaux, et d'opérer un transfert progressif de compétences et de ressources qui ferait apparaître de nouveaux chefs de file.

b) La décentralisation de la politique sociale

Dans la décentralisation de la politique sociale, la difficulté sera de faire coïncider deux démarches politiques toujours entourées d'une aura d'équité : la lutte contre la pauvreté et la décentralisation des ressources vers les Etats ou Régions et les municipalités.

Au Pérou, le fait que les deux grands programmes sociaux, PRONAA et FONCODES, soient transférés aux gouvernements locaux devrait encourager une gestion plus transparente de ces programmes sociaux. En effet, les élites détournent de l'argent quand elles ne sont pas soumises à une concurrence électorale. En imposant une gestion locale des programmes

¹¹ Le Pérou compte actuellement 26,6 millions d'habitants (INEI, 2003).

¹² La Loi Organique des Régions a été promulguée quelques jours avant l'élection des présidents de régions, alors que la Loi Organique des Municipalités n'a été votée que plusieurs mois plus tard, et que la nouvelle Loi du Pouvoir Exécutif et la Loi de Décentralisation Fiscale restent toujours en suspens (Consejo Nacional de Descentralización, 2004).

¹³ Dans l'attente, la violence se déchaîne, comme en témoigne l'assassinat du maire d'Ilave, Puno (El Comercio, 27-04-04).

sociaux, la politique de décentralisation pourra imposer un droit universel là où régnait le clientélisme. Mais l'Etat s'en donnera-t-il les moyens ?

La nouvelle situation est source d'inquiétudes : au niveau local, d'une part, ces nouvelles responsabilités doivent nécessairement s'accompagner d'un renforcement des capacités techniques, qui n'est pas encore acquis ; d'autre part, les programmes sociaux décentralisés ne sont pas à l'abri d'éventuelles utilisations clientélistes ; enfin, l'instabilité du gouvernement (avec de nombreux remaniements ministériels) pourrait se répercuter sur les orientations de la politique sociale : le gouvernement pourrait chercher à remonter sa cote de popularité en élargissant ses bases d'appui parmi les couches sociales les plus défavorisées.

On ne peut pas dissocier dans l'analyse la participation dans la politique et dans les programmes sociaux. Selon une étude réalisée à Lima, le problème réside uniquement dans la prétention de monopoliser la représentation populaire (Tanaka, 2001). De plus, la faible institutionnalisation des politiques sociales les rend susceptibles d'une utilisation politique¹⁴. Le transfert des programmes sociaux les plus importants aux échelons municipaux va-t-il déplacer le clientélisme vers le niveau local ? Il est certain que les politiques sociales font l'objet d'une manipulation de la part de l'Etat (ce qui est facilité par la faible institutionnalisation des organisations) et aussi d'autres acteurs.

Au Mexique, avec le transfert de ressources aux municipalités, on expérimente un double changement : auparavant, le Pronasol était amplement centralisé par le gouvernement central et, en partie, par les gouvernements des Etats, favorisant des pratiques clientélistes. Ultérieurement, avec la décentralisation financière (le Ramo 26 devenu en 1998 Ramo 33¹⁵) l'Etat cherche à compenser des inégalités géographiques en attribuant la capacité de décision au niveau municipal, auparavant incompetent. Il se crée alors une relation directe entre la population locale bénéficiaire et la gestion et la fiscalisation des ressources et des projets. Mais « déclientéliser » et « décorporativiser », ce n'est pas la même chose que « fabriquer des citoyens » (Duhau, 2002: 264). Nous verrons ce que ces changements impliquent pour la participation sociale.

Concrètement, jusqu'à la moitié de la décennie de 1990, le Ramo 26, décentralisé aux municipalités, est composé de revenus propres et de participations municipales des impôts fédéraux. Mais le budget est toujours administré à partir de l'Etat fédéré. A partir de 1996, on décentralise d'abord le Fonds de Développement Social Municipal et en 1998 on transfère le Fonds d'Apports pour l'Infrastructure Sociale (FAIS) dans le Ramo 33, qui représente 14,4% du budget total de cette branche budgétaire. Le FAIS est directement administré par la municipalité sous conditions. Le Comité de Planification du Développement Municipal (Coplademun) a pour fonction de planifier les équipements à réaliser sur l'ensemble du territoire municipal en fonction du budget reçu à cet effet. L'affectation exclusive de ces ressources pour des travaux d'infrastructure sociale avive les conflits entre chefs-lieux et villages, ce qui conduit à une course aux équipements afin de progresser dans le statut administratif et d'obtenir ainsi plus de financements. Parallèlement, la lutte politique est très animée : les partis sont instrumentalisés, mais les électeurs aussi le sont...

2.4. Quelle participation recherche-t-on ?

Une littérature abondante a été publiée sur la participation au cours des dernières années. Elle témoigne non seulement de l'intérêt que chercheurs et acteurs péruviens portent à ce sujet,

¹⁴ On a vu que c'était le cas sous Fujimori, en particulier en période préélectorale. Voir Bey (2003b).

¹⁵ Il s'agit de branches budgétaires affectées au développement régional. La plus grande partie reste aux mains des gouvernements des Etats et un faible pourcentage revient aux municipalités.

mais aussi de celui des organisations internationales et des bailleurs de fonds, comme l'USAID qui finance au Pérou un « programme d'appui créatif pour la transition vers la démocratie » (ACT).

a) *La participation que l'on cherche*

Au Pérou, il faut cependant confronter deux dynamiques, celle du fujimorisme et celle amorcée sous le gouvernement de transition démocratique (2000-2001). Le premier a développé un système de dépenses sociales dans les départements, avec un contrôle et une cooptation politique des élites sociales et politiques régionales. L'objectif était de légitimer l'Etat en affaiblissant les acteurs politiques locaux, en particulier les maires. Cette situation, qui s'est consolidée au long d'une décennie, a vu apparaître des tentatives d'organisation locale débouchant sur la création des premières Tables rondes de concertation inter-institutionnelle. Ces premiers espaces de rencontre répondaient au verrouillage de la vie politique. Sous le gouvernement de transition, par contre, ces initiatives ont été institutionnalisées, prenant le nom de Tables rondes de concertation pour la lutte contre la pauvreté (MCLP). Elles se donnent ainsi un objectif plus ciblé que celui du développement régional, mais surtout, en convoquant nécessairement les mêmes acteurs, elles rendent les autres tables rondes obsolètes, voire les désignent comme une démarche d'opposition. Ces nouvelles tables rondes occupent désormais le devant de la scène, à tel point qu'on ne mentionne plus qu'elles. Pourtant, l'expérience de Cajamarca montre que les dynamiques locales et régionales sont parfois plus fortes que celles qui sont imposées par le gouvernement central¹⁶.

La multiplication des espaces de concertation induit une multiplication des réunions aux niveaux local (*mesas distritales*), provincial (*mesas provinciales*) et régional (Conseil régional, budgets participatifs), ce qui encourage les élus et les différents acteurs impliqués dans la vie locale à dénoncer le double emploi de ces espaces institutionnels. Par ailleurs, si nous limitons l'observation au niveau local, nous constatons que l'implication des maires de quartiers, qui sont des élus non rémunérés, et aussi des maires de districts ruraux, les oblige à une grande disponibilité et aussi à une grande responsabilité vis-à-vis de leurs électeurs auxquels ils devront rendre des comptes sur les suites données aux projets que, évidemment, chaque quartier et chaque village revendique comme une réalisation prioritaire.

On voit donc s'amorcer une distinction élus/non élus qui soulève la question de la compatibilité entre représentation politique et représentation socio-économique, les élus revendiquant une plus grande légitimité. De manière plus générale, la question se pose de la représentativité des participants, de même que des modalités de prise de décisions : qui représente qui ? qui décide de la priorité à donner à tel ou tel thème ou à tel ou tel problème ?

Malgré les attentes éveillées par les mécanismes de participation à travers les tables rondes et la définition de budgets participatifs, il est surprenant de constater aujourd'hui que la MCLP reçoit un soutien gouvernemental amoindri, ce qui se traduit nécessairement par un désengagement progressif des acteurs concernés. Plutôt que de transmettre un projet clair et stable de lutte contre la pauvreté, le gouvernement se montre enclin à des changements improvisés à des fins médiatiques d'annonce d'une sortie de la crise. Outre diverses déclarations présidentielles de nouvelles stratégies dans les politiques sociales, le Président

¹⁶ C'est dans cette capitale départementale que la première Table ronde de concertation a été inaugurée par son maire, en 1993. D'autres départements ont suivi son exemple, en réaction au centralisme et au présidentielisme instaurés par Fujimori. Lors d'une réunion de la MCLP de Cajamarca en juillet 2003, nous avons compté 12 participants.

annonçait récemment la création d'un Conseil National qui aurait pour fonction de faire le suivi des politiques de lutte contre la pauvreté, alors que c'est exactement la fonction de la MCLP. Là encore, on ne peut que constater l'absence d'évaluation dans les activités entreprises et le manque de perspectives qui laissent prévoir un avenir immédiat plutôt sombre.

Au Mexique, le Conseil de Planification du Développement de l'Etat (Coplade) travaille en étroite collaboration avec le Ministère du Développement Social (Sedesol) de l'entité et fédéral). C'est à ce niveau que se prennent les décisions concernant l'ensemble de l'Etat jusqu'au niveau local. Mais le Coplade devrait être relayé, au niveau municipal, par les Coplademun, ce qui n'est apparemment pas le cas. Le Coplade signale, dans ses règles d'opération, que la programmation, puis la réalisation, des travaux financés par le FAIS doit passer par les Coplademun, dans lesquels sont représentés tous les villages et hameaux ainsi que les différentes institutions publiques et privées qui interviennent dans l'espace municipal. Le gouvernement municipal établit alors ses priorités. Ces mêmes Comités ont à leur charge de percevoir les contributions des bénéficiaires. Quelle participation les Comités ont-ils le droit de demander à la population bénéficiaire ? Comment ces Comités peuvent-ils décider des priorités d'équipement s'ils n'ont aucune connaissance du budget dont ils disposent ni pour quels délais ? Le Coplade ne fournit pas ces informations, pourtant essentielles.

b) La dépendance financière

Le plus important, au niveau qui nous intéresse, est de comprendre que la décentralisation vise, à l'échelle rurale locale, une distribution des ressources qui prenne en considération les degrés de marginalité des municipalités et cherche ainsi à réduire la pauvreté avec un impact équitable à cette échelle. Cependant, la quantité de ressources affectées à cet effet et la gestion de ces ressources attirent notre attention aux trois étapes du processus, opposant les règles de fonctionnement et la pratique. Aussi bien dans l'attribution des ressources, que dans la décision de la répartition des équipements et la tenue des comptes, les populations locales se trouvent insatisfaites. Cependant, au moment où les programmes sociaux se décentralisent, depuis les programmes ciblés jusqu'aux plus universels, la dépendance financière devient primordiale au niveau local. Il devient d'autant plus intéressant d'étudier les effets de ces changements.

Au Mexique, la démocratie participative prend tout son sens à partir de la moitié des années 1990, quand le gouvernement central commence à décentraliser directement les ressources destinées aux infrastructures sociales aux municipalités. Les défis politiques en deviennent plus aigus. Les conflits se manifestent à deux niveaux : entre le gouvernement de l'Etat et les municipalités ; au sein de ces dernières, entre chefs-lieux et communautés, et aussi entre groupes d'intérêt.

D'une part, on peut analyser ce que suggère l'argument de la Banque mondiale : « le pouvoir du bulletin de vote » ; mais il ne suffit pas de voter, les partis politiques manipulent leur clientèle et ils sont également utilisés par les groupes au niveau local pour faire valoir leurs intérêts. D'autre part, diverses instances de concertation ont été créées au niveau local afin de faciliter la prise de décisions sur l'utilisation des budgets décentralisés. Comment fonctionnent-elles ? Qui y participe ? Quelle est la marge de manœuvre des présidents municipaux, dans leur obligation de redistribuer les ressources financières qui leur arrivent ? Ces nouvelles modalités de gouvernement sont reçues par les populations avec l'espoir d'être mieux traitées. C'est pourquoi les conflits sont accentués.

Dans le cas des programmes sociaux ciblés, il y a une distinction entre les catégories de bénéficiaires et non bénéficiaires, une fragmentation de la société locale, et, suite à l'individualisation des aides, le développement de stratégies individuelles mais aussi d'un opportunisme chez des groupes dont le seul objectif est de capter des appuis financiers. Les intermédiaires locaux (personnel médical, enseignants, femmes plus instruites que les autres, techniciens et cadres d'ONG, prêtres et leaders sociaux de toutes sortes) sont les acteurs privilégiés de cette nouvelle distribution du pouvoir politique dans la société locale à laquelle ils appartiennent.

Généralement, les populations rurales perçoivent la décentralisation des ressources comme un moyen pour les présidents municipaux de s'enrichir et d'élargir leur pouvoir. Le chef-lieu, duquel ils sont issus la plupart du temps, bénéficie de nombreux équipements, au détriment des villages et hameaux abandonnés par une planification qui ne les atteint pas. La création d'instances de concertation locale (aussi bien les Coplademun mexicains que les Tables rondes municipales au Pérou) devrait mettre fin à cette ségrégation. Mais la plupart du temps elles ne fonctionnent pas et, plus souvent encore, leurs membres sont nommés ou ne représentent qu'eux-mêmes. Les solutions, pour les villageois, passent par la participation démocratique : ils votent désormais pour des représentants issus de leurs villages et non du chef-lieu, provoquant parfois jusqu'à la scission des municipalités. Nous pouvons comprendre de cette dynamique que si les villageois exagèrent leur interprétation des détournements de fonds et utilisent cet argument pour revendiquer des droits qui leur sont niés par ailleurs (comme de participer à la priorisation des travaux d'équipement), le résultat est une réelle dynamique participative. Grâce à l'ouverture au multipartisme et se délivrant des limitations d'un caciquisme obsolète, les habitants de tous les villages ont désormais la possibilité de s'exprimer par le vote. Ainsi, les conflits changent de formes d'expression, mais ils n'en sont pas moins aigus et porteurs de changement.

c) Des initiatives de regroupement de municipalités

Bien que cette modalité d'organisation soit encore peu répandue, certains cas, au Mexique et au Pérou, montrent un potentiel d'expansion. Au Pérou, il s'agit de la mise en place de « couloirs économiques » ; au Mexique, on parle de réunions de présidents municipaux dans le Guerrero et dans le Jalisco... La coopération décentralisée appuie ces initiatives ; Cités Unies, par exemple, est une association qui offre la possibilité à des élus du monde entier de se rencontrer et de partager leurs expériences.

Au Pérou, le Conseil National de Décentralisation reconnaît l'insuffisance des dépenses publiques aux niveaux régional et local, pour laquelle il préconise une solution libérale : « créer un climat de confiance pour attirer l'investissement privé » (CND, 2004). Dans cet esprit l'idée de développer des « couloirs économiques » gagne du terrain¹⁷. Il s'agit concrètement d'amener, avec l'appui d'une grosse ONG comme CARE, des maires et certains services publics (ministères de l'Agriculture, des Transports, etc.) à s'associer pour attirer la participation du secteur privé dans le développement économique d'un espace considéré comme dynamique. Les couloirs économiques ainsi identifiés dans le Plan Régional de développement de Cajamarca sont organisés autour de productions et d'axes de communication dont la finalité est de renforcer les marchés et les services¹⁸.

¹⁷ Ce programme financé par l'USAID est réalisé par l'ONG de développement CARE, dans quatre régions pilotes : Cajamarca, Ancash, Ayacucho et Puno.

¹⁸ Un exemple de concertation et de participation sociale autour d'un axe économique (la production fruitière) nous est donné avec une expérience récente dans la vallée du Jequetepeque, soutenue par l'ONG CARE à

III. Résultats et comparaisons

Nous allons prendre quelques aspects significatifs des changements recherchés à travers les politiques engagées au Mexique et au Pérou afin de les comparer et d'en tirer quelques conclusions. Comment les situations nationales changent-elles en ce qui concerne la démocratisation et, en particulier, quels sont les effets de la décentralisation et de la participation sur la lutte contre la pauvreté ?

3.1. L'Etat est toujours centralisé

Au Pérou, à la suite d'une décennie de présidentialisme, dans le cadre d'un état fortement centralisé, il pourrait se produire une transition, mais celle-ci n'a pas encore eu lieu. Quel que soit le régime au pouvoir depuis l'Indépendance, Lima a toujours concentré la majorité des ressources avec, aujourd'hui, le tiers de la population nationale. La question de la redistribution demeure au centre de la problématique de la régionalisation : les provinces du Pérou continuent d'interpréter les malheurs de l'intérieur du pays comme résultant de la volonté centralisatrice de Lima, qui bénéficierait de la plus grande part de l'excédent national. La population attend donc une sorte de rattrapage du retard accumulé dans les régions, surtout les plus pauvres. Il se produit ainsi une dynamique d'interpellation du gouvernement national (clairement identifiée par le Conseil National de Décentralisation – CND) réclamant que la province ait une plus grande participation dans les dépenses publiques, ce qui renforce, du point de vue du CND, une relation centraliste. Apporter un développement égal sur tout le territoire national est une tâche impossible, ne serait-ce qu'à cause de l'insuffisance des dépenses publiques.

Au Mexique, la difficulté d'obtenir des financements, soit à travers les institutions internationales, soit à travers une nouvelle réforme fiscale, explique que le gouvernement fédéral continue à centraliser de nombreuses actions. Un niveau élevé de dépendance fiscale se maintient, aussi bien dans les Etats que dans les municipalités, qui sont souvent incapables de collecter des impôts¹⁹. En effet, la législation change plus vite que les mentalités. Soulignons également l'énorme différence entre les financements aux municipalités urbaines et aux rurales, ce qui interdit toute comparaison sur la manière de les obtenir et de les administrer²⁰.

3.2. Les acteurs et leur rôle

« Toute analyse de la gouvernance commence avec l'établissement d'une carte des acteurs stratégiques. A cet effet, il faut surmonter le simplisme du type de relations « Etat-secteur privé-société civile » pour essayer de capter la complexité et la diversité des acteurs, leurs attentes et leurs conflits, les règles d'interaction adoptées implicitement ou explicitement, et l'adéquation de tout cela aux défis que le système socio-politique se pose. [...] Par exemple, il convient de voir l'Etat comme une somme de partis politiques, président, bureaucratie,

Cajamarca. Cette expérience locale serait porteuse d'une concertation plus large, au niveau du bassin hydraulique, et pourrait se projeter à l'échelle macro-régionale (Baca, 2003).

¹⁹ Sur le thème de la fiscalité, Duhau (2002) propose un tableau de la situation au Mexique. Voir aussi la *Ley General de Coordinación Fiscal*.

²⁰ A titre d'exemple, quand le FAIS du Ramo 33 atteignait 150 millions de dollars pour l'Etat de Guerrero, la seule municipalité d'Acapulco recevait un financement de 113 millions, seulement pour développer le tourisme.

armée, entreprises étatiques, pouvoir judiciaire, groupes parlementaires stratégiques... Le secteur privé doit être vu comme des associations d'entreprises générales et de secteur ou d'entreprises clés, nationales ou transnationales, syndicats... La société civile doit se décliner en associations puissantes, organisations non gouvernementales, églises et autres groupes stratégiques » (IIG).

Les autorités élues : elles sont potentiellement plus puissantes, mais avec une faible représentativité par manque de légitimité des partis politiques au Pérou, subissant une forte pression au Mexique, à cause des financements directs aux municipalités.

La bureaucratie : sa taille et son pouvoir sont en augmentation au niveau local et régional (ou des Etats).

Les entreprises privées : elles sont de plus en plus impliquées dans la politique ; au Pérou, elles sont invitées dans les Tables rondes de concertation.

Les « courtiers/*brokers* » : auparavant, les caciques étaient des *brokers* politiques, maintenant, ils sont plutôt des *brokers* économiques (pour capter des financements). Au Pérou, les intermédiaires financiers se sont développés avec les ONG, dans les années 1980.

Les organisations civiles, les ONG : elles ont un rôle de défense des droits de l'Homme, mais aussi de « courtiers ». Elles sont déjà très nombreuses au Pérou, en augmentation au Mexique.

L'Eglise catholique : elle a eu un rôle important d'organisation dans les années 1960-70, dans le cadre de la théorie de la Libération. Au Mexique, on trouve encore des organisations qui sont héritières des « *comunidades eclesiales de base* ».

Les différentes Eglises protestantes apportent leurs propres modalités d'organisation sociale.

Les « pauvres » : ils ne participent pas en tant que catégorie sociale, mais ils participent parfois pour défendre leurs intérêts particuliers dans des programmes ciblés ou bien comme intermédiaires dans leurs villages.

Les nouveaux acteurs : il s'agit pour l'essentiel des courtiers (*brokers*) et des migrants, avec le pouvoir incontestable dû au transfert de devises (*remesas*), spécialement important au Mexique.

Niveaux territoriaux des revendications : au Pérou, la hiérarchie se manifeste entre ville et campagne par rapport à la région ; au Mexique, entre chef-lieu et villages par rapport à l'entité fédérale.

3.3. La participation

Décision, consultation, information : à quel niveau se situent les populations locales, pauvres ou non ?

Au **Mexique**, nous avons étudié deux types de programmes sociaux : le programme Oportunidades, qui s'adresse aux familles pauvres, et plus précisément aux mères de famille et aux enfants scolarisés, et un programme d'équipements sociaux, basé géographiquement dans les municipalités (le FAIS du Ramo 33). Ce programme fait partie de la lutte contre la pauvreté mais vise à résorber des inégalités géographiques, bénéficiant à l'ensemble de la population municipale. Dans ce cas, les inégalités se manifestent principalement entre chefs-lieux et villages subordonnés, ce qui les entraîne dans une lutte qui s'est intensifiée au cours des dernières années à cause de l'augmentation importante des financements. L'ouverture au multipartisme, en permettant la participation de toutes les populations dans les processus électoraux, a déplacé les conflits locaux de l'espace territorial à l'espace politique.

Dans le cas du **Pérou**, deux aspects sont régulièrement dénoncés : d'une part, les participants aux Tables rondes de concertation ne représentent qu'eux-mêmes, l'homme de la rue ne se reconnaissant pas spécialement dans les diverses organisations, moins encore dans les organismes publics ; d'autre part, du point de vue du gouvernement, la finalité de la participation sociale la plus large possible est de rendre compatible une diversité d'intérêts spécifiques, de créer du consensus et de nier ainsi toute conflictualité. La démocratisation de la société péruvienne serait donc une procédure indispensable à la bonne marche des affaires, aussi bien publiques que privées. Dans la vision néo-libérale, il ne s'agit pas de développer des contre-pouvoirs mais de donner une base la plus large possible à un consensus politique, tandis que les conflits sont repoussés sur le terrain local, grâce à un transfert des responsabilités du gouvernement central vers les gouvernements locaux. Mais les mouvements sociaux semblent avoir saisi l'enjeu politique actuel, qui ne se limite pas à une participation démocratique aux élections mais qui sera d'élire des maires populaires.

On ne peut pas non plus échapper à la question de l'élaboration de la décision : délibère-t-on ou participe-t-on sur tout et avec tous ? Encore une fois, l'exemple péruvien semble indiquer que non. Non seulement les budgets sont définis au niveau central, mais ils ne sont pas entièrement attribués aux collectivités locales, en tout cas pas en 2003. En ce qui concerne l'élaboration des Plans de développement, nous assistons à une participation très inégale selon les niveaux (district, province, région) et les instances (MCLP, Conseil Régional, budgets participatifs...). Et comment négocier avec des entreprises multinationales ?

3.4. La démocratie

Les politiques décentralisées du **Mexique** se traduisent-elles dans des comportements citoyens ? Les réflexions de Duhau nous invitent à en douter. En effet, on observe d'un côté des intérêts et des comportements individualisés et, d'un autre côté, la décentralisation de financements pour des services collectifs devient le motif central de luttes politiques au niveau local, entraînant des manipulations, des comportements clientélistes et un rôle accru des intermédiaires.

« Les programmes sociaux focalisés qui se traduisent en prestations individualisables, parmi lesquels le Progreso se distingue, et qui peuvent être plus ou moins efficaces par rapport à leurs propres objectifs, ne contribuent en rien à la construction de la citoyenneté. Par contre, le fait que l'approvisionnement, la distribution et la gestion de biens collectifs deviennent des processus contrôlés au niveau local, pose le problème du choix collectif qui ouvre des possibilités significatives à l'innovation et à l'appropriation citoyenne (« *ciudadanización* ») de l'accès à ces biens. Mais il s'agit précisément de cela, de possibilités, et non d'un résultat nécessaire des progrès réalisés dans le processus de décentralisation » (Duhau, 2002 : 271).

Dans le cas **péruvien**, ¿qu'est-ce qui apporte le plus de démocratie ? Nous avons essayé de démêler la question de quel modèle de démocratie et de développement est adopté et ce que les pouvoirs publics en attendent. S'agit-il de faire accepter un consensus ou de mettre en œuvre la capacité de discuter des conceptions antagonistes ? Calcul coûts/bénéfices, compétences et empathie sont les trois termes de la définition d'une citoyenneté dont l'enjeu serait la construction d'une véritable démocratie participative. La décentralisation devrait jouer un rôle essentiel dans l'appropriation de la politique par les acteurs locaux et régionaux. Cependant, le but du gouvernement ne semble pas être de développer des contre-pouvoirs, dont la marge de manœuvre reste bien réduite. Pourtant, la crise de l'Etat et l'affaiblissement actuel du gouvernement central favorise le développement de pouvoirs régionaux.

Dans le contexte que nous venons de décrire, il semble impossible d'envisager que le processus de décentralisation puisse déboucher sur un développement local articulé au niveau des régions et du pays tout entier. Prenons-en pour preuve le fait que la lutte contre la pauvreté ne pèse pas seulement sur lui, mais aussi que les processus participatifs mis en place pour l'élaboration et la gestion des budgets ne prennent pas encore suffisamment en compte le potentiel dynamique et créatif des acteurs régionaux. Il importe aussi de considérer la place des « pauvres » dans la participation locale. Dans la littérature des institutions internationales, on observe un glissement du discours sur la participation « sociale »/« locale »/« de la population », vers l'idée d'une plus grande participation des « pauvres » à travers le processus d'*empowerment*. Mais dans la pratique, leur participation n'est pas vérifiée, principalement du fait qu'ils ne sont pas considérés ni constitués comme un groupe social homogène. Quant à la lutte contre la pauvreté, entre autres à travers la décentralisation des programmes sociaux, elle reste secondaire et tributaire d'une politique centralisée qui planifierait la réduction des inégalités.

En conclusion

Quel modèle de développement propose-t-on aujourd'hui ? Décentralisation et participation locale sont les deux aspects de la démocratisation reconnue aujourd'hui comme incontournable pour une « bonne gouvernance ». Au-delà des discours, cependant, les politiques mises en œuvre apportent des résultats, qui ne sont pas toujours ceux espérés. Nous signalerons pour conclure quelques-uns de ces résultats en essayant de répondre aux questions posées en introduction :

La lutte contre la pauvreté, avec une plus grande focalisation (entre autres grâce à la décentralisation des programmes sociaux), demeure secondaire et tributaire d'une politique centralisée qui planifie la réduction des inégalités, aussi bien géographiques que sociales. La décentralisation ne peut pas être le seul outil à cette fin. Mais on ne voit pas l'amorce d'un développement de la protection sociale considérée comme un droit universel. De plus, pour le moment, la décentralisation concerne les programmes sociaux les plus importants au Pérou, mais pas Oportunidades au Mexique.

Que peut-on dire de l'organisation et de la participation ? Avec une capacité de mobilisation peut-être plus grande au Mexique qu'au Pérou, les actions sont toujours menées au niveau collectif (défense des projets d'infrastructures dans un village, par exemple), mais en suivant des objectifs individuels, ce qui conduit à des actions de court terme et à des alliances changeantes. La participation n'est pas absente, mais elle se manifeste autrement. Les luttes locales se déplacent de l'espace territorial à l'espace politique, accordant une place plus importante aux partis politiques et aux intermédiaires économiques. Les réseaux sociaux eux aussi se multiplient et se complexifient (avec la migration et aussi la mobilité sociale). Pour finir, un point commun important doit être souligné entre le Mexique et le Pérou : l'affaiblissement du pouvoir central et l'apparition de nouvelles dynamiques aux niveaux local et régional. Est-ce « bon » pour la démocratie ?

Références bibliographiques

Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 2000-2001 : combattre la pauvreté*. Paris, Banque Mondiale – Editions ESKA, 2001a.

Taller internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo, Lima, 9-11 de Julio 2001(b). Site web : <http://www.bancomundial.org.pe/>

Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en LAC. Equipo de Sociedad Civil, Oficina Regional de América latina y el Caribe, Washington DC, The World Bank, 2002.

Poverty in Mexico : An Assessment of Trends, Conditions and Government Strategy. Washington DC, The World Bank, 2004.

Bey Marguerite, « Las familias campesinas pobres y la política focalizada del Progreso », *Revista de la Universidad de Guadalajara*, número spécial « Pobreza y bienestar : nuevos debates interdisciplinarios », N°27, printemps 2003a. <http://www.cge.udg.mx/revistaudg/rug27/indice27.html>

« Pérou : quelles politiques de lutte contre la pauvreté ? », *Autrepart*, N°27, 2003b, p. 5-23.

« La décentralisation du Pérou : de quelle participation parlons-nous ? », *Problèmes d'Amérique latine*, 2004 (à paraître).

Blondet Cecilia, « El movimiento de mujeres en el Perú, 1960-1990 », dans J. Cotler ed., *Perú, 1964-1994. Economía, sociedad y política*, Lima, IEP, 1995.

Carothers Thomas, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

Consejo Nacional de Descentralización, *Informe anual, 2003*, Lima, CND, 2004.

Crozier M.J., Huntington S.P., Watanuki J., *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press, 1975.

Dammert Manuel, *La reforma descentralista peruana : enfoque territorial y autonómico. Base del proyecto nacional democrático del siglo XXI*, Lima, Fondo editorial de la facultad de ciencias sociales UNMSM, 2003.

Dehouve Danièle, *Ensayo de geopolítica indígena: los municipios tlapanecos*. México, CIESAS-CEMCA-Porrúa, 2001.

Duhau Emilio, « Políticas sociales, ciudadanía y descentralización », en Calderón M. Marco Antonio, Assies Willem y Salman Ton (ed.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América latina*. México, Colegio de Michoacán/IFE, 2002, p. 253-273.

Durt Etienne, *Politiques de gestion et développement territorial au Pérou : le cas de Huancavelica, 1963-2000*, Mémoire de DESS, Université de Paris VII Denis Diderot, 2002.

Fox Jonathan, « La dependencia mutua entre la participación ciudadana y la responsabilidad institucional : lecciones aprendidas a raíz de los Fondos Municipales Rurales de México », en *Pensando en voz alta : innovadores estudios de caso sobre instrumentos participativos*. Equipo de Sociedad Civil, Oficina Regional de América latina y el Caribe. Washington DC, The World Bank, 1999, p. 45-63.

Fukuda-Parr Sakiko, « The Human Development Paradigm : Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities », *Feminist Economics*, 9(2-3), 2003, p. 301-317.

Giguère Sylvain, « Managing decentralisation and new forms of governance », in *Managing decentralisation : a new role for labour market policy*, Paris, OECD, 2003, p. 11-27.

Giugale Marcelo, Lafourcade Olivier, Vinh H. Nguyen (ed.), *Mexico, a Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington D.C., The World Bank, 2001.

Grompone Romeo, « Al día siguiente : el fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social », dans J. Cotler et R. Grompone, *El fujimorismo : ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000, p. 77-178.

Heimans Jeremy, Renforcer la participation à la gestion des dépenses publiques : recommandations à l'intention des principaux acteurs. *Cahier de Politique Economique*, N°22. Paris, OCDE, 2002.

Hémond Aline y Recondo David (coord.), *Dilemas de la democracia en México : los actores sociales ante la representación política*, Mexico, CEMCA-IFE, 2002.

IIG, *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, marco conceptual y analítico*.
www.iigov.org

IRAM, *De la participation à l'empowerment : entre la mise en condition et l'illusion de la prise du pouvoir ?* Documents préparatoires aux « Journées d'étude de l'IRAM », Paris, 5-6 septembre 2003.

Mesclier E., « Les contradictions de la mise en place de la « bonne gouvernance » au Pérou », *Problèmes d'Amérique latine*, N°49, été 2003, p.119-146.

Murakami Yusuke, *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, Lima, IEP/Japan Centre for Area Studies, 2000.

Pépin Lehalleur Marielle, « ¿ Existe el regionalismo popular ? Reflexiones a partir de una región pluriétnica (la Costa Chica de Oaxaca) », en Preciado J., Rivière d'Arc H., Ramírez L.A., Pépin Lehalleur M. (coord.), *Territorios, actores y poder. Regionalismos emergentes en México*. Mexico, U de G – UAY, 2003.

Revesz Bruno ed., *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*, Lima, CIPCA/IEP, 1998.

Tanaka Martín, *Participación popular en políticas sociales : cuándo puede ser democrática y cuándo todo lo contrario*, Lima, CIES/IEP, coll. Mínima, 2001.

La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización : ¿ El despertar del letargo ?, Lima, IEP, Col. « Descentralización », Documento de trabajo N°125, 2002.