

Hilgers, Tina. 2011. « La relation complexe entre clientélisme et démocratie (cadre de référence fondé sur le cas du PRD dans la ville de Mexico) . » Politique et Sociétés 30(2) : 123-146.

Résumé Si le clientélisme, l'achat de votes, le patronage et autres échanges personnels de même nature ont des répercussions négatives sur la démocratie, la chaîne de causalité n'est pas unidirectionnelle. Dans maintes démocraties en émergence, la précarité des assises du régime et la réactivité erratique du gouvernement dans des économies stagnantes incitent les politiciens et les électeurs à recourir aux échanges personnels. Or, lorsque les acteurs s'en remettent aux échanges personnels pour combler les brèches dans la représentation et la réactivité, ils choisissent des méthodes qui vont à l'encontre de la consolidation des institutions démocratiques, sans toutefois accepter l'asservissement à l'autorité. La dynamique des échanges personnels accompagne des changements sociopolitiques de plus grande envergure, et ces échanges sont plus ou moins négociables et participatifs, selon le contexte. La présente étude vise à examiner cette dynamique au moyen de l'étude du cas de la ville de Mexico, où les gouvernements du Parti révolutionnaire démocratique (PRD) et leurs électeurs s'emploient à promouvoir la démocratie et l'égalité, tout en se livrant à des échanges personnels.

Abstract Clientelism, vote-buying, patronage, and other such personal exchanges have a negative effect on democracy, but the chain of causality is not unidirectional. In many developing democracies, weak regime consolidation and erratic government responsiveness in stagnant economies motivate politicians and voters to use personal exchanges. When actors opt for personal exchanges to fill gaps in representation and responsiveness, they are choosing methods at odds with the consolidation of democratic institutions, but they are not surrendering to authoritarian subjugation. The dynamics of personal exchanges accompany broader socio-political changes and are negotiable and participatory to a degree dependent on their context. I seek to analyze these dynamics through a case study of Mexico City, where the governments of the Democratic Revolutionary Party and their constituents champion democracy and equality, while also engaging in personal exchanges.

La relation complexe entre clientélisme et démocratie (cadre de référence fondé sur le cas du PRD dans la ville de Mexico)

Le clientélisme, l'achat de votes, le patronage et autres échanges personnels de même nature ont des répercussions négatives sur la démocratie.¹ Ils sont le reliquat des régimes autoritaires dans les nouvelles démocraties et l'illustration des efforts symptomatiques de l'élite pour circonvenir le règne du peuple dans les démocraties établies. Mais ces échanges personnels sont particulièrement néfastes dans les nouvelles démocraties non-consolidées, où le pouvoir officiel et non officiel détenus par les hommes forts politiques grâce à la privatisation des biens publics et à la manipulation des demandes de la population est un obstacle de taille à la régularisation de l'État de droit, à la justice, à la tenue d'élections libres et équitables, à la réactivité du gouvernement et ainsi de suite. Ce lien de cause à effet entre les échanges personnels et la démocratie a été éloquemment démontré (voir, par exemple, Stokes, 2005). Mais la relation de causalité n'est pas forcément unidirectionnelle.

¹ La recherche pour ce texte a été rendue possible grâce à une bourse postdoctorale du FQRSC, tenue à l'Institut pour l'étude du développement international de l'Université McGill. J'aimerais remercier Julián Durazo Herrmann, Philip Oxhorn, Susan Eckstein et les deux évaluateurs anonymes de leurs commentaires. La première version de la traduction du texte de l'anglais au français a été réalisé par le Service de traduction de l'Université Concordia.

Premièrement, dans maintes démocraties en émergence, l'inverse de la thèse habituelle selon laquelle les échanges personnels affaiblissent la démocratie est également vrai. Une consolidation faible du régime et une réactivité erratique du gouvernement dans une économie stagnante incitent les politiciens et les électeurs à établir des relations de clientélisme, à acheter et vendre des votes, et à offrir et accepter le patronage. Les électeurs attendent beaucoup des transitions démocratiques : protection des droits et libertés, mesures politiques représentatives, reddition de comptes, transparence et possibilités et avantages socioéconomiques de qualité supérieure. Or, les démocraties en émergence comblent souvent bien peu ces exigences, de sorte qu'une avalanche de promesses semble aboutir à ce qui est perçu comme de maigres gains. Les électeurs, désillusionnés et dépourvus de ressources, vendent donc leurs votes et se mettent à la recherche de patrons politiques.

Deuxièmement, les échanges personnels font partie d'un processus graduel d'évolution politique. Le choix entre ces échanges et les voies démocratiques n'est pas une décision tranchée entre deux options mutuellement exclusives de progrès ou de régression. L'évolution politique vers la démocratie n'est pas linéaire; il s'agit d'un cheminement au fil duquel alternent les avancées et les reculs. À chaque pas en avant, les acteurs progressistes de l'état et mobilisés de la société civile s'appuient sur les connaissances et les compétences acquises au cours des phases précédentes (voir Fox, 2007). Ce processus évolutif hésitant se retrouve dans les arènes sociales et politiques formelles et informelles. Lorsque, dans un contexte de démocratisation, les acteurs s'en remettent aux échanges personnels pour combler les brèches dans la représentation et la réactivité, ils choisissent des méthodes qui vont à l'encontre de la consolidation des institutions démocratiques, sans toutefois accepter l'asservissement traditionnel à l'autorité. La dynamique du clientélisme et autres échanges personnels accompagne des changements sociopolitiques de plus grande envergure, et ces échanges sont plus ou moins négociables et participatifs, selon le contexte.

La présente étude vise à examiner la relation complexe entre la démocratisation et les échanges personnels au moyen de l'étude du cas de la gouvernance locale de la ville de Mexico. La société civile et l'État ont entretenu des relations complexes dans le District fédéral du Mexique, avant comme après la transition. Sous le régime autoritaire du *Partido de la Revolución Institucional* (Parti de la révolution institutionnelle, PRI), le *Movimiento Urbano Popular* (Mouvement populaire urbain, MUP), très actif dans la ville, a fait face tantôt à une attitude de négociation, tantôt à la répression, les deux étant intimement liées aux échanges personnels. Sous le régime des gouvernements démocratiquement élus formés par le *Partido de la Revolución Democrática* (Parti de la révolution démocratique, PRD), le MUP a joui d'une plus grande liberté d'action, mais il s'est fragmenté, tandis que les éléments de l'administration cherchaient simultanément à rejoindre les masses par l'intermédiaire d'une politique sociale d'universalité et à démobiliser la société civile au moyen du clientélisme.

Définitions et méthodologie de travail sur le terrain

Une analyse approfondie de la problématique définitionnelle du clientélisme et des débats entourant cette question dépasserait la portée de notre étude. Nous nous contenterons donc d'établir brièvement la différence entre le clientélisme et différentes notions apparentées. Le clientélisme, au sens de la présente étude, est un échange à long terme, ayant pour but la maximisation des intérêts, de divers biens et services en contrepartie d'un appui politique entre deux personnes de statut sociopolitique inégal, soit le patron et le client, qui ont entre eux une relation personnelle. La définition du clientélisme comme relation personnelle permet de différencier cette notion de notions voisines comme le patronage — la distribution d'emplois dans la fonction publique à des partisans loyaux à qui l'on doit des votes (Remmer, 2007) — et l'achat de votes — un échange direct unique dans le cadre duquel une personne reçoit de l'argent, des biens ou des services en contrepartie de son vote, peu avant une élection (Schaffer, 2007). Tous ces échanges personnels (EP) font intervenir un commanditaire (patron) et un consommateur (client), mais l'interaction entre ces deux parties varie. L'assimilation du clientélisme, du patronage et de l'achat de votes aux échanges personnels les situe au niveau de l'analyse microsociologique et les place dans une

classe à part des machines politiques (des organisations complexes menant diverses activités, dont les échanges personnels — Mills Ivins, 1887) et du néopatrimonialisme (des systèmes prodigues en structures administratives et en lois, mais qui pratiquent aussi les échanges personnels — Erdmann et Engel, 2006).

Les données de terrain exposées ici s'inscrivent dans un projet de plus grande envergure sur l'évolution du clientélisme à Mexico et au sein du PRD. Elles ont été recueillies au cours des étés 2002 et 2003 et entre le mois d'août et le mois de décembre 2004 dans la ville de Mexico, au moyen d'entrevues non structurées, réalisées auprès de 81 électeurs et politiciens, et de l'observation de réunions communautaires et de réunions de parti. Le choix des groupes et des personnes interviewés et observés a été effectué à partir d'un objectif d'écart maximal, du repérage des intervenants clés grâce à la consultation des documents du parti et des journaux, et de l'échantillonnage opportuniste et boule de neige.

Il n'est pas facile d'évaluer l'envergure des échanges personnels. Les études de cas existantes nous permettent de conclure dans l'ensemble qu'au Mexique et au-delà, les réseaux personnels continuent de faciliter l'expression de demandes et la mobilisation à tous les niveaux sociaux et politiques, y compris ceux des électeurs, des organisations populaires, des bureaucrates et des politiciens (Grindle, 1977 ; Lomnitz, 1988 ; Piattoni, 2001 ; Helmke et Levitsky, 2006 ; Schaffer, 2007 ; Kitschelt et Wilkinson, 2007a ; Denissen, 2009 ; Montambeault, 2011). Pourtant, les divergences d'interprétation du clientélisme et d'autres relations de même nature parmi les études compliquent leur utilisation comme source de données comparables. Par ailleurs, les sondages sont peu susceptibles d'offrir une solution fiable, puisque les politiciens et les électeurs pourraient envisager les questions relatives aux échanges personnels comme des questions de valence et donner des réponses inexactes afin d'éviter le jugement ou la concurrence. Une solution possible pour surmonter le problème de rareté des données serait de procéder à des sondages auprès d'experts (Kitschelt et Wilkinson, 2007b), mais ces sondages restent à faire. En somme, bien que l'on puisse tirer des conclusions générales quant à l'étendue des échanges personnels à partir des résultats d'études de cas, il est impossible, pour le moment, de produire des évaluations exactes.

Attentes à l'égard de la démocratie et limitations de ce système politique

Les idées foisonnent quant au sens de la démocratie, qui s'est vu accoler une profusion d'adjectifs : officielle, procédurale, électorale, délégative, représentative, libérale, constitutionnelle, parlementaire, directe, participative, sociale et ainsi de suite. Dans l'ensemble, ces définitions se classent dans deux camps. Les perspectives minimalistes se concentrent sur les mécanismes institutionnels en place pour assurer une concurrence efficace dans la conquête du pouvoir (Schumpeter, 2003 [1942], p. 269-272 ; Przeworski, 1999), tandis que les perspectives substantives insistent sur le rôle participatif de la société civile et l'effet de redistribution dont elle bénéficie (Schmitter et Karl, 1991). En d'autres termes, un camp se concentre sur les élections tandis que l'autre s'intéresse à l'activisme des citoyens, au-delà des affrontements électoraux, et à l'activisme gouvernemental dans le but de niveler les inégalités socioéconomiques qui font obstacle à une participation politique efficace.

Peu importe l'opinion des experts sur la nécessité méthodologique et idéologique de restreindre ou, au contraire, d'élargir la liste des exigences validant l'appellation démocratique, bon nombre d'électeurs ont une conception large de ce qu'est la démocratie et de ce qu'elle devrait accomplir. Parmi ces conceptions figurent des préoccupations institutionnelles formelles, telles que des élections libres et équitables et la garantie des libertés civiles, mais également des questions substantives relatives à l'égalité, à la croissance économique et à un meilleur accès à l'éducation, aux soins de santé et à d'autres programmes d'aide sociale (Baviskar et Malone, 2004). Dans la troisième vague de démocratisation, les électeurs ont été activement encouragés à faire confiance au pouvoir de la démocratie pour accroître le bien-être économique et la protection sociale. Par exemple, dans la campagne de l'élection présidentielle qui allait mettre fin à la dictature militaire Argentine en 1983, Raúl Alfonsín a utilisé le slogan « avec la démocratie on est nourrit, soigné, éduqué » (cité dans Tedesco, 1999, p. xiii, traduction de l'auteure).

Pourtant, dans les années qui ont suivi les transitions de troisième vague, il est apparu clairement qu'il en ressortirait, en moyenne, peu de choses outre la démocratie électorale, tout au moins à court terme. Les accords conclus à huis clos demeurent très répandus à tous les échelons et dans tous les secteurs du gouvernement, les décisions administratives relatives aux ressources publiques laissent souvent perplexes, les candidats aux charges publiques font quantité de promesses qui ne sont pas tenues, les services de la fonction publique demeurent insuffisants, l'application de l'État de droit est, au mieux, inégal, et les niveaux de vie ne s'améliorent pas (O'Donnell, 1998 ; Oxhorn, 2003).

Selon les résultats du sondage d'opinion publique *Latinobarómetro* réalisé en 2009, 59 % des répondants croient que le système démocratique est meilleur que tout autre système de gouvernement et 44 % sont satisfaits de la démocratie.² Dans la classification des résultats d'un sondage sur la performance du gouvernement démocratique, réalisé en Argentine, au Brésil, au Chili et au Guatemala en 2001, les chercheurs ont dû inclure une catégorie intitulée « la démocratie est inexistante », la proportion des répondants qui ont exprimé cette opinion ayant atteint 15 % (Baviskar et Malone, 2004). Constatation plus navrante, au Nigeria, 84 % des électeurs se sont dit satisfaits de la façon dont la démocratie s'exerçait dans leur pays peu après la transition en 2000, mais seulement 25 % étaient de cet avis cinq ans plus tard; ce déclin est en grande partie attribuable à la piètre gestion économique et à l'échec des efforts d'amélioration de la protection sociale. Au cours de la même période, l'appui accordé au système démocratique a chuté de 81 % à 65 %. Bien que les électeurs fassent bel et bien la distinction entre la performance de gouvernements particuliers et les avantages d'un système plus généralisé, la légitimité démocratique est en danger si le mécontentement demeure élevé (Lewis, 2006).

Les faiblesses de la démocratie et la déception qui en découle sont souvent attribuées aux échanges personnels (EP), entre autres facteurs, du fait qu'ils permettent aux gouvernements de conserver le pouvoir en achetant des votes plutôt qu'en les méritant grâce à leur performance passée ou projetée (Stokes, 2005). Toutefois, le lien de causalité inverse est tout aussi vrai : les EP sont également une *réaction* à la piète performance de la démocratie sur le plan administratif, dans les domaines jugés importants par les électeurs.

L'évaluation de la performance et les réactions subséquentes se classent sous trois rubriques liées entre elles : la rubrique institutionnelle, la rubrique économique et la rubrique psychologique.³ Premièrement, les électeurs évaluent l'engagement des gouvernements à maintenir les éléments institutionnels de la démocratie : des élections libres et équitables, l'État de droit et la protection des droits et libertés fondamentaux (Miller, Hesli et Reisinger, 1997). Parmi les critères en fonction desquels ces facteurs sont évalués figurent la reddition de comptes et l'accès à l'État. Les élections sont un mécanisme permettant de tenir les leaders responsables de leurs actes, et c'est par l'intermédiaire des organes de l'État que les électeurs sont en mesure d'exprimer leurs demandes ou de faire valoir leurs droits. Lorsque les sanctions imposées par l'intermédiaire du vote ne semblent pas avoir d'incidence sur l'orientation des politiques et que l'accès à l'État par les canaux officiels est difficile, les électeurs cherchent des solutions de rechange pour assurer la reddition de comptes et exprimer leurs demandes (Gay, 1999 ; Krishna, 2007).

Deuxièmement, une voix politique formelle et l'égalité ne sont pas satisfaisantes, à moins d'être perçues comme ayant une incidence directe sur l'accès aux avantages économiques. Les électeurs des démocraties émergentes de troisième vague ont des besoins immédiats pressants, notamment au chapitre des soins de santé, de l'éducation, des services urbains, de l'emploi et du logement. Nonobstant les considérations

² Il convient de noter que le pourcentage d'appui à la démocratie à titre de système peut être sensiblement plus faible ou plus élevé selon les différentes façons d'aborder la question. Remarquons également que, même si les deux mesures sont à la hausse par rapport aux années récentes, elles ont oscillé autour de leurs marques respectives (avec des pointes et des creux occasionnels) pendant un certain temps (*Latinobarómetro*, 2009).

³ L'importance relative des éléments constitutifs de la démocratie diffère entre les pays (Camp, 2003) et entre les électeurs (Miller, Hesli et Reisinger, 1997 ; Crow, 2009), et notre énumération ne respecte aucun ordre particulier.

théoriques et idéologiques, il est difficile de dissocier la popularité d'un gouvernement ou d'un régime particulier des facteurs économiques. S'il est vrai que les électeurs démunis s'intéressent à l'évolution politique, il est tout aussi vrai que les formes d'organisation démocratiques doivent être en mesure de combler les besoins importants, faute de quoi les électeurs chercheront d'autres options (Shefner, 2001).

Troisièmement, les électeurs réagissent à l'attraction psychologique qu'exerce sur eux la collectivité. La démocratie moderne n'est pas un sport d'équipe. La participation, les droits et l'égalité se sont individualisés, alors que les notions de collectivité ont perdu leur pertinence. Mais les protections qui garantissent les droits et libertés individuels se limitent à la sphère politique, alors que le marché se dévergonde et que la plupart des électeurs sont incapables de mobiliser des ressources sans assistance (Güneş-Ayata, 1994). Les contradictions inhérentes à l'individualisation des politiques et à leur dissociation du marché ont souvent pour conséquence d'amener les électeurs à chercher d'autres mécanismes de représentation et de satisfaction de leurs besoins en ressources. Parallèlement, les dispositions politiques impersonnelles et individualisées sont aliénantes. Les électeurs souhaitent non seulement la présence des leaders sur la scène locale, de façon à pouvoir interagir avec eux et les interroger sur les résultats de leur travail (Tejera Gaona, 2003), ils veulent également entretenir avec les leaders et les autres électeurs des relations personnelles qui généreront une identité partagée et un réseau d'appui (Güneş-Ayata, 1994 ; Auyero, 1999a ; Auyero, 1999b).

L'échange personnel apparaît donc souvent comme la solution de rechange aux voies démocratiques en ce qui a trait à la représentation, à la participation et à la mobilisation de ressources. Les ÉP sont, d'évidence, non démocratiques : les commanditaires ne sont pas élus, les consommateurs n'ont pas de droits officiels, les ressources publiques sont privatisées et les avantages ne sont pas universels. Les ÉP créent également des inégalités socioéconomiques à un autre niveau. Non seulement les électeurs démunis qui ne bénéficient pas de l'aide d'un commanditaire forment-ils une classe distincte de celle des groupes mieux nantis, mais ils sont également moins susceptibles d'acquérir des ressources que les consommateurs de leur propre catégorie. Au sein des groupes de clients, la relation entre les patrons et les clients est hiérarchique et habituellement régie par des règles informelles exigeant la déférence et le respect à l'égard du patron. Il existe en outre une autre hiérarchie au sein des groupes, tous les clients n'étant pas égaux : les clients qui font preuve d'un appui plus généreux à l'endroit du patron et de ses projets politiques bénéficient de plus grands avantages. Enfin, la concurrence individualisée pour des produits et services en quantité finie divise les classes inférieures, minant ainsi la solidarité de l'organisation (Flynn, 1975). Néanmoins, les données provenant de l'échelon local à Mexico démontrent que les ÉP peuvent parfois satisfaire aux trois critères de performance interreliés recherchés — performance institutionnelle, performance économique et performance psychologique — que les démocraties en émergence encore fragiles ne parviennent pas à atteindre, dans bien des cas.

Le PRD dans la ville de Mexico : clientélisme démocratique ?

La transition du Mexique vers la démocratie a été laborieuse et lente. Le régime autoritaire du PRI a amorcé son *abertura* avec des réformes électorales, après le mouvement étudiant de 1968, et la transformation a culminé avec l'élection à la présidence du parti d'opposition conservateur, le *Partido Acción Nacional* (Parti action nationale, PAN) en 2000. Le PRI était bien connu pour son système hiérarchique omniprésent d'échanges personnels qui, conjugué à des structures corporatistes, a réussi à fournir suffisamment de ressources, distribuées de façon discrétionnaire dans une société divisée, pour maintenir sa stabilité politique pendant 71 ans. Formé en 1989 par d'anciens membres du PRI, par des partis d'opposition et par des organismes sociaux de l'aile gauche, le PRD, de centre gauche, s'est employé à évincer son adversaire, le PRI, et ses méthodes autoritaires afin d'instituer la démocratie. Bien qu'il ne soit pas parvenu à décrocher le pouvoir, il a joué un rôle déterminant dans les progrès du mouvement d'opposition démocratique ; il est considéré par certains comme le défenseur des populations démunies qui continuent d'être marginalisées sous le régime du PAN; et, de son bastion dans le District

fédéral, il est désormais sans conteste une force électorale avec laquelle il faut compter et un parti qui recueille des appuis dans tous les groupes sociaux, les groupes économiques et les groupes d'âge (Klesner, 2007).⁴ En contradiction avec ses objectifs d'éradication des structures du PRI et de ses méthodes fondées sur les échanges personnels, le PRD, dans son administration de la ville de Mexico, a reproduit bon nombre des tactiques de ses adversaires. La dynamique de ce type d'échanges, toutefois, s'est généralement adaptée à une certaine démocratisation du contexte.

Le PRD a dirigé le District fédéral du Mexique depuis la première élection démocratique du maire en 1997. Les administrations successives du PRD ont instauré une série de programmes sociaux très appréciés pour alléger le fardeau de la population démunie de Mexico, des politiques dont le succès a presque catapulté à la présidence l'ancien maire, Andrés Manuel López Obrador, en 2006. Malgré leur succès, les administrations et les législatures du parti à l'échelle de la ville et de ses municipalités (*delegación* — les districts urbains) trahissent aussi ses problèmes internes.

Le PRD est une bête complexe. Il amalgame des objectifs d'égalité et de démocratie avec un factionnalisme destructeur, et il regroupe des politiciens ayant des idéaux de transformation, d'autres motivés avant tout par le pouvoir, et d'autres encore qui présentent ces deux caractéristiques. La première administration du PRD a subit les conséquences d'une législature rendue quasi inefficace par les antagonismes des factions et d'un leadership élitiste qui s'isolait des militants. Les administrations subséquentes — œuvrant dans un contexte de démocratie à l'échelle du pays après l'éviction du PRI par le PAN en 2000 — se sont, en outre, signalées par des scandales financiers et des cas de corruption, et le parti de même que le gouvernement de la ville de Mexico ont acquis la notoriété pour leur pratiques clientélistes (Hilgers, 2008).

Nous avons affirmé que la principale raison pour laquelle les *perredistas* persistent à offrir des échanges clientélistes aux électeurs réside dans les choix effectués dès le début par les leaders du parti, qui ont privilégié la concurrence électorale plutôt que la consolidation de l'organisation et ne se sont donc pas dotés d'institutions et de buts internes favorisant des méthodes idéologiques et programmatiques susceptibles de mobiliser l'électorat (Hilgers, 2008). Mais pourquoi les électeurs acceptent-ils ces offres ? Le clientélisme et les autres formes d'échanges personnels sont le point de rencontre de l'offre et de la demande (Shefter, 1994). Ces échanges personnels existent non seulement parce que les leaders offrent des priviléges à leurs partisans, mais également parce que les électeurs cherchent d'autres avenues que les voies officielles, qui ne satisfont pas leurs besoins en matière de représentation et de ressources.

Les électeurs mexicains ont diverses attentes à l'égard de la démocratie, y compris celles d'élections libres et équitables, d'un État de droit, des droits et libertés civils, de l'égalité, de la protection sociale et de la collectivité, mais plusieurs d'entre eux semblent attribuer aux facteurs socioéconomiques une importance plus grande qu'aux autres facteurs (Camp, 2003 ; Crow, 2009 ; voir Tejera Gaona, 2003, pour les attentes relatives à la présence des représentants dans la collectivité). Brossant le tableau des sentiments actuels des Mexicains à l'égard de la démocratie, les résultats du plus récent *Latinobarómetro* (2009) indiquent que 44 % seulement considèrent que les gouvernements démocratiques sont mieux préparés que les autres à faire face aux crises économiques et qu'à peine 20 % croient que la démocratie garantit une distribution équitable des richesses. S'ils devaient choisir entre la démocratie et le développement économique sans démocratie, seulement 30 % opteraient pour la première option. De façon plus générale, seulement 42 % estiment que la démocratie est préférable aux autres systèmes de gouvernement, un fléchissement de neuf points par rapport à la moyenne observée entre 1996 et 2009, et à peine 28 % se disent satisfaits de la démocratie dans leur pays. La course présidentielle très serrée de 2006, dans laquelle le parti en place de l'Action nationale a défait le PRD avec une mince supériorité de 0,56 % des voix, est révélatrice de l'insatisfaction de la population à l'égard de la performance du premier gouvernement fédéral

⁴ Les termes District fédéral et ville de Mexico seront utilisés indifféremment dans la suite de l'étude.

démocratique. Mais le PRD et ses gouvernements ont leurs propres problèmes au niveau de l'État et au niveau local dans le District fédéral.

Institutions démocratiques La feuille de route du PRD au chapitre de la promotion des institutions démocratiques dans le District fédéral est modeste, au mieux. Ses élections internes et ses primaires en vue des élections populaires ont été marquées par des cas graves de fraude, notamment de vol et de remplissage de boîtes de scrutin, et d'une timide velléité de modification du *statu quo* (Corona Armenta, 2004 ; García Soto, 2009 ; Cárdenas Solórzano, 2009). Au cours des élections populaires, les leaders du PRD achètent des votes et ont recours à la méthode traditionnelle de l'*acarreo* (le transport et l'accompagnement des électeurs aux bureaux de scrutin) ; entre les élections, ils créent des relations d'échange durables avec des organismes sociaux qui deviendront par la suite des sources de votes fiables (Sánchez, 1999 ; Sánchez, 2001). Les administrations du PRD se sont retrouvées au cœur de plusieurs scandales financiers, certains de leurs représentants ayant accepté d'importantes sommes d'argent de donateurs privés (les *videoscandalos*).

D'importantes sections du Mouvement populaire urbain, estimant que les pratiques du PRD au pouvoir posent problème, se sont dissociées du parti. De nombreux adeptes du MUP avaient soutenu la candidature du PRD en 1997, d'une part parce que le discours du parti avait toujours été proche des masses et axé sur les interventions visant à atténuer leurs difficultés économiques, et, d'autre part, parce qu'il offrait une solution de rechange démocratique au PRI (Bruhn, 1997). Mais beaucoup n'ont pas tardé à se retirer de cette alliance avec le parti, leurs leaders estimant qu'elle était préjudiciable à leur autonomie politique et réprouvant les comportements anti-démocratiques du parti. Les leaders du MUP critiquent les administrations du PRD, considérant qu'ils centralisent le pouvoir ; se donnent aux activités frauduleuses ; individualisent les services et les présentent comme étant de la bienveillance du parti ; redistribuent à peine ce qu'il faut de ressources pour susciter l'allégeance des électeurs —plutôt que d'instaurer des programmes engendrant des répercussions économiques durables ; démobilisent la société civile ; et encouragent les leaders des organisations sociales à se servir de leur effectif comme instrument de concurrence dans la lutte pour l'obtention du pouvoir au sein du parti et dans les élections populaires.⁵

Pour l'électeur individuel, la situation est plus complexe et le choix ne consiste pas nécessairement à se prononcer pour ou contre le PRD, mais à composer le mieux possible avec le *statu quo*. Les électeurs ont une piètre opinion des institutions nationales et des institutions du District fédéral (Mitofsky, 2009 ; Covarrubias, 2005), mais le PRD affiche une performance suffisamment satisfaisante à d'autres égards pour conserver leur appui, et les électeurs doivent prendre des engagements à l'égard de leur administration pour que leurs exigences soient satisfaites.⁶ Si l'amélioration des mesures de protection institutionnelles au moyen de la sanction électorale n'est pas considérée comme une option viable, alors la reddition de comptes et l'accès doivent être assurés par d'autres mécanismes.

C'est pourquoi, devant l'impossibilité d'évoluer seuls dans les méandres bureaucratiques de l'*Instituto de Vivienda del Distrito Federal* (Institut du logement du District fédéral, INVI), un groupe d'électeurs ont

⁵ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec « Elena » (un *dino histórico* (dinosaur) du MUP comptant parmi les leaders d'origine), 18 octobre 2004 ; « Rafael » (un leader de l'*Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata* — Union révolutionnaire populaire Emiliano Zapata, UPREZ), 8 novembre 2004 ; « Alberto » (leader d'une organisation de logement ayant ses racines dans le MUP), 30 septembre 2004 ; Francisco Saucedo (l'un des premiers leaders de l'*Asamblea de Barrios* — Assemblée de voisinage, AB — et, au moment de l'entrevue, membre du Congrès fédéral), 29 octobre et 3 novembre 2004 ; et Marco Rascón (l'un des leaders de la première heure de l'AB et l'un des créateurs de « Superbarrio Gómez » — le personnage de superhéros emblématique de la lutte de l'AB), 19 octobre 2004.

⁶ Pour une analyse détaillée des motivations complexes des organisations sociales et de leurs membres, voir Haber (2006), selon qui les mouvements populaires urbains s'engagent à la fois dans des projets de transformation sociopolitique et dans des activités visant à répondre aux besoins essentiels de leurs membres.

eu recours à un patron du PRD pour les aider à obtenir une aide gouvernementale afin de reconstruire un immeuble d'habitation endommagé par un tremblement de terre dans la ville de Mexico. L'un d'eux a décrit l'incohérence du service dans les bureaux de l'Institut, expliquant que les personnes qui n'étaient pas représentées étaient maintenues en attente tandis que les fonctionnaires traitaient les patrons avec plus de respect du fait que ces derniers connaissaient les droits de leurs clients (entrevue de l'auteure avec « Isabel », ville de Mexico, 7 décembre 2004). En échange de l'aide consentie, les clients ont dû entendre régulièrement les enseignements politiques du patron qui a aussi utilisé des incitatifs sélectifs pour motiver leur participation aux événements politiques du PRD.

Bien que les ÉP engendrent toute une série de conséquences pernicieuses, dans les contextes politiques concurrentiels, les consommateurs peuvent les utiliser de manière relativement efficace pour satisfaire leurs besoins. Les commanditaires ne peuvent être tenus officiellement responsables par l'intermédiaire des élections ou devant les tribunaux, mais lorsqu'il existe une concurrence politique viable, les consommateurs peuvent utiliser la revendication et la désertion – et ils ne s'en privent pas – pour manifester leur approbation (ou leur désapprobation) à l'égard des actes des commanditaires. Les membres actuels et anciens de plusieurs groupes clients du PRD ont évoqué le « magasinage » de patrons, en vue de trouver celui qui serait le mieux à même de satisfaire leurs besoins, la remise en question des patrons et l'abandon de l'organisation lorsque les coûts de participation excédaient les avantages récoltés.⁷ Le lien avec la reddition de comptes est aussi relativement évident et direct. Dans une relation de clientélisme, le patron est présent à l'échelon local ; les clients le connaissent et entretiennent des relations avec lui, et ils peuvent observer si ces relations leur prodiguent des avantages tangibles. Bien que le patron ne soit pas formellement tenu de justifier ses actions, la situation (l'obligation de rivaliser avec d'autres patrons) réclame une certaine efficacité. Lorsque les clients éprouvent un problème, ils ne sont pas aux prises avec des institutions et des exigences bureaucratiques incompréhensibles et n'ont pas à communiquer avec des fonctionnaires peu amènes ; ils ont un patron qui leur est familier et vers lequel ils peuvent se tourner pour obtenir de l'aide. À titre de comparaison, la démocratie indienne promet l'accès de la population à l'État, mais elle ne fournit pas toujours les voies d'accès nécessaires. Parallèlement, elle a suffisamment nivelées les castes pour permettre l'essor d'un nouveau type de commanditaire. Ces *naya netas* sont issus des castes inférieures et mettent à contribution leurs habiletés pour faciliter à leurs partisans l'accès à l'État, avec le résultat que la démocratie fonctionne mieux pour certains groupes sociaux (Krishna, 2007).

Avantages économiques Les lacunes du fonctionnement et de la protection des institutions démocratiques se doublent d'une piètre performance économique. Selon une enquête récente, de nombreux Mexicains estiment que la croissance économique fait partie intégrante de la démocratie, et leur mécontentement à l'égard de la performance économique postérieure à la transition se solde par la désillusion à l'endroit de la démocratie (Crow, 2009). L'insatisfaction économique des électeurs tend à viser les gouvernements fédéraux conservateurs dont les politiques n'ont pas réussi à générer la croissance espérée ou à offrir des possibilités à une population beaucoup plus large que les seules classes aisées. Dans le District fédéral, le PRD s'efforce d'alléger le fardeau des démunis en offrant de l'aide financière aux aînés, des soins de santé accessibles, des fournitures scolaires, des subventions au logement et ainsi de suite. Plusieurs leaders de mouvements populaires et intellectuels reprochent au parti d'accorder des priviléges qui, selon eux, favorisent la dépendance plutôt que de créer des programmes visant à transformer la société (entrevue de l'auteure avec « Elena », voir note 5, ville de Mexico, 18 octobre 2004), mais les masses ont tendance à soutenir ces politiques. Elles voient le PRD comme le seul parti dont les programmes témoignent d'une préoccupation pour leur bien-être et donnent des résultats

⁷ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec « Beatriz » (auparavant membre d'un organisme de logement du Frente Popular Francisco Villa — Front populaire Francisco Villa, FPFV), 24 novembre 2004 ; « Ana » (vivant dans un bidonville du FPFV au moment de l'entrevue), 8 décembre 2004 ; « Lupe » et « Carmelita » (auparavant membres et aujourd'hui leaders d'un organisme de logement créé par un politicien du PRD), 28 octobre 2004.

tangibles. Néanmoins, les répercussions de la stagnation se manifestent à l'échelon local, dans la vie quotidienne des électeurs et par leurs choix.

Aux yeux de la population, le principal succès du PRD au gouvernement a probablement été l'offre d'une subvention mensuelle à tous les citoyens âgés, mais l'administration du District fédéral ne dispose pas de ressources en quantité suffisante pour satisfaire tous les besoins de ses électeurs. Ainsi, la demande de logements excède sensiblement l'offre, malgré les programmes fédéraux et étatiques visant à contrer la pénurie. Le déficit immédiat de logements avoisine 22 % (familles sans logement ou qui habitent des espaces trop restreints ou des logements mal construits et en décrépitude nécessitant un remplacement immédiat) et le déficit total s'approche de 42 % (si l'on ajoute au chiffre précédent les logements qui exigent un remplacement à moyen terme et ceux dont ont besoin les nouvelles familles) (Horbath Corredor, 2003). Ceux qui s'efforcent de survivre et de protéger leurs familles croient souvent ne pas pouvoir se permettre d'attendre leur tour d'obtenir un abri décent par l'intermédiaire d'un processus officiel qui paraît interminable. Ils cherchent plutôt à établir des relations privilégiées avec des amis au sein de l'administration.

Dans les années 1980 et 1990, des organisations populaires urbaines indépendantes comme l'*Asamblea de Barrios* (Assemblée de voisinage, AB) sont passées de simples tribunes regroupant les habitants des bidonvilles, des sans abri et des démunis de Mexico à des mouvements participatifs réclamant un changement politique à l'échelle nationale. De nombreux leaders de ces mouvements sont devenus candidats du PRD dans la lutte pour la démocratie, décapitant ainsi littéralement leurs organisations. Ces nouveaux personnages politiques ne pouvaient plus passer suffisamment de temps dans la rue à promouvoir les exigences concrètes des mouvements, mais ils n'avaient pas non plus accès, en qualité de représentants de l'État, à suffisamment de ressources pour alléger la pénurie de logements à court terme. Ainsi, le mouvement populaire urbain a perdu de son allant, s'est disloqué et les groupes fragmentaires qui restaient ont établi des liens de patronage avec leurs anciens leaders, qui occupaient désormais des charges électives ou bureaucratiques (entrevues de l'auteure avec « Elena », « Rafael », « Alberto », Francisco Saucedo et Marco Rascón — voir note 5 ; voir également Grajeda, 2005). Bien que ces relations privilégiées minent l'établissement de programmes dotés de règles et d'avantages à portée universelle, elles sont, du point de vue de l'électeur dans le besoin, préférables à la solution de rechange qui consiste à attendre patiemment des résultats incertains.

Selon la position qu'ils occupent et leurs contacts, les commanditaires peuvent procurer aux consommateurs un meilleur accès aux soins de santé, à l'éducation et aux logements subventionnés, leur assurer des emplois et organiser pour eux la fourniture des services urbains. Les EP créent des inégalités, mais ils peuvent également servir de mécanisme d'inclusion sociale (Mattina, 2007), comme dans la tentative, couronnée de succès, d'une communauté brésilienne pour obtenir des services urbains grâce à la pratique de son commanditaire de vendre les votes de la communauté aux candidats à l'élection publique, à condition toutefois que le règlement de leur dû soit effectué avant le jour du scrutin. Certes, les activités du commanditaire n'étaient pas démocratiques, mais elles ont fait en sorte que les votes de la communauté ne soient pas dévolus en pure perte à des candidats généreux en promesses qu'ils oublieraient après l'élection, une fois confortablement installés dans un bureau éloigné. Lorsque la communauté a fait l'expérience d'un leadership plus démocratique, ses membres ont constaté qu'ils ne bénéficiaient plus daucun avantage et ont renoué avec leur ancien commanditaire (Gay, 1999). Lorsque les institutions et les organisations démocratiques ne sont pas en mesure d'offrir des avantages et des services appréciables, les échanges personnels demeurent à tout le moins un choix viable qui résout les problèmes immédiats de disponibilité des ressources pour certains électeurs.

Valeur psychologique Le discours du PRD — à l'échelle nationale comme à l'échelle de l'État — tourne autour de sa proximité des masses, mais le noyau du parti est composé en majorité d'une élite refermée sur elle-même. Dans ses luttes électorales, d'abord contre l'hégémonie du PRI et ensuite contre

le PAN, le PRD s'est toujours positionné comme le parti du peuple; cette force allait non seulement engendrer une politique économique axée sur la satisfaction des besoins des masses, mais également donner à ces dernières un canal de communication directe en les incluant dans le gouvernement. L'on peut affirmer que ce discours d'intégration a joué un rôle déterminant dans le succès du PRD. Pourtant, les leaders du parti se sont montrés on ne peut plus distants du peuple dans leur style décisionnel. Cuahtémoc Cárdenas, leader moral du PRD et premier maire du District fédéral, a eu tendance à prendre des décisions avec un petit cercle de conseillers de confiance (Prud'homme, 1996) et, centré qu'il était déjà sur la course à la présidence de 2000, a davantage délégué qu'il n'a agi directement à titre de maire (Harbers, 2007 ; Ward et Durden, 2002). Son successeur, Rosario Robles, a ravivé l'appui chancelant pour le PRD de la ville de Mexico grâce à une énergique campagne publicitaire et en se faisant plus présent aux yeux du public. Quant au troisième maire du PRD, Andrés Manuel López Obrador, il est parvenu à soulever l'intérêt de la population dans les places publiques tant par sa campagne à la mairie que par sa campagne à la présidence. Malgré la rhétorique des trois maires — et l'image publique des deux derniers —, aucun d'eux n'a instauré des mécanismes fonctionnels de participation politique au-delà des élections (voir Harbers, 2007, pour une analyse détaillée des mécanismes utilisés).

Le vide laissé à l'échelon local par les élites distantes, l'absence de mécanismes de participation et l'incapacité de répondre à l'ensemble des besoins importants a été comblé par les intermédiaires locaux. Les acteurs politiques habitués à rallier la population en vue de lutter pour l'emploi, le logement et la représentation se sont établis dans les banlieues populaires du District fédéral. Ils misent sur leur présence et leur image d'entrepreneurs politiques compétents pour s'allier des partisans. En s'appuyant sur la force de leurs partisans, les acteurs négocient ensuite avec le PRD et l'administration de la ville pour obtenir des ressources à l'intention de ces partisans, mais aussi des postes de pouvoir au sein du parti et des candidatures à l'élection publique pour eux-mêmes. Dans bon nombre des quartiers pauvres de la ville, ces acteurs, assistés de leurs familles et de leurs amis, ont assumé des charges publiques locales au nom du PRD et en ont fait leur propre fief.

À n'en pas douter, ces commanditaires se livrent à des activités non démocratiques et antidémocratiques en tous genres, comme le détournement de ressources, l'achat de votes, la fraude électorale et ainsi de suite ; pourtant, maints consommateurs évaluent leur performance en s'appuyant sur d'autres facteurs. Les relations d'échange personnel à long terme, comme le clientélisme, aident parfois non seulement à accéder à l'État ou à mobiliser des ressources économiques, mais aussi à inculquer un sentiment souhaitable d'appartenance à la communauté et un sens identitaire. Les clients tolèrent la nature asymétrique de la relation parce que le patron est généreux et leur manifeste de l'intérêt. Ils s'identifient avec le patron parce que ce dernier provient de leur région ou du voisinage, a un emploi semblable au leur ou appartient au même groupe ethnique ou religieux (Güneş-Ayata, 1994).

Les membres des groupes clients dans la ville de Mexico se sont dits heureux d'avoir trouvé des gens possédant une expérience semblable à la leur, avec lesquels ils interagissent et travaillent à l'atteinte d'un objectif commun, et sur qui ils peuvent compter pour les soutenir — des avantages qui paraissent plus lourds dans la balance que les gestes de leadership non démocratiques.⁸ Un phénomène similaire a été observé à Buenos Aires, où les relations entre patron et client servent d'appui aux sentiments de solidarité et d'appartenance à la famille dans une collectivité démunie. Dans ce cas, non seulement les patrons combinent-ils les besoins en ressources de leurs clients, mais ils les connaissent personnellement et saisissent bien leurs problèmes, et les clients réagissent avec respect et affection. Cette relation sert un

⁸ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec « Luisa » (résidente de divers bidonvilles pendant plus de 20 ans et d'un bidonville du FPFV au moment de l'entrevue), 8 décembre 2004 ; « Lupe » (voir note 7) ; et « Catalina » (membre d'un groupe d'aînés), 27 novembre 2004 ; aussi, discussion générale dans le cadre d'une réunion d'un groupe de citoyens âgés, 4 novembre 2004.

double objectif : rendre la domination acceptable et la vie dans un bidonville tolérable (Auyero 1999a ; Auyero, 1999b).

Peu importe que les ÉP présentent des caractéristiques contraires à la démocratie et que leurs conséquences se soient révélées antidémocratiques, il est impossible de dire avec certitude si la relation entre les ÉP, la performance du gouvernement démocratique et la consolidation du régime démocratique affiche nécessairement et toujours un lien de causalité unidirectionnel. La réactivité erratique du gouvernement et la consolidation faible du régime sont également pour les commanditaires et les consommateurs une invitation à recourir aux ÉP. De plus, les changements dans le système politique influent sur l'équilibre interne des échanges personnels.

Transformations des échanges personnels

L'évolution politique vers la démocratie ne s'opère pas de façon linéaire. Les progrès sont souvent suivis de reculs, mais chaque pas en avant contribue au perfectionnement des connaissances et des compétences sur lesquelles les acteurs peuvent prendre appui dans des phases subséquentes. La démocratisation étant un processus, le domaine officieux des échanges personnels — qui devrait, idéalement, cesser d'exister lorsque les institutions et la société se démocratisent — fait partie de la transformation cyclique.

Notre compréhension du processus cyclique de l'évolution politique s'inspire de Fox (2007), qui analyse l'évolution d'une volonté de reddition de comptes accrue au Mexique autoritaire selon des cycles itératifs. Les élites réformistes et la société civile active interagissent, ou les acteurs sociaux agissent seuls, dans des projets fragmentaires, pour faire en sorte que l'État soit plus responsable à l'endroit des électeurs (c'est-à-dire qu'il leur rende des comptes par l'intermédiaire de mécanismes institutionnels et sociaux, au-delà des élections). Ces projets sont interrompus par des périodes d'inactivité ou de recul et les succès dans certains secteurs géographiques tranchent sur l'immuabilité dans d'autres, mais les acteurs utilisent l'éventail des mécanismes d'interaction et de mobilisation contentieuse que préconise chaque cycle d'activité pour accélérer les cycles subséquents et pour élargir peu à peu la brèche dans l'État. Les cycles itératifs s'appliquent également à l'évolution progressive des régimes démocratiques. Les mêmes allées et venues de pressions et d'ouverture, de réactions et de retrait peuvent être observés dans la transition vers la démocratie, la consolidation du régime démocratique et l'amélioration de sa qualité.

Au cours de la période d'hégémonie du PRI, les mouvements populaires urbains ont négocié avec ce parti et s'y sont opposés dans la ville de Mexico. Cette dernière a connu des périodes d'ouverture et de répression de la part des gouvernants, selon, entre autres facteurs, les convictions personnelles des dirigeants de la ville quant à la meilleure manière de réagir aux demandes conflictuelles des démunis et de la classe moyenne (Cross, 1998). Elle a aussi connu des périodes de mobilisation accrue des gouvernés, souvent en réaction à ce qu'ils considéraient comme un désintérêt éhonté de l'État pour la situation dramatique des démunis, associée à des ouvertures dans la structure d'opportunités politiques (Haber, 2006). Peut-être le changement le plus important dans les possibilités offertes a-t-il été une plus grande tolérance de la concurrence dans l'arène politique, qui a culminé avec l'élection démocratique du *jefe de gobierno* (chef du gouvernement, maire) en 1997. L'opposition politique a grandement bénéficié de la mobilisation du MUP dans la lutte électorale, comme le PRD dans sa victoire, mais les conséquences pour le MUP ont été plutôt amères, puisqu'il a simultanément réalisé un grand bond en avant et enregistré une importante démobilisation. En effet, bon nombre de leaders du MUP ont été propulsés à des charges électives ou administratives, ont acquis de nouvelles compétences et ont travaillé à la création d'un gouvernement plus réactif, mais cette bifurcation de leur centre d'intérêt n'en a pas moins provoqué la décapitation du mouvement qu'ils dirigeaient. Non seulement le MUP s'est-il fragmenté en raison de cette

absence de leadership, mais il a été freiné dans sa lancée parce que ses membres ignoraient comment contester de manière efficace ce nouveau gouvernement qui était, en définitive, le leur.⁹

Avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratiquement élu, de grands progrès ont été réalisés en matière de reddition de comptes et de réactivité et, même si le résultat immédiat de cet accès au pouvoir a été la démobilisation, le MUP se redresse. Comme nous l'avons vu, un certain nombre de leaders du MUP ont été insatisfaits de l'exercice du pouvoir par le PRD et se sont dissociés du mouvement. Avec d'autres intervenants qui travaillaient déjà pour le parti, ils envisagent des solutions de rechange, comme la formation de nouveaux partis, afin de faire avancer le processus de pénétration de la démocratie.¹⁰ Une organisation — le *Frente Popular Francisco Villa* (Front populaire Francisco Villa, FPFV) s'est alliée au PRD par l'intermédiaire de nombreuses relations d'échange personnel, mais s'oppose régulièrement aux politiques gouvernementales qu'elle juge préjudiciables à ses membres.

Consolider et développer une démocratie de qualité — par l'établissement d'institutions démocratiques solidement ancrées, acceptées et reconnues (voir Schedler, 1998) et grâce aux progrès de l'État de droit, des droits et libertés, de l'égalité et du principe d'un gouvernement responsable et réactif (Diamond et Morlino, 2005) — s'avère un processus lent qui n'est pas forcément linéaire et dont les failles attribuables aux reculs, aux écarts et aux lacunes sont comblées par d'autres moyens, comme celui des ÉP. Toutefois, le choix de mettre en œuvre de telles stratégies ne signifie pas nécessairement le retour aux mécanismes autoritaires statiques.

La dynamique des échanges personnels se transforme avec l'acquisition d'habiletés démocratiques et l'établissement d'institutions démocratiques. Les cycles itératifs qui améliorent la reddition de comptes et la participation aux arènes politiques et sociales approuvés s'appliquent également aux contextes informels. Les observations de maints auteurs donnent à penser que la dynamique des ÉP change selon le contexte, et en particulier que l'intensification de la concurrence politique et de l'*apertura* démocratique accroît les avantages des ÉP pour les consommateurs, rendent ces échanges plus participatifs et engendrent une meilleure reddition de comptes de la part des commanditaires.

Évoquant le sultanisme africain, Sandbrook (1985) explique que les avantages du clientélisme pour les masses se bonifient et que la répression décline avec l'intensification de la concurrence politique. Selon Gay (1999), une concurrence électorale plus intense fait des échanges personnels un instrument qui permet de tenir responsables des politiciens par ailleurs insaisissables, les électeurs étant à même d'exiger leur dû avant d'aller voter. Fox (1994) décrit, pour sa part, le déplacement de ce qu'il appelle le clientélisme autoritaire par un semi-clientélisme durant les débuts de l'ouverture démocratique. Sous les régimes autoritaires, le clientélisme est l'équivalent de ressources échangées au rabais contre la subordination politique et prend appui sur la menace de coercition. À mesure que l'ouverture démocratique progresse, les réformateurs au sein de l'État sont de plus en plus susceptibles de reconnaître la légitimité des organisations indépendantes et de négocier avec elles, et de tenter d'obtenir la conformité en menaçant de retirer des avantages plutôt qu'en usant de la violence.

De nombreux politiciens du PRD établissent des liens de patronage avec les leaders des organisations sociales, et d'autres ont un bassin de clients directs. Cette situation est en partie attribuable aux difficultés de gouverner à Mexico, où les demandes souvent conflictuelles d'un bassin d'électeurs très inégal doivent être satisfaites à même des ressources limitées et où bon nombre estiment que la seule façon de conserver

⁹ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec Francisco Saucedo (voir note 5) ; « Homero » (membre de l'AB et par la suite conseiller auprès des leaders d'un groupe restant de l'AB), 15 septembre 2004 ; et « Ramiro » (leader d'un groupe restant de l'AB), 14 septembre 2004 ; voir également Bruhn, 2008.

¹⁰ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec Froylan Yescas (membre du Comité de direction du District fédéral du PRD au moment de l'entrevue), 22 novembre 2004 ; « Carlos » (conseiller auprès de la direction du FPFV), 25 octobre 2004.

l'appui de la population, alors que le changement politique s'éternise, consiste à distribuer des incitatifs discrétionnaires. Certains des patrons ont des tendances autoritaires, mais d'autres sont d'évidence influencés par la pensée démocratique et s'abstiennent de recourir aux pressions, estimant qu'ils commettraient une erreur en contraignant leurs clients à agir (et craignant que la situation se retourne contre eux au moment des élections). Ils préfèrent persuader les clients d'adhérer à leur point de vue en les éduquant au sujet du système politique et de leurs droits et obligations en qualité de citoyens.¹¹

Le PRD fait partie intégrante de la transition mexicaine vers la démocratie, et les changements qu'il négocie dans l'arène politique officielle se reflètent à l'échelon inférieur, dans les négociations relatives aux relations entre patrons et clients à l'intérieur et en marge de sa propre organisation. À mesure que la concurrence politique s'intensifie et que s'allonge la liste des patrons parmi lesquels les clients peuvent faire leur choix, les attentes des clients croissent alors que les patrons recherchent toujours plus de clients, les votes ne pouvant être aussi aisément fabriqués. Les patrons canalisent les demandes des clients, et les représentants élus utilisent la satisfaction de ces demandes pour acheter du temps pendant qu'ils mettent en œuvre des programmes plus englobants.

Conclusion

En somme, non seulement les échanges personnels ont-ils une incidence sur la démocratie, mais ils sont influencés par elle. Les lacunes au chapitre de la reddition de comptes et de la transparence, la persistance des difficultés économiques et le sentiment d'aliénation engendrent la désillusion à l'égard des processus démocratiques et conduisent à la recherche d'autres modes de représentation, de mobilisation des ressources et de renforcement communautaire. Lorsque les gouvernements démocratiques laissent à désirer sur le plan des évaluations institutionnelles, économiques et psychologiques, les électeurs se tournent souvent vers les échanges personnels pour combler ces lacunes.

En outre, la dynamique interne des échanges personnels n'est pas statique ; elle est influencée par le contexte dans la mesure que le degré de répression ou de concurrence dans le système politique se reflète dans les échanges informels. Autant les institutions et les valeurs démocratiques évoluent dans une société, autant les processus informels parallèles qui en comblent les lacunes ou persistent comme vestiges des régimes antérieurs évoluent à leur tour. L'intensification de la concurrence politique et l'accroissement des libertés se traduisent par le pouvoir accru des clients des ÉP, qui jouissent d'une plus grande latitude pour négocier les relations d'échange — ou se désengager.

L'expérience du PRD au gouvernement du District fédéral du Mexique met ces processus en évidence. Le parti a joué un rôle déterminant dans la lutte pour la démocratie, mais un bon nombre de ses politiciens se livrent également à des tactiques politiques malhonnêtes et ont recours aux échanges personnels pour récolter des votes, et les administrations du parti ont déployé peu d'efforts pour accroître la participation des citoyens à la démocratie. C'est pourquoi certains partisans de la société civile ont pris leurs distances par rapport au PRD, quoique les programmes et le discours du parti continuent de bénéficier de la part des électeurs d'un appui suffisant pour que soient confiées des charges publiques aux candidats à la mairie. Les lacunes dans les procédures institutionnelles, les avantages économiques et les processus visant la

¹¹ Entrevues de l'auteure dans la ville de Mexico avec « Ricardo » (membre du Comité de direction du District fédéral du PRD au moment de l'entrevue), 27 septembre 2004 ; « Jorge » (entrepreneur politique travaillant pour « Ricardo »), 26 novembre 2004 ; « Isabel » (membre de l'une des organisations de logement de « Jorge »), 7 décembre 2004 ; « Lupe » (voir note 7) ; « Leticia » (activiste travaillant avec l'organisation de « Lupe »), 27 novembre 2004 ; Gerardo Villanueva (député à l'Assemblée législative du District fédéral pour le PRD au moment de l'entrevue et comptant parmi les leaders d'un réseau d'organisations sociales incluant le groupe de « Lupe »), 25 octobre 2004 ; « Homero » et « Ramiro » (voir note 9).

création d'une identité des administrations du PRD sont comblées à l'aide d'autres méthodes, de sorte que la démocratie et les échanges personnels cohabitent. Toutefois, le contact entre les commanditaires et les consommateurs des échanges personnels ne ressemble pas à celui qui prévalait dans le passé autoritaire du Mexique, du fait que les commanditaires doivent se disputer les consommateurs et que ces derniers sont en mesure d'utiliser la revendication et la désertion.

L'argumentation exposée ici est l'explication simplifiée d'une dynamique complexe de pressions exercées par la base et d'ouverture au sommet, soumise à des facteurs structurels et institutionnels, et il reste beaucoup à accomplir pour clarifier ces processus et leurs répercussions. Les progrès que nous avons décrits soulèvent donc de nombreuses questions, notamment : Quel est le ratio des formes autoritaires traditionnelles de clientélisme par rapport au clientélisme négocié décrit ici ? La plupart des groupes se situent-ils quelque part entre les deux ? Dans quels cas et pourquoi voit-on le développement d'échanges personnels au lieu d'institutions locales participatives ou d'organisations communautaires indépendantes ?

Bibliographie

- Auyero, Javier, 1999a, « Performing Evita: A Tale of Two Peronist Women », *Journal of Contemporary Ethnography*, vol. 27, n° 4, p. 461-493.
- Auyero, Javier, 1999b, « 'From the client's point(s) of view': How poor people perceive and evaluate political clientelism », *Theory and Society*, vol. 28, p. 297-334.
- Baviskar, Siddhartha et Mary Fran T. Malone, 2004, « What Democracy Means to Citizens — and Why It Matters », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 76, p. 3-23.
- Bruhn, Kathleen, 1997, *Taking on Goliath: The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Bruhn, Kathleen, 2008, *Urban Protest in Mexico and Brazil*, New York, Cambridge University Press.
- Camp, Roderic Ai, 2003, « Democracy through Latin American Lenses: an Appraisal » dans Roderic Ai Camp (sous la dir. de), *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 3-23.
- Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc, 2009, « Un último llamamiento a los militantes del PRD », *La Jornada*, México, 17 juillet 2009.
- Covarrubias, Ana Cristina, 2005, *Las Instituciones ante el Espejo de la Opinión Pública*, México, Distrito Federal, Pulso Mercadológico y Covarrubias y Asociados, consulté sur Internet, www.amai.org/datos_files/las_inst_antel_espejo.pdf, le 12 novembre 2010.
- Cross, John C., 1998, *Informal Politics: Street Vendors and the State in Mexico City*, Stanford, CA, Stanford University Press.
- Crow, David Bradley, 2009, *Citizen Disenchantment in New Democracies: The Case of Mexico*, thèse de doctorat, University of Texas at Austin.
- Diamond, Larry et Leonardo Morlino, 2005, « Introduction » dans Diamond et Morlino (sous la dir. de), *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. ix-xliii.
- Denissen, Ingeborg, 2009, « New Forms of Political Inclusion: Competitive Clientelism. The case of Iztapalapa, Mexico City » dans *Quality and Effectiveness, A Rich Menu for the Poor: Food for Thought on Effective Aid Policies*, Ministère des Affaires étrangères des Pays Bas, consulté sur Internet, http://www.minbuza.nl/en/Key_Topics/Quality_and_Effectiveness/A_Rich_Menu_for_the_Poor/The_Essays?pagenr=4, le 12 novembre 2010.
- Erdmann, Gero et Ulf Engel, 2006, « Neopatrimonialism Revisited: Beyond a Catch-All Concept », *German Institute of Global and Area Studies*, Working Paper n° 16.
- Flynn, Peter, 1975, « Class, Clientelism, and Coercion: Some Mechanisms of Internal Dependency and Control », *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 12, n° 1, p. 133-156.
- Fox, Jonathan, 1994, « The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico », *World Politics*, vol. 46, n° 2, p. 151-184.

- Fox, Jonathan, 2007, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, New York, Oxford University Press.
- García Soto, Salvador, 2009, « René y el plato frío de la venganza », *El Universal*, México, 13 juin 2009.
- Gay, Robert, 1999, « The Broker and the Thief: A Parable (Reflections on Popular Politics in Brazil) », *Luso-Brazilian Review*, vol. 36, n° 1, p. 49-70.
- Grajeda, Ella, 2005, « Benefician perredistas con créditos de vivienda », *El Universal*, 16 janvier 2005, Ciudad, p. 2.
- Grindle, Merilee Serrill, 1977, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico. A Case Study in Public Policy*, Berkeley, University of California Press.
- Güneş-Ayata, Ayşe, 1994, « Clientelism: Premodern, Modern, Postmodern » dans Luis Roniger et Ayşe Güneş-Ayata (sous la dir. de), *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Boulder, Lynne Rienner, p. 19-28.
- Haber, Paul L., 2006, *Power from Experience: Urban Popular Movements in Late Twentieth Century Mexico*, University Park, Pennsylvania State University.
- Harbers, Imke, 2007, « Democratic Deepening in Third-Wave Democracies: Experiments with Participation in Mexico City », *Political Studies*, vol. 55, n° 1, p. 38-58.
- Hellman, Judith Adler, 1983, « The Role of Ideology in Peasant Politics: Peasant Mobilization and Demobilization in the Laguna Region », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, n° 1, p. 3-29.
- Helmke, Gretchen et Steven Levitsky (sous la dir. de), 2006, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hilgers, Tina, 2008, « Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective », *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n° 4, p. 123-153.
- Hilgers, Tina, 2009, « Who is Using Whom? Clientelism from the Client's Perspective », *Journal of Iberian and Latin American Research*, vol. 15, n° 1, p. 1-28.
- Horbath Corredor, Jorge Enrique, 2003, « Problemas urbanos del Distrito Federal para el Nuevo siglo: la vivienda en los grupos populares de la ciudad », *Scripta Nova*, vol. VII, n° 146, consulté sur Internet, <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146%28041%29.htm>, le 12 novembre 2010.
- Kitschelt, Herbert et Steven I. Wilkinson (sous la dir. de), 2007a, *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, New York, Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert et Steven J. Wilkinson, 2007b, « Citizen-Politician Linkages: an Introduction » dans Herbert Kitschelt et Steven I. Wilkinson (sous la dir. de), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, New York, Cambridge University Press, p. 1-49.
- Klesner, Joseph L., 2007, « The 2006 Elections: Manifestation of a Divided Society? », *PS: Political Science and Politics*, vol. 40, n° 1, p. 27-32.
- Krishna, Anirudh, 2007, « Politics in the Middle: mediating relationships between citizens and the state in rural North India » dans Kitschelt et Wilkinson (sous la dir. de), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, New York, Cambridge University Press, p. 141-158.
- Latinobarómetro, 2009, *Informe Latinobarómetro 2009*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Lewis, Peter M., 2006, « Performance and Legitimacy in Nigeria's New Democracy », Afrobarometer Briefing Paper n° 46, juillet 2006.
- Lomnitz, Larissa Adler, 1988, « Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model », *American Anthropologist*, vol. 90, n° 1, p. 42-55.
- Mattina, Cesare, 2007, « Changes in Clientelism and Urban Government: A Comparative Case Study of Naples and Marseilles », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 31, n° 1, p. 73-90.
- Miller, Arthur H., Vicki L. Hesli et William M. Reisinger, 1997, « Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies », *British Journal of Political Science*, vol. 27, n° 2, p. 157-190.
- Mills Ivins, William, 1887, *Machine Politics and Money in Elections in New York City*, New York, Harper & Brothers.
- Mitofsky, 2009, *Monitor Mitofsky: Economía, Gobierno y Política*, avril 2009, México, Distrito Federal, Consulta Mitofsky.

- Montambeault, Françoise, à paraître 2011, « Overcoming Clientelism through Local Participatory Institutions in Mexico: What Type of Participation? », à paraître dans *Latin American Politics and Society*. O'Donnell, Guillermo, 1998, « Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America » dans Juan Méndez, Guillermo O'Donnell et Paulo Sérgio Pinheiro (sous la dir. de), *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press, p. 303-338.
- Oxhorn, Philip, 2003, « Social Inequality, Civil Society, and the Limits of Citizenship in Latin America », dans Susan E. Eckstein et Timothy P. Wickham-Crowley (sous la dir. de), *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*, Berkeley and Los Angeles, University of California Press, p. 35-63.
- Piattoni, Simona, 2001, « Clientelism in Historical and Comparative Perspective », dans Simona Piattoni (sous la dir. de), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 1-30.
- Prud'homme, Jean François, 1996, *Party Strategies and Negotiations over the Rules for Electoral Competition: Mexico (1988-1994)*, thèse de doctorat, York University.
- Przeworski, Adam, 1999, « Minimalist conception of democracy: a defense », dans Ian Shapiro et Casiano Hacker-Cordón (sous la dir. de), *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 23-55.
- Remmer, Karen L., 2007, « The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003 », *The Journal of Politics*, vol. 69, n° 2, p. 363-377.
- Sánchez, Marco Aurelio, 1999, *La Élite en Crisis: Problemas Organizativos, Indeterminación Ideológica y Deficiencias Programáticas*, México D.F., Plaza y Valdés.
- Sánchez, Marco Aurelio, 2001, *PRD: El Rostro y la Máscara. Reporte de la Crisis Terminal de una Élite Política*, México, D.F., Centro de Estudios de Política Comparada y Centro de Estudios para la Transición Democrática.
- Sandbrook, Richard, 1985, *The Politics of Africa's Economic Stagnation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schaffer, Frederic C., 2007, « Why Study Vote Buying? » dans F.C. Schaffer (sous la dir. de), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Boulder, Lynne Rienner, p. 1-16.
- Schedler, Andreas, 1998, « What is Democratic Consolidation? », *Journal of Democracy*, vol. 9, n° 2, p. 91-107.
- Schmidt, Steffen W., James C. Scott, Carl Landé et Laura Guasti (sous la dir. de), 1977, *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*, Berkeley, University of California Press.
- Schmitter, Philippe C. et Terry Lynn Karl, 1991, « What Democracy is and is not », *Journal of Democracy*, vol. 2, n° 3, p. 75-88.
- Schumpeter, Joseph, 2003, *Capitalism, Socialism & Democracy*. Taylor & Francis e-Library.
- Shapiro, Ian et Casiano Hacker-Cordón, 1999, *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shefner, Jon, 2001, « Coalitions and Clientelism in Mexico », *Theory and Society*, vol. 30, p. 593-628.
- Shefter, Martin, 1994, *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Stokes, Susan, 2005, « Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina », *American Political Science Review*, vol. 99, n° 3, p. 315-325.
- Tedesco, Laura, 1999, *Democracy in Argentina: Hope and Disillusion*, London, Frank Cass Publishers.
- Tejera Gaona, Héctor, 2003, 'No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba.' *Cultura, Ciudadanos y Campañas Políticas en la Ciudad de México*, México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Iberoamericana, Miguel Ángel Porruá.
- Ward, Peter M. et Elizabeth Durden, 2002, « Government and Democracy in Mexico's Federal District, 1997-2001: Cárdenas, the PRD and the Curate's Egg », *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, n° 1, p. 1-39.