

## Les enseignements du Budget participatif de Porto Alegre

Dans le cadre du festival « Arrêts sur Images » du GSARA, à Charleroi, le lundi 20 février 2006

---

Le BP est une expérience qui tranche par sa radicalité, par rapport aux expériences de politique participative d'autres régions: il est la preuve que les pratiques institutionnelles traditionnelles peuvent être renouvelées en profondeur, qu'il est bel et bien possible de changer les modes de prises de décisions dans nos villes et que ce changement a des effets positifs. Qu'il est possible de trouver des formes de combinaison entre démocratie représentative et démocratie participative, de donner un véritable rôle aux citoyens.

Quelques remarques:

Le budget participatif est tout d'abord un **espace public**, c'est-à-dire un lieu où les gens se rencontrent pour débattre publiquement, à travers des assemblées et des réunions, de problèmes et de questions communes. C'est donc avant tout un endroit où les citoyens et les ont leur mot à dire, peuvent s'exprimer en public sur des questions qui les concernent.

Ces moments de **délibération**, où l'on confronte des arguments publiquement en vue d'aboutir à un accord commun, sont le cœur des politiques participatives. C'est le moment où les jugements et les opinions de chacun des participants, agents de l'Etat compris, se transforment en tenant compte de l'avis des autres. *Comme le disait une participante au Bp de PoA: tu te rends aux réunions du Bp avec certaines idées, certaines revendications, et tu en reviens avec d'autres.* Ces espaces de délibérations sont inexistant dans le modèle démocratique traditionnel, où seuls les représentants délibèrent, tandis que les citoyens votent individuellement et secrètement et dans la démocratie directe sous la forme de plébiscite, où les gens s'expriment individuellement sur telle ou telle question. C'est LA valeur ajoutée des processus participatifs comme le Bp.

Dans le cas du budget participatif, l'objet des débats est l'élaboration du budget communal, qui est un instrument politique qui a une influence importante sur la vie locale, car il organise la distribution des dépenses entre les différents quartiers, programmes, matières ([exemple: rénovation des trottoirs ou investissement dans des événements culturels](#)) Mais le budget n'est pas la seule dimension importante de la vie communale, **il y a d'autres aspects plus qualitatifs**, tels que l'aménagement du territoire, la mobilité, l'environnement, ou tout simplement tel ou tel bien public, dont la gestion a tout à gagner d'une plus grande implication des citoyens, qui peuvent susciter la création d'autres espaces publics. *D'ailleurs à Porto Alegre, les assemblées et les espaces du Bp sont combinés à d'autres espaces, les [commissions municipales](#), où la population participe à l'élaboration des politiques de la santé, de l'éducation, de la culture etc.* Comme le dit Tamimount, la gestion participative ne doit pas nécessairement porter sur l'ensemble du budget de la ville, elle peut porter sur des espaces communautaires.

Les enseignements du Bp de PoA:

**1<sup>er</sup> enseignement: le budget participatif est un espace public qui doit faire l'objet d'un contrat entre l'autorité communale et les acteurs de la société civile.** C'est un nouveau type de "Contrat Social".

- Il faut qu'il y ait un réseau d'associations de quartiers et de comités d'habitants suffisamment dense et organisé et sensibilisé à la question de la participation. Autrement dit, il ne peut s'agir uniquement du projet de l'administration, qui édicterait seule les modalités de la participation, auxquelles la population aurait à adhérer après coup. Les associations et les comités d'habitants doivent être associés activement à l'élaboration des règles de la participation, des matières sur lesquelles elle porte, des critères de distribution des ressources, etc. [Attention au monopole de la participation par les comités de quartiers.](#)

*A Porto Alegre, les associations de quartiers revendiquaient une participation à l'élaboration du budget plusieurs années avant la proposition par le Parti des travailleurs. Elles ont été impliquées dès le début dans la conception du dispositif de participation, ce qui fait que le fonctionnement de celui-ci, le déroulement des réunions, le découpage en régions etc. correspond aux habitudes du mouvement communautaire et a facilité l'appropriation par celui-ci des espaces de la participation.*

- Le contenu de ce contrat doit être suffisamment formalisé, public et contraignant aussi bien pour l'administration que pour les participants. En particulier le mode de prise de décision, les rôles respectifs de l'autorité publique et de la société civile, les matières sur lesquels portent la participation, doivent être suffisamment clarifiés et connus de tous. L'absence de codification et l'informalité risquent de rendre le processus de prise de décision incontrôlable.

*A Porto Alegre, toutes les règles sont consignées dans un "Règlement Interne" (citer ces règles). Elles permettent aux participants de se protéger contre les abus de pouvoir de l'administration, qui se voit contrainte de donner un suivi aux décisions prises par les assemblées, des techniciens, qui sont obligés de respecter les normes techniques inscrites dans le règlement. D'autre part, elles permettent à l'administration de neutraliser les demandes juridiquement ou financièrement irréalisables*

- Le contrat doit être évolutif, c'est-à-dire que les règles doivent être régulièrement renégociable entre les parties. Le bon déroulement de la participation exige un retour constant sur les règles adoptées, de façon à modifier les règles ou critères qui entraînent des blocages ou des injustices aux yeux des participants.

*A Porto Alegre, le règlement interne est réévalué et modifié chaque année à travers des sessions où les représentants des différents districts de la ville renégocient les règles de la participation avec les représentants des pouvoirs publics. [Ex: ...](#)*

2<sup>ème</sup> enseignement: la clé de l'engagement des participants est la supposition que leur participation en vaut la peine, qu'elle aura un impact sur les décisions publiques et l'action de la commune. **Pour que leur participation soit suivie d'effets, il faut une véritable engagement / volonté / orientation politique de l'acteur public**, elle ne peut se satisfaire de bonne volonté.

Cette orientation politique ne se construit pas du jour au lendemain, elle demande tout un processus de préparation et elle demande que certaines conditions soient réunies. Notamment ces trois conditions importantes, il y en a d'autres:

- il faut qu'il y ait un **consensus** au sein de l'équipe dirigeante, du collège et de l'administration sur le bien fondé et l'importance politique de la participation populaire. C'est l'ensemble de la structure du pouvoir qui doit être réceptive et réagir aux demandes de la population. Cela demande un changement de **culture politique** radical, car le représentant et les fonctionnaires doivent accepter qu'ils ne sont plus les seuls maîtres de décisions et des modalités de l'action publique, mais qu'ils doivent tenir compte au quotidien de l'avis des habitants. Ceux-ci ne sont plus seulement les bénéficiaires passifs des politiques publiques, ils co-gèrent et co-décident. Ils pénètrent des domaines autrefois réservés à l'administration, aux élus locaux, ce qui bouscule les rôles, les responsabilités et les zones d'influence traditionnelles, les monopoles. Il faut donc qu'un travail de formation et de préparation interne, au sein des parti, du collège et de l'administration précède la mise en place d'un dispositif de participation.

*A Porto Alegre, cette culture de la démocratie participative et de la citoyenneté active existait depuis toujours au sein du PT, qui est né des luttes du début des années 80 pour la démocratisation du Brésil et qui fonctionne lui-même suivant des principes de démocratie participative. Cependant les blocages et les réticences au sein de l'administration et du corps de techniciens sont encore nombreuses, c'est pourquoi l'exécutif a nommé aux postes clés des cadres du parti qui ont particulièrement bien intégré l'orientation politique de la participation.*

- une certaine dose **d'innovation institutionnelle** est nécessaire pour que l'administration puisse s'adapter au nouveau processus de décision et traduire les impulsions de la participation en actions concrètes. Il faut donc soit créer de nouveaux organes soit aménager les organes existants.

*A Porto Alegre, deux nouveaux organes ont été créés:*

*- le Cabinet du Plan, qui élabore le budget municipal en tenant compte des demandes des participants, des dépenses de fonctionnement et de services de la commune et des demandes des différents départements de l'administration.*

*- la Coordination de la relation avec la communauté: c'est une série d'antennes municipales qui sont en contact directs avec la population et les différents départements de l'administration. C'est une sorte d'interface entre la population et la commune qui d'une part coordonne les réunions du Bp, d'autres part oblige l'administration a resté connecté sur les demandes des habitants.*

- il faut également se donner les **moyens matériels et financiers** pour répondre aux demandes exprimées au sein des structures de participation. L'autorité communale

doit débloquer des moyens significatifs pour la participation. Il n'y a rien de plus frustrant et décourageant pour la population de ne pas voir venir les investissements qui ont été entérinés au sein du Bp.

*La première année du Bp, la municipalité de PoA était complètement désargentée et n'a pas pu répondre aux demandes qu'elle avait elle-même suscitées. Cela s'est traduit par un recul net de la participation la seconde année.*

3<sup>ème</sup> enseignement: la participation citoyenne est rarement une fin en soi, elle est **un moyen pour** aboutir à des objectifs qui s'inscrivent dans **un projet politique** plus général

- les projets politiques qui justifient la mise en place d'un mécanisme de participation de la société civile sont des plus **variés**. Il y a budget participatif et budget participatif. Parmi les promoteurs du budget participatif on trouve des acteurs et des idéologies les plus diverses, voire antagoniques, tels que la Banque mondiale et le Parti des travailleurs.

*Dans une perspective néo-libérale, la participation de la société civile à la gestion des affaires publiques, avec le monde des affaires, est tout à fait compatible, voire fonctionnelle, avec le processus de transfert des responsabilités publiques de l'Etat aux acteurs privés. Le citoyen est assimilé à client, voire à un actionnaire, qui vérifie l'efficacité des services prestés par l'Etat, qu'il finance au moyen de ses contributions. Le modèle de la participation est alors le marché, l'Etat est assimilé à une entreprise, et à la question du pouvoir est substituée celle, apolitique, de la transparence.*

*Dans l'optique du Parti des travailleurs, la socialisation de la politique, l'inclusion politique des secteurs traditionnellement exclus, est le moyen, le levier, pour aboutir à plus de justice sociale (l'inversion des priorités). En politisant les principaux bénéficiaires des services publics, le Bp de Porto Alegre crée, dans les mots de Tarso Genro une sphère publique non étatique de contrôle de l'Etat qui réhabilite le rôle du politique, revalorise l'idée de bien public en dressant un rempart contre toute privatisation, et lutte contre d'autres formes d'instrumentalisation du bien public (clientélisme, corruption etc.).*

- Le projet politique dans lequel s'inscrit la participation va déterminer les formes concrètes que celle-ci empruntera. A savoir le rôle des pouvoirs publics, qui ne sont jamais inactifs, certaines des modalités de la participation (lieu et fréquence des réunions), le statut de la participation au sein du processus de décision (consultative ou contraignante/codécision), les matières sur lesquelles portent la participation (locale/globale, concrète/abstraite) etc.

*A Porto Alegre, par exemple, afin de concrétiser le projet de justice sociale par l'inclusion politique des exclus, les agents de la préfectures interviennent directement, en faisant une série de propositions d'investissement aux participants aux assemblées, qui bénéficient aux plus pauvres (assistance sociale etc.) qui ne participent pas. Indirectement, en mobilisant les habitants des favelas et des zones les plus déshéritées à participer, en leur enseignant la logique et les enjeux du budget participatifs. Les réunions ont lieu au sein des quartiers, de façon à ce que les plus pauvres y participent en masse. Elles respectent le mode de mobilisation*

*des associations. Certains critères de distribution des ressources favorisent les plus pauvres, ce qui augmente la rentabilité de leur participation.etc.*

4<sup>ème</sup> principe: **l'éducation politique est la clé et l'enjeu** du Budget participatif

La participation s'apparente à une recherche-action ou à un grand mouvement d'éducation populaire. Un minimum de connaissance des enjeux et des modalités de la participation est nécessaire. Si celle-ci n'existe pas, les participants seront découragés par la complexité apparente et la technicité, les calculs et se diront que ce n'est pas pour eux.

En participant aux assemblées et aux réunions il découvre les habitants des autres quartiers, apprend à relativiser ses problèmes en prenant connaissance des problèmes des autres, à évaluer ses demandes à l'aune de critères construits publiquement, apprend collectivement à penser la ville comme un tout, interagit avec les représentants des différents départements de la commune, apprend à décoder le fonctionnement de la machine administrative et la formation du budget, les arbitrages etc.

L'habitant fait l'apprentissage du débat et de la vie démocratique, de la formation d'une et de l'importance de la politique comme forme de régulation

À Porto Alegre les associations on fonctionnés comme espace d'éducation non formelle (création d'une disposition à la participation) et comme facteur de mobilisation. Ce qui explique son caractère populaire. La commune de Porto Alegre a également développé différents instruments d'apprentissage et cherché à simplifier au maximum les modalités.