

Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération¹ politique

Leonardo Avritzer²

Le Brésil a vu émerger un grand nombre d'expériences de participation au cours des dix dernières années. Ces expériences sont liées à deux transformations politiques. La première est la mutation de la vie associative qui a accompagné le processus de démocratisation entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980. C'est à cette époque que les associations de quartier se sont multipliées dans le cadre d'un renouveau plus général de la vie associative en réaction à l'autoritarisme de la dictature. À Rio de Janeiro, on a vu émerger plus de nouvelles associations entre 1979 et 1981 que pendant toute la période démocratique antérieure (1946-1964). À Belo Horizonte, 80 % des associations de quartier existantes datent des années 1980 (Avritzer, 2000). À Porto Alegre, une ville dont la tradition associative remonte aux années 1950, c'est à ce moment que les associations locales ont commencé à réclamer leur participation à l'élaboration du budget municipal.

La deuxième transformation importante fut l'émergence d'une législation sur le droit à la participation et à la délibération dans le processus d'élaboration de la Constitution, à la fin des années 1980. La Constitution brésilienne a permis une extension des formes et des lieux de la participation citoyenne. Dans son article 14, le texte constitutionnel reconnaît que la souveraineté populaire peut être exercée non seulement à travers le vote mais aussi à travers l'initiative populaire. L'article 26, qui concerne les municipalités, exige la participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques locales. En matière de santé et de sécurité sociale, les articles 204 et 227 exigent la participation de la population dans la formulation et le contrôle des politiques correspondantes. Et pourtant, peu nombreux furent les édiles ou les partis politiques qui surent tirer profit de cette infrastructure juridique avec le même succès que l'administration municipale de Porto Alegre quand elle décida d'introduire une nouvelle pratique de gestion baptisée « budget participatif » suite à l'élection comme maire d'Olívio Dutra en 1988.

Le budget participatif est une pratique locale de délibération et de décision publiques sur les questions budgétaires aujourd'hui mise en œuvre dans 103 municipalités brésiliennes. Elle se caractérise par quatre éléments. Le premier est la délégation de souveraineté des maires élus à une série d'assemblées sectorielles et thématiques qui fonctionnent sur la base de critères universels de participation. Tout citoyen a le droit de participer et de voter sur les questions budgétaires au sein de ces assemblées. La deuxième caractéristique est la combinaison au sein de ce modèle d'éléments de participation appartenant à différentes traditions participatives, telle que la participation directe et l'élection de conseillers au niveau municipal. Le troisième élément est

¹ En brésilien, le terme de délibératif renvoie à la fois à la discussion et à la décision (en ce second sens, il rejoint le la façon dont on dit en français qu'un tribunal a délibéré). Selon le contexte, nous avons traduit par le terme « délibératif » ou par les termes « délibératif et décisionnel » (NDT).

² Traduit de l'anglais par Marc Saint-Upéry.

le principe d'auto-régulation. Les règles de participation, de délibération et de décision sont définies par les participants eux-mêmes et adaptées ou modifiées chaque année (Santos et Avritzer, 2002). Le quatrième élément consiste en un effort d'inverser les priorités dans la distribution des biens publics à travers une combinaison de participation et de décisions techniques concernant l'accès à ces biens des divers secteurs de la population. Comment cette formule de délibération et de décision publique a-t-elle émergé ? Relève-t-elle spécifiquement de la configuration politique locale qui prévaut à Porto Alegre ? Peut-elle être étendue à d'autres localités brésiliennes et contribuer ainsi à démocratiser la culture politique du pays ?

Cet article entend analyser les transformations du paysage politique brésilien qui ont permis l'émergence du budget participatif de Porto Alegre. Dans une première partie, nous discuterons de l'émergence de cette expérience et aborderons le thème de son éventuelle exceptionnalité, la région australe du Brésil ayant toujours eu une culture politique plus participative que le reste du pays. Dans la deuxième partie, j'analyserai deux expériences de budget participatif, celles de Porto Alegre et celle de Belo Horizonte, et j'aborderai leurs aspects délibératifs et leurs aspects redistributifs. Je décrirai le niveau d'égalité délibérative qui les caractérise tout en analysant l'existence d'un fossé persistant entre les citoyens qui se contentent de participer et ceux qui prennent la parole. Enfin, la troisième partie sera consacrée à l'analyse de l'extension des expériences de budget participatif, en soulignant leur diversité et en comparant cas par cas les niveaux de participation et l'évolution de la culture démocratique.

L'émergence du budget participatif : une explication

Tout au long du XIX^e siècle, l'État de Rio Grande do Sul, où se trouve la ville de Porto Alegre, a été marqué par de fortes tendances sécessionnistes.³ Son processus de formation politique présente des caractéristiques assez différentes de celles qui prévalent dans le reste du Brésil : ainsi, l'esclavage a joué un rôle central dans le processus de construction de la nation brésilienne, mais il n'a eu qu'un poids assez marginal dans le Sud où la plupart des esclaves n'étaient que des domestiques (Conrad, 1993). Certaines des institutions fondamentales du Brésil du XIX^e siècle, telle que la *guarda nacional*, qui permit aux grands propriétaires terriens de se transformer en colonels de la garde nationale, ne furent pas acceptées dans le Rio Grande do Sul. Des milices de citoyens y fonctionnèrent régulièrement entre 1835 et 1845, donnant naissance à une culture moins fortement hiérarchique et à l'émergence du concept d'honneur social (Uricoechea, 1984). La grande propriété rurale (Furtado, 1963) était pratiquement inexistante dans la région nord de l'État du Rio Grande do Sul, où la prévalence de la petite propriété et d'un réseau de petites villes rurales contribua à l'émergence de formes de sociabilité plus égalitaires (Baquero, 1995:20). Le Rio Grande do Sul reçut de plus une partie considérable de l'immigration européenne à destination du Brésil à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e.

³ Tendances qui se sont manifestées à travers une série de guerres civiles, la Campagne cisplatine (1817-1828), la Révolution de Farrupilha (1835-1845), et la Campagne de la Plata (1849-1852) (Cf. Love, 1971:13).

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'émergence des mouvements populaires à Porto Alegre est marquée par la formation de la FRACAB, la Fédération des Associations locales du Rio Grande do Sul, créée dans la deuxième moitié des années 1950 (Silva, 2001:79). Dès ses débuts, le mouvement associatif s'y différencie de celui des autres villes brésiliennes. À São Paulo, par exemple, la SAB – Société des Amis du Quartier – était essentiellement centrée autour des loisirs organisés (Gohn, 1991). Dans le cas de Belo Horizonte, les mobilisations locales et la vie associative étaient très peu développées. La seule ville dont la dynamique associative présente des similitudes avec celle de Porto Alegre est Rio de Janeiro (Boschi, 1987). Quand une dynamique analogue commence à émerger dans le reste du Brésil vers la fin des années 1970 (Santos, 1993), c'est le profil même de la vie associative qui se transforme. À Belo Horizonte et à Recife, le nombre des associations locales triple au cours des années 1980 (Avritzer, 2000 ; Silva, 2002). Rio de Janeiro connaît une forte croissance de la vie associative entre 1979 et 1981. À São Paulo, ce sont les objectifs des associations locales qui changent, connaissant une forte politisation. Porto Alegre connaît quant à elle depuis les années 1960 une tradition plus organisée de revendication de réformes locales grâce à la création de la Liga Interbairros Reivindicatória e Acessoradora (Ligue inter-quartiers), une confédération d'associations qui revendique une participation « humaniste et non paternaliste » (Silva, 2001:81). C'est de cette tradition que surgit dans les années 1980 un nouveau regroupement d'associations, l'UAMPA, qui revendique pour la première fois en 1986 le droit de participer aux délibérations sur les questions budgétaires au niveau local (UAMPA, 1986 ; Avritzer, 2002c).

Une autre tradition qui caractérise Porto Alegre, et qui remonte également à l'après-guerre, est la plus forte présence d'organisations de gauche. Entre 1947 et 1964, c'est le PTB (Parti travailliste brésilien) qui recueillait régulièrement le plus grand nombre de voix lors des élections municipales ou au poste de gouverneur (Silva, 2001). Au début du processus de redémocratisation (1985-1988), la plupart des capitales régionales brésiliennes virent s'affronter des candidats de droite et de gauche. À Porto Alegre en revanche, les principaux compétiteurs étaient le PDT, un parti de centre-gauche qui cherchait à faire revivre la tradition populiste, et le Parti des travailleurs (PT), une organisation visant à rénover la gauche brésilienne et proposant que les villes soient gouvernées par des conseils populaires (Keck, 1992 ; Abers, 1996). Dans un premier temps, lors des premières élections municipales démocratiques, c'est le PDT qui l'emporta et qui fit une tentative d'introduire des mécanismes de gestion participative. Mais les associations locales et le PT protestèrent en disant que ces formes de participation étaient trop limitées. C'est dans ce contexte que l'UAMPA lança l'idée de la participation au processus d'élaboration du budget. Porto Alegre est la seule municipalité brésilienne où le débat politique des premières années de la démocratisation a eu lieu entre des secteurs rivaux de la gauche et s'est centré autour de la question de la participation politique locale. C'est dans ce contexte qu'Olívio Dutra fut élu maire en 1988 et introduisit le budget participatif. Cette émergence fut le résultat conjoncturel des caractéristiques structurelles spécifiques de l'État du Rio Grande do Sul : existence d'un fort mouvement associatif local, accession du PT aux instances de pouvoir

municipal, nouvelle infrastructure juridique de participation engendrée par la Constitution de 1988, revendications de participation surgie pendant le premier mois de la gestion d'Olivio Dutra.

La conception originelle du budget participatif ne répondait de manière exclusive à aucune des conceptions spécifiques de ses divers initiateurs. Elle résulta bien plutôt de la combinaison des projets de participation élaborés par chacun d'entre eux. La proposition de l'UAMPA, l'organisation qui regroupait les associations locales de Porto Alegre, était centrée sur la formation d'assemblées sectorielles fortement structurées au sein desquelles les membres des associations de quartier se prononceraient sur les questions budgétaires. Le PT proposait la création de conseils populaires au sein desquels seraient élus les conseillers municipaux. Contre l'UAMPA, l'équipe municipale proposa que la participation à l'élaboration du budget participatif se fasse sur une base individuelle plutôt que collective.⁴ Elle accepta toutefois l'idée de l'UAMPA selon laquelle la participation devait être organisée au niveau local à travers une série d'assemblées locales obéissant à la logique de la mobilisation populaire. Le PT insista sur la constitution d'un conseil qui, à l'époque, était conçue comme émergence d'une forme de double-pouvoir (Abers, 1996). C'est de cette conception qu'émergea le Conseil du Budget participatif (COP), mais son rôle dans la coordination institutionnelle des propositions surgies au niveau des assemblées locales était complètement inédit. Enfin, l'administration municipale se rendit compte qu'elle devait réformer son propre fonctionnement pour que le budget participatif puisse fonctionner. Elle transforma complètement le profil de la Coordination des Relations avec la Communauté (CRC), l'organisme municipal chargé des liens avec les quartiers. Simultanément, elle créa une nouvelle institution, le GAPLAN, un cabinet du plan chargé d'élaborer le budget sous la double supervision du Conseil du Budget participatif (COP) et du cabinet du maire. Le tableau ci-dessous présente de façon synthétique les principaux acteurs ayant fait des propositions concernant l'organisation institutionnelle du budget participatif et le profil que celui-ci a acquis au début des années 1990.

⁴ Au début des années 1990, cette divergence entraîna un grave conflit et l'UAMPA refusa de participer aux premières mises en oeuvre du budget participatif. Cf. Baierle, 1998.

Les différentes influences dans la conception du budget participatif de Porto Alegre

	Proposition initiale	Résultat final
Associations de quartier	Décision directe au niveau local. Participation de membres des associations locales.	Assemblées sectorielles avec participation individuelle
Infrastructure juridique	Assemblée constituante Introduit la participation citoyenne en tant que principe	La charte de Porto Alegre adopte la participation comme principe premier
PT	Conseil populaire au niveau municipal	Des assemblées locales et thématiques élisent des délégués municipaux qui sont membres d'un conseil de coordination
Administration locale	Insiste sur le rôle du CRC	Le CRC est intégré à la structure du budget participatif

Le budget participatif est donc tout à la fois le résultat du processus de démocratisation brésilien et de son impact spécifique dans la région du pays où s'était développée la tradition la plus démocratique. Son émergence a été favorisée par la nouvelle Constitution et par la synergie productive entre la tradition associative propre au Sud brésilien et le projet spécifique de participation du PT.

À l'heure actuelle, 103 municipalités brésiliennes pratiquent une forme ou une autre de budget participatif, dont São Paulo, Belo Horizonte, Recife et Porto Alegre, quatre des plus grandes villes du pays (Teixeira, 2003). Dans un but comparatif, je souhaiterais me pencher sur le cas de Belo Horizonte, la troisième ville du Brésil avec un peu plus de 2 millions d'habitants. Son histoire politique est très différente de celle de Porto Alegre. Fondée en 1897, elle est la capitale d'un État nettement conservateur, le Minas Gerais. Tout au long du XX^e siècle, sa dynamique associative a été la plupart du temps assez faible. Au cours de ses huit premières décennies d'existence, seules 70 associations de quartier y ont été formées. Mais cette situation a évolué avec l'essor associatif engendré par la démocratisation. Le nombre des associations de quartier y est passé à 534 entre le milieu des années 1970 et celui des années 1980 (Avritzer, 2000). Politiquement, Belo Horizonte a toujours été plus conservatrice que Porto Alegre. Elle était le siège de « l'oligarchie du Minas », un groupe de politiciens conservateurs qui joua un rôle important pendant la période démocratique de l'après-guerre (1946-1964) et qui fournit les

leaders de l'aile conservatrice du processus de transition démocratique en 1985. Cependant, le PT y jouit aussi d'une forte présence et a fini par gagner les élections municipales en 1992, victoire qui lui permit d'introduire le budget participatif, lequel est en vigueur depuis 10 ans.

Une instance délibérative et décisionnelle

Le budget participatif a complètement transformé le processus d'élaboration budgétaire au Brésil. Son application à Porto Alegre se caractérise par l'introduction de quatre nouveaux types d'institutions. Trois d'entre elles incarnent la présence d'une dynamique délibérative et décisionnelle, à savoir les assemblées locales et thématiques, le Conseil du Budget participatif (COP) et le processus de décision concernant le règlement intérieur.⁵ Les assemblées locales et thématiques sont des espaces où les participants expriment leurs revendications, critiquent les initiatives administratives des autorités locales et négocient entre eux les priorités qu'ils souhaitent promouvoir. Porto Alegre est divisée en 16 secteurs géographiques et cinq assemblées thématiques ont été mises en place. Le découpage des secteurs était objet de controverse entre les mouvements sociaux et l'administration municipale. Les mouvements sociaux souhaitaient que les frontières administratives reflètent la logique de l'action collective et s'opposaient en conséquence au découpage prévu (Baierle, 1998). La municipalité de Porto Alegre a fini par accepter de redéfinir les secteurs en adoptant une logique administrative qui coïncide avec la distribution spatiale des mobilisations existantes.

Les assemblées sectorielles et thématiques sont des espaces de discussion et de décision. L'analyse des caractéristiques socio-économiques des participants montre une forte présence des résidents urbains pauvres dans les assemblées sectorielles. Le revenu maximal de 30,22 % d'entre eux est équivalent à deux salaires minimum, tandis que 25,51% des participants gagnent entre 2 et 4 fois le salaire minimum, ce qui ne s'écarte pas sensiblement de la distribution socio-économique de la population. Dans chacune de ces assemblées, 45 minutes sont allouées aux interventions directes des participants. Cette présence populaire au sein des assemblées se nuance à d'autres niveaux, en particulier quand nous passons du niveau de la simple présence à celui de la prise de parole. Le tableau ci-dessous indique la distribution par genre et par statut socio-économique des personnes ayant pris la parole lors des assemblées du budget participatif à Porto Alegre.

⁵ Il existe de nombreuses descriptions utiles du fonctionnement de budget participatif et je ne m'étendrai pas sur la question dans cet article. Pour une description détaillée du processus, voir : Bairle, 1998 ; Santos, 1998 ; Abers, 2000 ; Avritzer, 2002 ; Baiocchi, 2002.

Statut socio-économique des participants et des intervenants dans les assemblées de Porto Alegre

Niveau socio-économique	Participe aux assemblées	N'a jamais pris la parole dans les assemblées
Jusqu'à 2 salaires minimum	30,22 %	47,30 %
2 à 4 salaires minimum	25,51 %	37,90 %
4 à 8 salaires minimum	20,60 %	37,20 %
8 à 12 salaires minimum	-----	27,10%

Source : Cidade

La première caractéristique de la dynamique délibérative des assemblées sectorielles est qu'elles sont capables d'exprimer la diversité sociologique de la ville et de ses différentes catégories sociales, une caractéristique qui, comme nous allons l'illustrer ci-dessous, produit un nouvel équilibre social au sein du processus de délibération et de décision sur la distribution des biens publics. En deuxième lieu, s'il est vrai que subsistent certaines inégalités de classe ou de sexe en matière de participation, il existe un certain équilibre dans le nombre des interventions en fonction du sexe. De fait, la participation des femmes aux réunions du budget participatif est plus élevée que celle des hommes (51,4 % des participants sont des femmes) et leur désir de prendre la parole est plus fort. Cependant, nous observons que le statut socio-économique prédétermine fortement la capacité d'intervention. 47,30 % des participants qui gagnent jusqu'à deux fois le salaire minimum – ils constituent une majorité – n'ont jamais pris la parole lors d'une assemblée. Le nombre des présents qui n'interviennent jamais décroît en proportion inverse de leurs caractéristiques socio-économiques.

Un deuxième espace délibératif et décisionnel est le COP, le Conseil du budget participatif. Il est composé de deux conseillers pour chacune des 16 secteurs géographiques (32), de deux conseillers pour chacune des cinq assemblées thématiques (10), d'un conseiller pour l'UAMPA et d'un représentant du syndicat des fonctionnaires municipaux, soit au total 44 membres. Les représentants de l'administration municipale n'ont pas de voix privilégiée dans les votes du COP, mais leur participation est assidue et ils y exercent une forte influence.⁶ Le COP peut être considéré comme un corps délibératif où ont lieu deux types de **négoiation** : entre les habitants eux-mêmes concernant leurs diverses priorités, et entre les habitants et l'administration municipale sur la définition du budget. Plusieurs types de décision peuvent se prendre à ce niveau et certaines peuvent y être révoquées pour des raisons techniques. Dans le jargon du budget participatif, une raison technique équivaut à un veto imposé par les techniciens de l'administration municipale sur les délibérations des assemblées sectorielles. Ces vetos sont assez courants et concernent des questions environnementales, des problèmes fonciers et des questions financières. Parmi les problèmes environnementaux les plus fréquents, citons la demande de canalisation des cours d'eau locaux⁷, une revendication régulièrement repoussée par les

⁶ À ma connaissance, la seule ville où les membres de l'administration municipale ont le droit de vote au COP est Santo Andre.

⁷ L'asphaltage des rues est le bien public le plus demandé depuis l'émergence du budget participatif. Plus de 6 millions de mètres carrés ont d'ores et déjà été bitumés. Mais, en accroissant l'imperméabilité des sols, cette

techniciens de la ville qui y voient un facteur d'inondations. Toutes ces controverses donnent lieu à de vifs débats entre les membres du COP et l'administration municipale, avec des résultats variés. Une des conséquences importantes de ces débats est d'imposer aux techniciens d'assister aux assemblées sectorielles et thématiques et de discuter de leurs positions avec la population ce qui accentue le caractère délibératif et décisionnel des assemblées populaires.

La troisième dimension délibérative et décisionnelle concerne les règles de la délibération. C'est à Porto Alegre qu'a été initialement conçue une procédure qui fonctionne aujourd'hui dans d'autres villes du Brésil : la municipalité détermine les règles initiales de délibération et le COP a le droit de changer le règlement intérieur à partir de la deuxième année. Ces règles touchent la composition du COP ; ses attributions ; les modalités d'élection des délégués au niveau local ; les conditions de révocation des mandats ; les règles de l'argumentation au sein du COP ; les modalités d'élection d'un organisme de coordination au sein du COP ; et, pour finir, les règles selon lesquelles le COP peut changer chaque année le règlement intérieur. On peut donc considérer le COP comme un organisme qui élabore ses propres formes de régulation, tant au niveau de sa composition que de ses règles de délibération et de décision. Il partage certaines de ses prérogatives avec d'autres institutions, telles que le CRC et le GAPLAN. Néanmoins, c'est au niveau du COP que se déroule le processus de délibération final sur le budget et l'élaboration du règlement intérieur.

À Belo Horizonte, l'organisation du budget participatif – qui est mis en œuvre depuis 1993 - est différente de celle qui prévaut à Porto Alegre. Les assemblées locales se réunissent deux fois par an et leurs délibérations débouchent sur un forum des priorités des secteurs. Lors de la première session des assemblées, l'administration municipale expose l'état des ressources disponibles pour effectuer des travaux publics en matière d'asphaltage, de canalisations et de construction de logements. Le processus d'élaboration des décisions diffère lui aussi de celui de Porto Alegre. La municipalité détermine les ressources disponibles pour chaque secteur en s'appuyant sur un indice dit IQVU, indice de qualité de vie urbaine. La moitié des ressources du budget participatif est redistribuée à égalité entre les différents secteurs et l'autre moitié est allouée en fonction de cet indice. C'est au cours de la deuxième session des assemblées que les principales propositions de travaux publics pour chacun des 37 sous-secteurs sont présentées, amorçant un processus de négociation entre les diverses communautés locales. Cette deuxième session des assemblées de secteur est aussi le moment délibératif et décisionnel le plus fort. Elle se caractérise par l'élection de délégués qui devront voter sur les travaux publics susceptibles d'être inclus dans le budget municipal. En 2002, ces délégués furent élus en fonction des critères suivants : de 1 à 200 participants, un délégué pour 10 participants ; de 201 à 410 participants, un pour 15 ; au-delà de 410 participants, un pour 20. En outre, chaque secteur a droit à un délégué par association bénévole légalement reconnue y ayant son siège. Une fois les délégués élus, les négociations commencent. La principale étape du processus de **négociation** est connue sous le

couverture a fortement augmenté la vulnérabilité de la ville aux inondations. D'où les vetos techniques contre la canalisation des cours d'eau.

nom de “caravane des priorités”. Chacun des quartiers ou des zones qui a proposé un chantier public spécifique envoie une délégation visiter d’autres quartiers pour évaluer leurs besoins. Simultanément, différents quartiers peuvent s’appuyer entre eux, formant ainsi des coalitions revendicatives qui joueront un rôle décisif dans le processus délibératif. L’étape finale est constituée par les forums des priorités des secteurs géographiques. C’est au sein de ce forum que sont formulées des plates-formes qui synthétisent les propositions coalisées des différents sous-secteurs. Ces plates-formes, ainsi que les propositions de chaque secteur, sont soumises au vote et, contrairement à Porto Alegre, les décisions des forums sectoriels sont finales (**préciser**). Les chantiers publics approuvés par les délégués seront intégrés au projet de budget. 20% des délégués présents aux forums sectoriels deviennent membres d’un organisme de contrôle qui supervise la formulation des contrats publics et peut négocier des changements de fournisseurs en cas de problèmes techniques.

Du point de vue de la dimension délibérative et décisionnelle, le processus de Porto Alegre est plus avancé dans la mesure où le caractère délibératif des assemblées est intimement lié au fonctionnement du Conseil du budget participatif. Les moments délibératifs du budget participatif de Belo Horizonte s’expriment lors de la première et deuxième session des assemblées, où le mécanisme électoral joue un plus grand rôle que le processus d’argumentation et d’élaboration des décisions. La principale différence entre les deux expériences est l’absence de COP à Belo Horizonte jusqu’en 1999. Cette année-là, en effet, un conseil aux prérogatives limitées était créé. Mais sa relation avec le processus de délibération et de décision n’a jamais été très intense. Nous allons voir que ces contrastes sont liés aux différences conceptions du processus décisionnel.

Des effets démocratiques et redistributifs

Les niveaux de participation au budget participatif sont non négligeables et ils augmentent chaque année. C’est ce qu’on constate à Porto Alegre, à Belo Horizonte et à São Paulo, première ville du Brésil, où le budget participatif en est à sa deuxième année :

Evolution de la participation au budget participatif

	Porto Alegre	Belo Horizonte	São Paulo
Première année du budget participatif	976	15.216	30.000
Deuxième année du budget participatif	3.694	25.580	50.000
Cinquième année du budget participatif	9.638	21.175	
Dixième année du budget participatif	13.687		

Source : Secrétariats à la Planification des municipalités concernées.

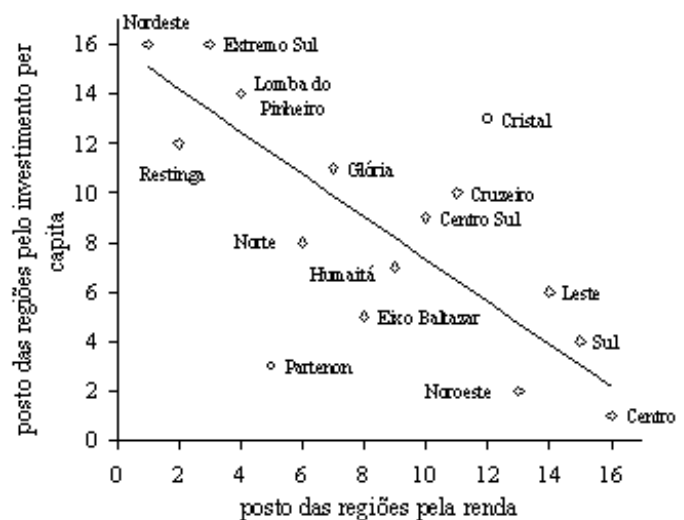
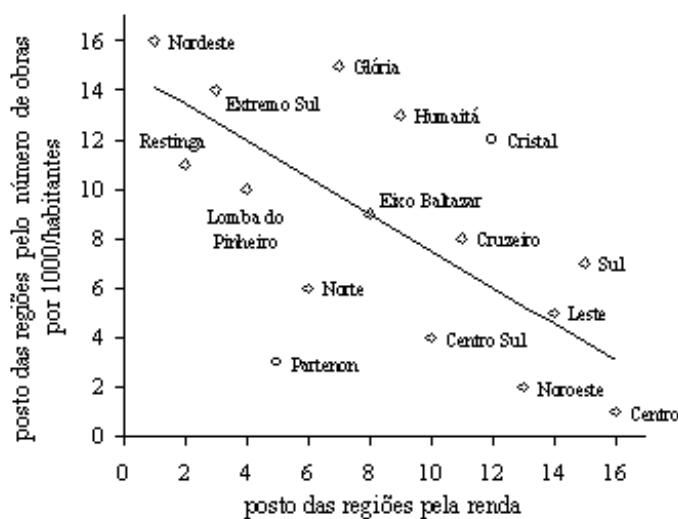
La participation initiale au budget participatif de Porto Alegre était assez faible, voire très faible dans les secteurs qui étaient dépourvus de toute tradition préalable d'organisation sociale (Avritzer et Wampler, 2003). Cela était sans doute lié au scepticisme éprouvé par la population quant à la capacité du processus de déboucher sur la fourniture de biens publics. Cependant, dès la deuxième année, on constate une très forte évolution de la participation. Dans les secteurs qui possédaient déjà une tradition d'organisation locale, l'efficacité des délibérations de la première année encouragea les habitants à s'engager dans le processus ; en revanche, la participation resta très faible dans les autres secteurs. Pendant plusieurs années, ces secteurs, qui sont parmi les plus pauvres, ne connurent qu'une faible participation politique. Ce fut la détermination de l'équipe municipale à persévérer dans le développement du processus participatif et à appliquer des décisions prises par un petit nombre de gens qui finit par contribuer à accroître la participation les années suivantes. C'est pourquoi l'effectivité du processus délibératif et décisionnel est un facteur essentiel de l'augmentation des niveaux de participation. L'augmentation continue de la participation (à l'exception de 1994 et 1996), même si sa distribution a évolué, est aussi liée au fait que les habitants ont confiance dans la perpétuation du processus en raison de l'hégémonie politique du PT à Porto Alegre.

À Belo Horizonte, la participation a connu une évolution plus contrastée. Lors de la première année du budget participatif, elle y était déjà élevée grâce à l'effet de démonstration exercé par l'expérience de Porto Alegre : la population avait de bonnes raisons de penser qu'elle participait à un processus efficace. Une fois que cette efficacité a commencé à se manifester concrètement, la participation en a fortement bénéficié en augmentant de plus de 50% dès la deuxième année du budget participatif. Mais, en 1996, elle a commencé à décroître sous l'effet des doutes concernant l'avenir de l'expérience. Il s'agissait d'une année électorale et les chances du candidat du PT paraissaient faibles, ce qui mettait en doute la possibilité d'application des décisions du budget participatif. Cette décrue de la participation s'est poursuivie en 1997 : malgré le fait que la nouvelle équipe municipale non « pétiste » avait promis de poursuivre l'expérience, les acteurs sociaux ne croyaient guère qu'elle appliquerait les décisions du budget participatif. Mais, dès qu'il apparut qu'elle avait effectivement la volonté de respecter le résultat des délibérations, la participation augmenta de nouveau. Il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer l'expérience de São Paulo, mais il est d'ores et déjà clair que la participation a fortement augmenté lors de la deuxième année.

Dans les grandes agglomérations telles que Porto Alegre, São Paulo et Belo Horizonte, le niveau de participation est de 1 à 1,5 % de la population totale de la ville. Certaines données plus significatives nous permettent de savoir qui participe, comment évolue la participation des plus pauvres, quelle est la relation entre la participation et le respect des nouvelles règles démocratiques règles et le rapport entre participation et redistribution. À Porto Alegre et Belo Horizonte, on peut décrire le profil des participants en fonction des revenus. La plupart des participants à l'expérience du budget participatif gagnent entre 2 et 5 fois le salaire minimum, ce qui correspond à peu près à la moyenne locale (Avritzer, 2000c). Si le niveau de participation des pauvres est relativement élevé, c'est parce que le budget participatif ressemble à des pratiques

déjà existantes au niveau des associations civiques, telles que les assemblées locales. Ces pratiques impliquent l'existence d'une compétence préalable en matière de participation. Par ailleurs, au Brésil, la dynamique associative locale des classes moyennes n'est pas aussi forte que celle des classes populaires. On peut donc soutenir que la participation globale varie en fonction de deux facteurs : les traditions antérieures de vie associative et la perception de l'effectivité du processus. En sus, la participation des classes populaires est spécifiquement influencée par leur compétence en matière de mobilisation et par le fait que les assemblées du budget participatif présentent de fortes similitudes avec d'autres pratiques de participation plus familières aux pauvres qu'aux secteurs de classe moyenne.

La participation des pauvres est un peu moins élevée au Conseil du budget participatif ou aux assemblées de délégués. Les niveaux de revenu et d'instruction des membres du COP à Porto Alegre et à São Paulo (cet organisme n'existe pas à Belo Horizonte) diffèrent sensiblement de celles qui prévalent dans la population en général. Dans le cas de Porto Alegre, 28,2% des membres du COP gagnent entre 4 et 8 fois le salaire minimum, soit un niveau de revenu similaire à celui des conseillers municipaux de São Paulo (**fausse comparaison : ne faut-il pas remplacer par POA ?**). Néanmoins, si l'on croise les projets d'investissements de la municipalité avec les niveaux de revenu de leurs bénéficiaires, on s'aperçoit que la majorité des délibérations profitent au plus pauvres. Les graphiques ci-dessous (repris de Marquetti, 2003) permettent d'observer l'existence d'une forte corrélation entre niveaux d'investissement élevés et faibles niveaux de revenu selon les secteurs géographiques. Cette corrélation montre que la présence de la population au sein des assemblées sectorielles et thématiques de Porto Alegre, associados aos critérios de distribuição que beneficiam as regiões mais pobres, geram resultados distributivos positivos. Pas clair. A préciser : a priori, c'est l'existence de critères favorisant les zones à carences qui expliquent les effets redistributifs



Le budget participatif de Belo Horizonte a également d'importants effets redistributifs, comme l'a montré Pires (2002) en ayant recours à l'IQVU (indice de qualité de vie urbaine). Cet auteur a différencié six catégories d'unités de planification en fonction de leur IQVU et classer en fonction les investissements du budget participatif, démontrant que ces investissements sont concentrés dans les zones dotées des IQVU les plus bas :

Effets redistributifs du budget participatif de Belo Horizonte

Unités de planification en fonction de leur IQVU	nombre d'UP	Ecart d'IQVU	population moyenne pour chaque UP	investissement moyen par UP (en reais)	nombre moyen de travaux publics intégrés au budget participatif par secteur
Catégorie I	6	0570-0645	18.677	93.374,20	0,50
Catégorie II	19	0491-0550	24.985	307.255,16	0,84
Catégorie III	12	0463-0488	35.027	1.185.151,05	2,08
Catégorie IV	18	0423-0456	30.102	1.075.192,75	2,44
Catégorie V	15	0384-0415	26.109	1.149.208,66	1,73
Catégorie VI	11	0328-0368	13.709	1.221.302,76	1,82

Source : Macedo, 2002.

Quel est parallèlement l'impact du budget participatif sur la culture démocratique ? À travers une enquête effectuée en 1999 sur les participants aux expériences de budget participatif de Porto Alegre et de Belo Horizonte⁸, nous avons essayé d'identifier l'impact culturel de ces nouvelles institutions de délibération publique. Nous avons d'abord cherché à savoir quels étaient les bénéfices matériels obtenus par les différents acteurs sociaux et communautés locales. Bien que l'on puisse observer une augmentation du nombre des quartiers ou secteurs qui obtiennent des bénéfices matériels, on constate également que cette variation est moins significative que celle qui est mesurée par une deuxième question, qui concerne l'évolution de la culture politique et, plus précisément, le rôle des médiateurs politiques au Brésil. Le clientélisme joue un rôle

⁸ Cette enquête s'appliquait à un échantillon d'adhérents d'associations participant au budget participatif à Porto Alegre et Belo Horizonte. Dans chaque municipalité, 5 % des membres des associations existantes participant au budget participatif ont été interrogés, soit 122 entretiens à Porto Alegre et 80 à Belo Horizonte.

important dans les villes brésiliennes (Graham, 1990 ; Gay, 1984 ; Leal, 1946) et les politiciens servent de médiateurs dans le processus d'accès aux biens publics au niveau local. Tout au long de la transition démocratique, ces formes de clientélisme ont été remises en cause par les associations locales, et la pratique du budget participatif reflète aussi cette critique. Le deuxième objet de notre enquête à Belo Horizonte et Porto Alegre était de chercher à savoir si le processus délibératif instituait un nouveau modèle d'interaction entre les participants et l'administration municipale ou si le budget participatif ne faisait que recouper d'autres formes d'interaction politique, en particulier le clientélisme. Le tableau ci-dessous montre que si la pratique du budget participatif a effectivement fourni aux pauvres un meilleur accès aux biens publics, son impact le plus important concerne l'évolution de la culture politique et l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique.

Le rôle des médiateurs politiques avant et après le budget participatif

	Porto Alegre		Belo Horizonte	
Aviez-vous accès aux biens publics avant le budget participatif ?	oui 62,7%	non 37,3%	oui 49,3%	non 49,3%
Comment aviez-vous accès aux biens publics avant le budget participatif ?	à travers la mobilisation sociale 54%	à travers des médiateurs politiques 41%	à travers la mobilisation sociale 34%	à travers des médiateurs politiques 60%
Avez-vous réussi à avoir accès à des biens publics à travers le budget participatif ?	oui 89,6%	non 11,4%	oui 60,3%	non 39,7%
Des interventions extérieures aux délibérations du budget participatif ont-elles été nécessaires ?	oui 28%	non 72%	oui 32,9%	non 67,1%
L'intervention des politiciens s'est-elle avérée nécessaire?	oui 0%	non 100%	oui 7,3%	non 92,7%

On peut donc souligner quatre aspects du processus délibératif à Porto Alegre et Belo Horizonte. En premier lieu, la présence de traditions associatives préalables influence la dynamique délibérative au moment de l'émergence d'un processus participatif, et cela est particulièrement clair à Porto Alegre. Certes, à elle seule, une tradition associative ne saurait engendrer une expérience de budget participatif, mais l'appui sur des pratiques préexistantes a été important pour son succès. Les assemblées sectorielles et thématiques sont une nouvelle façon de revendiquer l'accès aux biens publics sans avoir à passer par des médiateurs politiques, ce qui est très important. Elles promeuvent **l'argumentation et la négociation** comme nouvelle forme

d'action des acteurs locaux et de relation entre la population et l'administration. Deuxièmement, le processus délibératif a de fortes caractéristiques rationnelles qui sont illustrées par les données concernant la participation à Porto Alegre et Belo Horizonte. L'évolution du processus délibératif, et notamment son effectivité, a également modifié le niveau de participation, les données concernant Belo Horizonte étant de ce point de vue convaincantes. Troisièmement, il existe une corrélation entre participation au processus délibératif et redistribution. Cette corrélation se marque d'abord par la forte présence des pauvres au sein des assemblées du budget participatif, présence qui se vérifie pour toutes les expériences de budget participatif dans les grandes villes brésiliennes (et ce même si, comme je l'ai souligné précédemment, cette présence décroît au sein des organismes de décision de niveau supérieur). Il existe aussi une forte corrélation entre participation et résultats concrets, corrélation illustrée par les effets redistributifs des délibérations. Comme nous l'avons montré ci-dessus, en moyenne, ce sont les pauvres qui bénéficient le plus des travaux publics. Quatrièmement, le processus délibératif a un effet de démocratisation de la culture politique. Le changement le plus important introduit n'est pas l'amélioration de l'accès aux biens publics, qui, dans des villes comme Porto Alegre et Belo Horizonte, atteignait déjà un certain niveau avant l'introduction du budget participatif. Il concerne la façon dont cet accès est négocié entre les acteurs sociaux et les politiciens. Les institutions créées par le budget participatif instaurent un modèle de **négociation** qui renouvelle la culture politique en marginalisant les médiateurs politiques spécialisés dans la prestation de bénéfices matériels en échange de faveurs électorales ou politiques. Au total, il est donc possible de soutenir que la nouvelle culture associative qui a émergé au Brésil au niveau local vers la fin des années 1970 est entrée en synergie avec les initiatives prises par un secteur de la société politique brésilienne pour engendrer des formes de prise de décision plus démocratiques et plus délibératives. Ces nouvelles formes de prise de décision, qui jouent un rôle très important dans des grandes villes telles que Porto Alegre, Belo Horizonte et São Paulo, ont un impact significatif sur la structure de redistribution des biens publics et sur la démocratisation de la culture politique. Reste à répondre à une ultime interrogation : ce nouveau modèle peut-il être étendu au reste du pays ?

L'extension des expériences de budget participatif au Brésil

Au cours de l'année 2000, le budget participatif a été adopté par 103 villes du Brésil. Contrairement à ce que l'on pouvait attendre, les caractéristiques des municipalités qui ont fait ce choix sont assez différentes de celles des villes pionnières en la matière. La plupart sont des localités de taille petite ou moyenne ; nombre d'entre elles n'ont qu'une très faible tradition associative ; elles appartiennent généralement aux régions Sud et Sud-Est du pays ; enfin, si la plupart de ces expériences sont liées à la présence d'une administration municipale « pétiste », nombre d'entre elles sont aussi le fait d'autres partis politiques. Le tableau ci-dessous en résume les caractéristiques les plus importantes :

Les 103 expériences de budget participatif au Brésil

Par nombre d'habitants	Par région	Par parti politique
jusqu'à 20 000 habitants 31 cas	Sud 39 cas	PT 52 cas
entre 20 000 et 100 000 habitants 33 cas	Sud-Est 45 cas	PSDB 13 cas
entre 100 000 et 500 000 habitants 30 cas	Nord-est 14 cas	PMDB 9 cas
plus d'un million d'habitants 4 cas	Autres 5 cas	Autres 31 cas

Source : Teixeira, 2003. Grazie, 2002.

Les expériences de budget participatif concernent essentiellement des localités de petite ou très petite taille (64 expériences) appartenant aux régions Sud et Sud-Est du Brésil (74 expériences) et gérées dans la plupart des cas par le PT (52 expériences). Ces municipalités ont également quatre caractéristiques qui ne coïncident guère avec celles des villes qui ont introduit la pratique du budget participatif. Premièrement, leur vie associative est très peu développée ; les associations y sont très faibles et n'influencent pas le budget participatif. Deuxièmement, les autorités municipales tendent à exercer une plus forte influence sur le processus délibératif, depuis la convocation des réunions jusqu'à l'intervention directe dans les délibérations. C'est apparemment le cas d'Icapuí, dans le Nord-Est du Brésil. Il s'agit d'une agglomération très pauvre et de taille moyenne dont l'expérience de budget participatif connaît un certain succès et où 69,3 % des membres du COP sont aussi membres de l'équipe municipale. Troisièmement, la plupart des municipalités de taille petite ou moyenne qui pratiquent le budget participatif tendent à simplifier le processus. C'est le cas des petites villes rurales du Sud du Brésil pour lesquelles on dispose d'enquêtes, comme Medianeira et Iguaçú. Ces municipalités n'organisent qu'une seule session des assemblées sectorielles, ne convoquent généralement pas d'assemblées thématiques et simplifient le processus d'élection des membres du COP (Teixeira, 2002). Quatrièmement, on doit signaler le cas des villes qui ont un budget participatif mais ne disposent pas de ressources suffisantes pour stimuler un processus délibératif tant soit peu significatif. C'est le cas de municipalités de la région métropolitaine de Porto Alegre comme Alvorada et Viamão ; elles ont introduit un budget participatif mais ont beaucoup de mal à le transformer en un processus redistributif faute de ressources (Silva, 2002).

Nous pouvons donc identifier au moins deux types différents d'expérience de budget participatif : le premier type est celui qui a émergé à Porto Alegre au début des années 1990, a été adopté par Belo Horizonte peu de temps après et se trouve aujourd'hui pratiqué par des villes comme São Paulo et Recife.⁹ Toutes ces expériences reposent sur une tradition associative

⁹ La taille de l'agglomération n'est pas la seule caractéristique de ce groupe de villes. Nous pourrions leur associer des municipalités telles que Chapecó, dans l'État de Santa Catarina, Uberlândia et Ipatinga dans le Minas Gerais, Campinas, dans l'État de São Paulo et Caxias do Sul dans le Rio Grande do Sul. Pour les caractéristiques de ces cas intermédiaires, voir Avritzer, 2003.

relativement forte et les associations locales jouent un rôle très important dans le paysage urbain. Le budget participatif implique un processus de **négociation** entre une administration municipale « pétiste » (ou dominée par un parti de gauche comme le Parti socialiste brésilien [PSB]) et les associations locales. La participation concerne environ 1 % de la population totale (un peu moins à São Paulo, pour des raisons d'échelle) et reflète à peu près le niveau de revenu moyen des habitants. Ce premier type d'expérience de budget participatif démontre la possibilité de construire une forme institutionnelle de démocratie participative fondée sur une interaction productive entre la tradition associative des mouvements sociaux locaux et les administrations municipales « pétistes ». Elle se traduit par la constitution d'une culture politique plus démocratique ayant de forts effets redistributifs au niveau social.

Le deuxième type d'expérience de budget participatif implique essentiellement des localités de taille petite et moyenne du Sud et du Sud-Est du Brésil. Dans la plupart de ces cas, les caractéristiques du budget participatif y sont légèrement différentes : la tradition associative y est partout faible ou très faible ; le plus souvent, l'accès du PT au pouvoir municipal y est le résultat d'un processus de démonstration à partir d'autres villes conquises par ce parti (c'est le cas dans la plupart des agglomérations petites et moyennes du Rio Grande do Sul) ; la taille de ces villes permet de simplifier le processus d'élaboration du budget participatif ; le COP y est souvent constitué en grande partie par des dirigeants liés à l'équipe municipale du PT. Et pourtant, dans la plupart de ces municipalités, la participation est plus élevée que dans les grandes villes, atteignant parfois entre 10 % et 20 % de la population, ce qui peut sans doute s'expliquer par des raisons d'échelle (Avritzer, 2002). Le budget participatif y fonctionne bien quand deux conditions sont remplies : la ville ne doit pas être trop pauvre, pour qu'un processus de redistribution puisse s'y instaurer ; la coalition municipale au pouvoir doit montrer une certaine unité (Silva, 2002), car la faiblesse du mouvement associatif rend le processus plus dépendant de l'équipe municipale. Dans ce type d'expérience, on peut constater des gains d'efficacité, mais rarement une démocratisation de la culture politique.

Dans le cas de villes comme Porto Alegre, Belo Horizonte et São Paulo, les pratiques qui ont émergé au niveau de la société civile durant le processus de démocratisation brésilien peuvent se transformer en sources alternatives de valeurs démocratiques au niveau de la vie publique. À partir du moment où ces valeurs démocratiques pénètrent substantiellement la culture publique, il est possible de les faire opérer au niveau de la prise de décision par le biais de dispositifs institutionnels innovateurs. Les dispositifs délibératifs transfèrent les aspects innovateurs et égalitaires de la culture publique du niveau sociétal au niveau public. Mais les limites de l'extension de ces pratiques résident dans les caractéristiques mêmes de cette culture publique. //We have showed in this paper that in the cases in which innovation at the societal level led to new practices that are distributive, we can note democratic impacts//NdT: phrase syntaxiquement incohérente, ou alors il manqué un membre de phrase//. Dans le deuxième cas de figure, les innovations sont exportées à travers le système politique vers d'autres espaces sans modifier sensiblement les caractéristiques de la culture sociétale. Le succès est alors déterminé par les caractéristiques administratives du projet de budget participatif. Bien que ces

deux cas soient différents, ils montrent tous deux que les expériences de budget participatif sont capables d'engendrer un nouveau modèle de gestion qui met en question les pratiques administratives désormais séculaires qui caractérisent le Brésil et les inégalités sociales et délibératives qui leur sont liées.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Peut-on ajouter des références françaises ? Il s'agirait de remplacer l'article d'Aber par un article qui a été traduit en français et d'introduire Sintomer/Gret et d'un autre recueil sur POA publié en français.

Abers, R. (1996). "From Ideas to Practice: the P.T. and Participatory Governance in Brazil." *Latin American Perspectives* 23/4: 35-53.

Abers, R. (2000). *Inventing local democracy : grassroots politics in Brazil*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Avritzer, L. (2000a). "Changes in the Pattern of Association in Brazil." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Fall.

Avritzer, L. (2002a). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press.

Avritzer, L. (2002b). "Modelos de Deliberação Democrática", in *Democratizar a Democracia*. B. d. S. Santos (dir.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Avritzer, L. (2002c), "Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre", in *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, E. Dagnino (dir.), Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Avritzer, L. (2002d), "O Orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico", in Avritzer, L., Zander Navarro (dir.), *A Inovação Democrática: o orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Baierle, S. (1998), "The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements", *Cultures of Politics/Politics of Culture*, S. Alvarez, E. Dagnino, A. Escobar (dir.), Boulder, Westview Press.

Baiocchi, G. (2002), "Participation, Activism and Politics", in *Deepening Democracy*, A. Fung, E. Wright (dir.), London, Verso.

Baquero, M. (1995), "Matriz Histórico-estrutural da Cultura Política do Rio Grande do Sul", *Cadernos de Ciência Política*.

Boschi, R. R. (1987), *A Arte da Associação*, Rio de Janeiro, Vértice.

Conrad, R. E. (1993), *The Destruction of Brazilian slavery 1850-1888*, Malabar, Krieger Publishing Company.

Furtado, C. (1963), *Formação economica do Brasil*, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

Gay, R. (1994), *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro*, Philadelphia, Temple University Press.

Gohn, M. d. G. (1991), *Movimentos sociais e lutas pela moradia*, São Paulo, Editora Loyola.

Graham, R. (1990), *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

Grazie, de Grazie e Ana Clara Torres Ribeiro. 2003. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Petrópolis. Vozes.

Keck, M. E. (1992), *The Workers' Party and democratization in Brazil*, New Haven, Yale Univ. Press.

Love, J. L. (1971), *Rio Grande do Sul and Brazilian regionalism, 1882-1930*, Stanford, Stanford University Press.

Pires, Roberto. 2002. O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos sobre a distribuição territorial. www.democraciaparticipativa.org

Santos, B. d. S. (1998). "Participatory Budgeting in Porto Alegre: towards a redistributive justice." *Politics and Society*, 26/4: 461-509.

Santos, B. d. S. and L. Avritzer (2002b), "Para Ampliar o Cânone Democrático" in *Democratizar a Democracia*. B. d. S. Santos (dir.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

Santos, W. G. d. (1993), *Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Rocco.

Silva, M. K. (2001), *Construção da "participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS*, Porto Alegre, UFRGS, Departamento de Sociologia.

Silva, Marcelo, 2002, "A Expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados" in *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Silva, Tarcísio. (2002), "Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife" in Avritzer L., Zander Navarro (dir.), *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Teixeira, Ana Claudia (2002), "Orçamento Participativo em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos de experiência", in Avritzer, L., Zander Navarro (dir.), *A Inovação Democrática: O Orçamento participativo no Brasil*, São Paulo, Cortez.

Uricoechea, F. (1984), *The Patrimonial Origins of the Brazilian State*, Berkeley, University of California Press. **compléter les références.**