

Les budgets participatifs



Dossier thématique trimestriel - Juin 2006

*dossier réalisé avec le soutien de la
Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD)*

Les budgets participatifs de Porto Alegre au Brésil ont fait couler beaucoup d'encre dans la presse et ont suscité beaucoup de commentaires au sein de l'opinion publique. Décrite par certains, cette expérience a néanmoins été reproduite dans d'autres communes du Sud, mais aussi au Nord, à chaque fois selon un schéma spécifique et avec certains succès. Mais comment cela fonctionne-t-il ? Quels sont les apports et les limites des budgets participatifs ? S'agit-il d'une nouvelle voie pour nos démocraties en questionnement ?

➤ Découvrez les textes suivants :	page
➤ Qu'est-ce que le budget participatif ?.....	2
➤ Les budgets participatifs, nouveau modèle de société ou utopie ?...8	
➤ Gestion participative : discutons le budget de notre ville.....	17
➤ instaurer des budgets participatifs dans nos communes : quelques ingrédients.....	23
➤ le budget participatif, quand le Sud apprend quelque chose au Nord (résumé).....	29

Qu'est-ce que le budget participatif ?

Par Xavier Moser

Un nouveau processus de participation directe

« Tout pouvoir émane du peuple, qui l'exerce au moyen de ses représentants élus ou directement, selon les termes de cette Constitution » Article 1er de la Constitution brésilienne.

On considère généralement que la pratique de budgets participatifs (BP) a vu le jour à Porto Alegre. Dans cette ville située au sud du Brésil, la municipalité en lien avec la population y a mis sur pied depuis 1998 un processus de participation directe de la population à l'élaboration et au suivi des budgets municipaux.

Sont concernés par ce processus :

- **les investissements** – en tout ou en partie – (et non les frais de fonctionnement etc.)
- **les recettes** : les BP ont été parfois à la base du vote de nouveaux impôts pour répondre aux besoins

Il crée une nouvelle sphère publique composée de la population, de l'exécutif et du législatif. A l'intérieur de cet espace, les citoyens retrouvent un contact direct avec la prise de certaines décisions importantes et un contrôle sur l'application de celles-ci. De plus, créant une maturité citoyenne par l'apprentissage de la prise de décisions et de la pratique de débats, le BP est avant tout un « lieu de gestation, de formation, de consolidation d'une opinion publique indépendante ». Concrètement, cette participation ouverte à tous s'est traduite par une participation majoritaire des classes pauvres et populaires de la cité.

Le processus du budget participatif suit un cycle annuel. Celui-ci débute par des réunions préparatoires ouvertes à tous. Tout au long du cycle, la population reste impliquée que ce soit directement ou via ses représentants au budget participatif.

Une expérience qui a pris de l'ampleur...

L'expérience de Porto Alegre, quelques années plus tard, fait tâche d'huile et est étendue à l'Etat du Rio Grande do Sul. En 2000, 400 millions de dollars ont été mis en débat au cours de 648 assemblées publiques municipales et 22 assemblées régionales thématiques dans les 497 municipalités de l'Etat, avec la participation de 300.000 personnes et l'élection de 14.000 délégués. Actuellement, on retrouve le BP dans plusieurs autres villes brésiliennes (85% des 200 expériences de BP sont localisées au Brésil !) mais aussi dans d'autres pays, en Amérique Latine et en Europe (France, Allemagne, Espagne...).

Contexte de l'apparition des budgets participatifs

➤ Un contexte de crise du politique et de remise en cause de l'Etat

Parmi les différents facteurs ayant pu favoriser l'émergence de ces nouvelles pratiques, on peut citer une crise du politique se traduisant par une remise en cause de la démocratie parlementaire et une remise en cause de l'Etat comme régulateur des rapports sociaux.

• Remise en cause de la démocratie parlementaire

La démocratie parlementaire se voit critiquée car entre deux scrutins, les citoyens perdent le contact avec les élus. On relève un manque de transparence manifeste qui est souvent imputé, à tort, à la complexité des problèmes. Dans la pratique, il y a très peu de contrôle sur les actes et décisions des élus. De plus, la participation citoyenne ne concerne qu'une consultation sur des aspects mineurs.

• Remise en cause de l'Etat

Le phénomène de mondialisation, alimenté par l'idéologie néo-libérale, a eu pour résultat de provoquer un recul sinon la démission de l'Etat national dans la détermination des politiques. On le sait, la tendance dominante depuis les années 80 prône une sphère publique réduite à sa plus simple expression, afin d'interférer le moins possible avec les lois du marché et sa nouvelle logique « supra-nationale ». Sa seule place est de se muer en défenseur de l'économique ce qui revient, le plus souvent, aux seuls intérêts privés.

Ainsi, dans la périphérie de la ville de Recife au Brésil : « *Il y a une nette hégémonie des projets gouvernementaux donnant la priorité aux stratégies d'attraction et de fixation d'investissements dans des pôles chics ou dans des axes dynamiques (...). Peu de municipalités dans la Région Métropolitaine de Recife arrivent à créer des alternatives à ces politiques de développement.* »

Un représentant de la municipalité

➔ **Les budgets participatifs permettent de montrer qu'on peut corriger cela en redonnant une légitimité à l'Etat.** La représentation parlementaire habituelle n'est pas supprimée mais plutôt complétée par une représentation directe.

A ne pas confondre avec la tentative de récupération de la société civile par la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International (FMI). Ces institutions internationales ont mis en place dans les années '90 et en réponse à l'échec des Programmes d'Ajustements Structurels (PAS) de la décennie précédente, un nouveau programme stratégique basé sur le thème de la « lutte contre la pauvreté ». Cette subite remise en valeur des acteurs de la société civile en même temps que le discrédit total voué aux parlementaires élus correspond, selon plusieurs analystes, au but de poursuivre le démantèlement de l'Etat.

➤ **Un contexte de crise économique et d'austérité au Sud**

Depuis la crise de la dette, de nombreux Etats du Tiers-Monde sont soumis aux fameux programmes d'ajustements structurels. Ces plans imposant une grande austérité à ces pays, ont, on le sait, eu des effets très néfastes sur leurs activités économiques et sur leur tissu social. Face au démantèlement de ce dernier, la nécessité de mettre en place de nouvelles pratiques sociales s'est faite plus pressante...

Exemple frappant de cette crise :

Le développement des bidonvilles dans la périphérie urbaine des grandes métropoles latino-américaines, berceau des budgets participatifs. Ces métropoles ont connu un phénomène de croissance très importante de la population en peu de temps sans se doter des moyens d'accueillir un tel afflux. Les nouveaux venus se sont installés petit à petit, de manière illégale, sur les collines qui bordent la ville en construisant des logements de fortune avec des matériaux récupérés. Cela a eu pour conséquence d'augmenter la violence et le malaise social, la criminalité étant souvent vue comme le seul moyen de survivre. Tout cela est vécu dans un contexte de dépolitisation lié, entre autres, au sentiment que la classe politique se désintéresse totalement ou est totalement impuissante face aux défis.

Un exemple : l'expérience de Porto Alegre

Origine de l'expérience de Porto Alegre

- La gauche remporte les élections municipales de 1988.
- Dans son programme, le Parti des Travailleurs proposait la mise sur place de Conseils Populaires. Mais l'idée ne reposait sur rien de concret. Comment opérer ce transfert de pouvoir vers une classe ouvrière organisée ? Quelles nouvelles institutions créer ? Quelle relation y aurait-il avec la Chambre des Elus municipaux, organisme légitime ?
- La victoire a été suivie par une large participation aux réunions plénières. Les habitants des quartiers les plus pauvres sont venus demander des investissements qu'ils revendiquaient sans succès depuis des décennies.
- Face au manque de ressources de la municipalité, une première grande réforme du système fiscal a pu être réalisée à la suite d'une difficile négociation avec la Chambre des Elus municipaux.
- Durant les deux années qui suivirent la première participation, on a constaté une chute importante de la participation populaire.

- A partir de 1992, l'impact concret sur les politiques d'investissement a commencé à se faire sentir , générant le sentiment que l'Etat respecte ses engagements.
- Campagnes de promotions, « bouche-à-oreille », attitude de « transparence » prise d'emblée par la municipalité ont joué un rôle majeur dans la crédibilité et le succès de ce nouveau processus de participation.

Cependant, il ne faut pas oublier que la participation de la population est le résultat de luttes et revendications qui ne datent pas d'hier...

Le mouvement populaire urbain au Brésil : une tradition de luttes

On le sait, les grandes villes connaissent une croissance très importante de leur population qui vient grossir les bidonvilles. En 1992, plus de 30% de la population de Porto Alegre réside dans des sous-habitations. Une logique chaotique d'occupation de l'espace urbain s'ensuit. Priorité aux intérêts privés, expulsion vers des zones plus éloignées... Dans ce contexte difficile, les habitants s'organisent en associations d'habitants ou communautés qui deviennent des acteurs sociaux centraux. Ces structures permettent, entre autres, de faire jouer une certaine solidarité et fonctionnent avec leurs règles et leaders propres. Depuis les années '50, les forces politiques travaillistes soutiennent ces formes d'organisation sociale, mais au prix d'un clientélisme important. Plus tard, la dictature (des années '60 aux années '80) va empêcher toute participation de ces secteurs populaires et la remplacera par un autoritarisme technocratique. Face à cela, une réaction va avoir lieu dans les années '70. Comme résultat d'une mobilisation de plusieurs forces progressistes (associations professionnelles, d'église...), des organisations populaires d'un type nouveau verront le jour. Dans le contexte d'autoritarisme et de centralisation des décisions, ces organisations populaires sont plus émancipées par rapport au pouvoir politique et adoptent une attitude de revendication permanente face à celui-ci. Pétitions, manifestations répétées au long des années vont forger une tradition de lutte dont l'enjeu est la valorisation du territoire de vie. Des alliances ont lieu entre communautés voisines donnant lieu à la création de « Conseils Populaires » ou « Unions Régionales » devenant des acteurs à part entière du paysage urbain.

Les différentes étapes du budget au cours de l'année

<u>Période</u>	<u>Niveau</u>	<u>Activités</u>	<u>Notes explicatives</u>
De mars à juin	Secteurs (1)	1.Séances plénières ouvertes à tous - évaluation des plans d'investissement - élection des délégués (2)	(1) Secteurs quartiers Le BP est basé sur la division de la ville en secteurs (16 à Porto Alegre). Ceux-ci sont divisés en quartiers
	Quartiers (1)	2.Réunions indépendantes : - détermination des priorités par les habitants - informations techniques et propositions	(2) Délégués Ils sont en quelque sorte le lien avec la population. Ils accompagnent et contrôlent les investissements proposés. Ils ont aussi le droit de renvoyer les conseillers du BP (voir note 3)
De juin à août	Délégués (2)	3.Réunions des 12 commissions thématiques (4)	(3) Conseillers du BP Ils sont membres du conseil du BP qui peut être considérée comme l'instance suprême du BP. Ils donnent un avis à plusieurs moments du processus. Le Conseil discute et décide à propos des changements à apporter au règlement du BP. Il a un contrôle sur les travaux d'expertise réalisés par la municipalité sur les différents projets afin d'éviter toute manipulation
	Secteurs	4.Le forum des délégués regroupe les demandes des quartiers par secteurs	
	Municipalité	5.Réunions plénières : - présentation des prévisions de recettes et dépense - présentation des demandes hiérarchisées - élections des représentants au Conseil du BP (3)	
De septembre à décembre	GAPLAN (5)	6.Mise en place du nouveau Conseil BP: - formation des conseillers et délégués sur le BP - discussion sur le règlement	(4) Commissions thématiques Elles réfléchissent aux les options à encourager pour la ville considérée dans son entièreté et essayent d'étendre le débat à d'autres acteurs sociaux tels que les syndicats, des organisations professionnelles... Elles définissent également, de leur côté, des priorités.
	Conseil BP (3)	7.Le GAPLAN : - comptabilise les priorités des secteurs, etc - élabore la proposition budgétaire et la transmet à la ville	
	Conseil BP / municipalité	8.Débat sur la proposition budgétaire	(5) GAPLAN Il est responsable notamment du plan pluriannuel sur base des demandes des communautés et des propositions des secrétariats municipaux
		9.Elaboration d'un plan d'investissement détaillé	

Quelques conséquences

Le BP a indéniablement permis l'inversion des priorités budgétaires dans la ville qui fait de Porto Alegre, selon certains, **une des villes les plus agréables et les plus sûres du Brésil**. A plusieurs endroits, cette inversion des priorités a permis la mise en place d'un « réseau très soigné d'infrastructures et d'asphaltage en direction des favelas. » Et, on remarque que l'espace public des quartiers riches est, en général, moins bien soigné que celui des quartiers pauvres.

« Les travaux ont permis aux camions poubelles de passer. De plus, chaque baraque reçoit un numéro, une adresse identifiée et donc la possibilité de recevoir du courrier. »

Outre les améliorations matérielles, nous observons aussi :

- Une évolution des participants dans le sens d'une plus grande solidarité en général.
- Une diminution des impôts non payés
- Une prise de conscience des citoyens par rapport aux finances locales et à leurs limites
- Un apport volontaire de main-d'œuvre pour les travaux approuvés
- Une diminution des coûts de gestion (participation aux travaux d'entretien, diminution des dépravations...)
- Le budget participatif repose sur des règles de fonctionnement très précises et donc sur un socle objectif, ce qui est une garantie pour la démocratie. Ce fonctionnement codifié du BP a permis une nette diminution de la corruption et du clientélisme, phénomènes très répandus en Amérique Latine.
- La population se forme à une nouvelle culture citoyenne : un apprentissage est réalisé de la part de la population comme du gouvernement municipal.
 - En partant de la défense de sa vie quotidienne, l'habitant de Porto Alegre va être amené à devoir défendre ses intérêts, à convaincre les autres, à se sentir protagoniste.
 - Il faut aussi apprendre à se détacher des pratiques clientélistes parfois fort ancrées dans les habitudes.
 - Enfin, la formation des délégués et conseillers est souvent considérée comme un pilier important de la réussite des BP. Les sujets sur lesquels les gens auront à débattre et donner un vote contiennent des éléments techniques et exigent une connaissance.
- On observe la création d'un mouvement de démocratisation de la politique par :
 - une participation majoritaire des classes populaires aux assemblées
 - une participation importante des femmes (51% selon une étude sur Porto Alegre) qui sont généralement exclues du monde de la politique
 - une participation de la classe moyenne (bien que moindre en général) qui semble en augmentation

Le budget participatif de Porto Alegre nous montre un processus complexe ayant demandé de la créativité pour s'adapter à une situation nouvelle

Les budgets participatifs : nouveau modèle de société ou utopie ? **Apports et limites**

Par Xavier Moser

Les BP se présentent comme un instrument intéressant de promotion d'une nouvelle culture politique.

En Europe, diverses expériences (Saint Denis en France, Berlin en Allemagne, Mons en Belgique, etc) ont vu le jour, inspirées par les BP de Porto Alegre. Quoique d'ampleur plus modeste, ces expériences ont connu des réussites diverses et ont été à la base de maints débats et réflexions.

Certains y voient l'amorce d'un changement en profondeur des rapports ville-citoyens, d'autres plutôt une utopie...

Par conséquent, des questions subsistent...

1. Les BP peuvent-ils jouer un rôle dans la promotion d'un développement économique en profondeur ou ne concernent-ils que « la cerise sur le gâteau »? Le niveau local constitue-t-il une échelle adéquate pour traiter la question sociale profondément ?

Bien que les BP ont pu inverser certains investissements en matière d'infrastructure publique, les fonds concernés n'atteignent, dans le meilleur des cas, que 10% du budget de la ville. En Europe également, toutes les expériences de participation directe, partent du « micro-local ». Les premiers problèmes abordés sont l'amélioration des conditions de vie du quartier (par exemple : comment améliorer la ligne de bus, la crèche, tel parc, ... ?) Cela ne limite-t-il pas le débat à un niveau assez superficiel ?

Qu'en est-il des choix d'investissement à plus long terme de la ville ? Qu'en est-il aussi des impacts sur la politique des revenus, la politique de l'emploi, et plus globalement, la politique de développement ?

Au Sud, selon certains auteurs : « *la situation des travailleurs de la population du Rio Grande do Sul n'est pas meilleure que dans le reste du pays : salaires de misère, chômage, précarité, manque de terres pour les agriculteurs...* ».

La question posée est donc : la ville est-elle un niveau local efficace ?

D'après certaines analyses, le contexte de globalisation actuel et l'affaiblissement des Etats-Nations dans les politiques menées auraient tendance à augmenter la pression sur les villes en faisant peser sur leurs épaules une charge croissante de responsabilités. Par ailleurs, on a tendance à revaloriser les réponses locales, considérées comme plus efficaces que des politiques nationales dessinées le plus souvent par des technocrates peu au fait des réalités locales.

Face à cela, la participation directe peut-elle apporter de nouveaux éléments constructifs?

Dans certaines expériences, on a pu remarquer qu'un lien étroit s'établissait entre nouvelles pratiques démocratiques tels que les BP et les réseaux d'économie solidaire et populaire.

La plus belle illustration est celle de Villa el Salvador au Pérou où les améliorations en termes de gestion participative et le développement d'un secteur d'économie solidaire ont été des phénomènes concomitants.

Villa el Salvador, un bidonville organisé sur fond de développement communautaire et de co-production de services avec la municipalité

« Villa el Salvador (VES) est un bidonville de 350 000 habitants, en banlieue de Lima. Cette municipalité se caractérise par son haut degré d'organisation sociale : non seulement plus de 3000 associations y sont aujourd'hui actives, mais celles-ci déploient leurs activités dans un cadre très évolué de développement local et communautaire. Villa el Salvador a en effet su développer, dès ses débuts en 1971, un aménagement de son territoire par groupes résidentiels autour de 120 places communes. Elle a également soutenu son économie locale par une stratégie de développement d'un district industriel co-géré par la municipalité et les associations locales d'entrepreneurs. Mais VES est demeuré, jusqu'à la fin des années '80, une ville-dortoir. VES cherchait cependant à développer sa propre économie. Le parc industriel de VES est le fruit d'un travail d'organisation progressif des petits entrepreneurs disséminés un peu partout dans le bidonville et au départ, très faiblement réseautés. Cependant, en 1992, la relation entre la ville et les entrepreneurs se renforce. On assiste, à ce moment-là, à une proposition de développement intégral basée sur la commercialisation, l'assistance technique à la production, le financement et la formation entrepreneuriale. »

Source : L. Favreau et L. Fréchette, « Développement local et économie solidaire en Amérique Latine : des expériences novatrices », p 4-5, www.uqo.ca/observer

Un développement « par le bas »

L'optique est donc de reconstruire à la fois le politique, le social et l'économique en partant des « acteurs du bas » à savoir les acteurs populaires. Ces pratiques ne sont donc pas réalisées dans le but d'agir directement sur les grandes politiques nationales ou internationales, mais doivent néanmoins tenir compte de cet environnement donné.

Certains analystes remettent en avant l'idée d'un développement « par le bas » qui partirait de l'économie de « rez-de-chaussée » (selon l'expression de l'historien F. Braudel). Celle-ci comprend les marchés urbains élémentaires, les petites boutiques d'artisans, les petits ateliers de production.... Elle est vue, selon cette approche, comme une sorte de « plancher de la vie économique » sans lequel tout

développement à une autre échelle est impossible. Cette approche questionne fortement les politiques traditionnelles de développement et parfois aussi de coopération internationale.

Il ne faut pas pour autant occulter les tensions existant entre le global et le local. Les pratiques de développement local restent marginales par rapport à l'économie dominante et restent souvent tributaires de celle-ci (notamment dans le cas de l'économie populaire de sous-traitance).

Cependant, une expérience telle que celle de Villa el Salvador montre que cette autre voie du développement peut mener à des réalisations tangibles. Dans ce cas, par exemple, après 10 ans, 37.000 emplois ont été créés.

Par ailleurs, à certains endroits, les compétences municipales s'étendent. Un contexte local actif est susceptible de regagner du terrain par rapport au « national » ou au « global », et les budgets publics municipaux peuvent être renforcés. Ainsi, dans le budget de l'Etat du Rio Grande do Sul, des lignes budgétaires fédérales concernant la politique de santé, ont été transférées aux municipalités comme la loi le permet.

2. La participation directe peut-elle être instrumentalisée ?

Face à un Etat perçu comme « incompetent », les citoyens peuvent être tentés par l'idéologie néo-libérale perçue comme seul moyen de sortir de la crise... Les pratiques de participation directe risquent alors de se voir « récupérées » par les intérêts privés dans le but de poursuivre le démantèlement de l'Etat.

Ensuite, les acteurs publics peuvent, eux aussi constituer un danger en utilisant les BP pour, en fin de compte, faire passer leurs propres priorités politiques. Les comités locaux divers sont en effet souvent créés par la municipalité, ce qui en fait parfois des dépendances de celle-ci ne jouissant pas d'une réelle indépendance d'opinion.... Le risque est donc que les responsables associatifs, les leaders communautaires (en Amérique latine) ne deviennent « cooptés dans les cercles du pouvoir » et perdent le contact avec la base. Il s'agirait dans ce cas donc plus d'une « façade de participation ».

Enfin, une autre crainte exprimée à l'égard des BP a trait à sa récupération par des mouvements extrémistes. Beaucoup de personnes en situation précaire n'attendant plus rien des élus et n'ayant, d'autre part, pas les moyens de s'insérer dans l'économie, se voient tentés par le programme des partis populistes. Or, la démocratie directe fait en effet partie des points défendus par ces derniers. Cependant, elle devient, dans ce cas, un instrument de manipulation de l'opinion publique permettant de faire passer le message d'une élite politique qui se présente comme proche du peuple.

Comment garder les BP comme de réels espaces de liberté et d'expression citoyenne ?

Dans l'optique des BP, les pouvoirs publics gardent, d'une part, leur rôle de fédérateur et de garant de l'unité sociale mais, d'autre part, ne sont plus considérés comme unique responsable des grands enjeux socio-économiques rencontrés par les citoyens.

Ainsi, face aux risques de dérives populistes, l'Etat garde la fonction importante de condamner toutes opinions antidémocratiques.

De plus, la municipalité est souvent l'initiatrice des démarches de BP, elle joue un rôle important pour « cadrer » les débats et reste en dernier ressort responsable de la gestion de la ville et plus particulièrement de son budget. Ainsi, la ville, tout en gardant ses prérogatives, se fait éclairer :

« Le politique est appelé à rendre des comptes directement à la population. Avant de décider, il doit beaucoup écouter, sans a priori. Il doit accepter avec humilité que son idée puisse être battue en brèche. »

D'un autre côté, les pouvoirs publics, dans ce nouveau modèle de société, ne sont plus vus comme seuls responsables de tous les dysfonctionnements rencontrés par les habitants. Ceux-ci découvrent ainsi les limites des autorités et prennent conscience que certaines situations ne peuvent être dépassées que grâce à une implication réelle des citoyens et des communautés qui ne se limitent plus à être « contre », à dénoncer, à protester mais ont le devoir de proposer, de s'investir ! Le fait de devenir très concret par rapport aux critères de décision constitue par ailleurs un rempart contre le populisme.

Pour les BP, pas d'institutionnalisation, pas de salaires !

Devant le danger d'instrumentalisation par l'Etat, les organisateurs des BP sont très attentifs à éviter toute institutionnalisation, que ce soit dans des lois ou des fonctions figées. Ainsi, dans les BP, les conseillers ne sont pas rémunérés, à la différence des élus municipaux – les échevins chez nous – pour éviter de les transformer en « sous-conseillers municipaux ».

Les représentants du peuple sont, de plus, liés par un mandat impératif ce qui signifie qu'ils doivent, en toutes circonstances, défendre les positions décidées à la base sous peine de révocation.

Il faut rappeler aussi que le BP prévoit un contrôle réel sur la Mairie. Lors de la première assemblée plénière, tout d'abord, le Maire fournit un rapport transparent. Tout au long de l'année ensuite, la mairie adresse aux habitants toute une série de documents clairs et le plus didactiques possible fournissant une information détaillée, précise sur les projets en cours.

3. Les débats sont-ils productifs ? Quelle est la place du citoyen ? Quels sont les acteurs-clés ?

Les BP : Organiser des débats productifs pour tous

Certains émettent la critique que les débats liés au processus du BP risquent d'alourdir la prise de décisions et d'être souvent improductifs. Ils voudraient donc se prémunir contre l'inefficacité que pourrait entraîner la multiplication des réunions et concertations avec des citoyens non experts et souvent préoccupés par les problématiques liées à leur propre quartier.

Il faut toutefois signaler que l'existence d'un espace public de débats, de gestion, de décisions permet tout d'abord un contact entre le simple citoyen et les élus (Maire et secrétaires municipaux). Dans la plupart des cas, cela constitue une réelle nouveauté. « *Dans l'Etat du Rio Grande do sul, le citoyen peut dialoguer avec le gouverneur de l'Etat !* ».

Cela permet ensuite d'aider à dépasser les préoccupations micro-locales. Chaque quartier sait qu'il sera traité avec justice et cherche moins à se cramponner à un réflexe de défense. L'existence de critères de décisions très précis et concrets constitue, à cet égard, une garantie pour les acteurs et donc un incitant à ne pas « jouer cavalier seul ». La pratique montre qu'une meilleure connaissance des problèmes et besoins des « voisins » suscite plutôt une solidarité accrue et pas nécessairement une concurrence plus acerbe entre secteurs.

Par ailleurs, les BP font une place réelle aux citoyens. Dans l'optique des BP, les citoyens sont les meilleurs experts pour décider ensemble de leurs intérêts à condition d'être maître des outils de réflexion, de conception, d'information, de négociation. Ainsi, tous les groupes intermédiaires (associations, groupements divers,...) issus de l'initiative sociale sont reconnus « à leurs niveaux respectifs d'efficacité ». Rappelons aussi que la fonction des commissions thématiques, mises en place à Porto Alegre, est de veiller à rallier le plus d'associations et groupements au débat tout en ouvrant celui-ci à des questions et réflexions plus vastes que le quartier.

Les BP permettent aussi de consolider une mentalité qui n'attend plus toutes les réponses et initiatives des pouvoirs publics (municipalité ou Etat).

Réussir des débats, à la fois ouverts, les plus démocratiques possibles et codifiés, relève plus de l'art qu'autre chose. Cela exige l'existence de critères de décision très précis et concrets ainsi qu'une volonté claire des acteurs en présence (notamment les coordinateurs de secteurs et les leaders communautaires et les ONG locales).

Des acteurs-clefs des BP

Un nouveau job pour les leaders communautaires

Dans le contexte de l'organisation populaire développée dans les zones urbaines brésiliennes, le « leader communautaire » joue un rôle important par rapport aux BP. D'un rôle d'opposition aux pouvoirs publics, il a dû petit à petit passer à un rôle de

collaboration avec les nouveaux élus des partis de gauche. Mais en dépit de cette collaboration, ils savent que les débats seront censurés par un calcul ou un vote et qu'ils doivent défendre adéquatement les intérêts des citoyens.

Etre coordinateur de secteur : une vocation...

Les coordinateurs de secteur, visages de l'administration, lien vivant entre celle-ci et la population, jouent un rôle crucial dans le bon déroulement des débats :

- ❖ Ils dirigent les débats mais sans interférer, suscitent les échanges et la parole de tous mais en évitant tout paternalisme.
- ❖ Grâce à la connaissance globale qu'ils doivent avoir sur la réalité de la ville, ils veillent à resituer les problèmes dans leur contexte global.
- ❖ Ils sont porteurs de certaines valeurs, entre autres les valeurs de solidarité au dépens de celles de compétition et d'exclusion. Ils sont garants, dans le concret des débats, de l'esprit que veulent porter les BP... Par souci d'impartialité, la règle veut, par exemple, qu'une personne ne peut devenir coordinateur de son propre secteur.

« Il n'y a pour cela ni formation, ni qualification spécifique. Notre seule école de formation, c'est la vie, l'action et une constante réflexion critique. »

Le rôle des ONG dans les BP

Dans les années '90, face à la diminution drastique des budgets sociaux dans la plupart des pays en voie de développement, les ONG locales ont vu leur champ d'action augmenter sensiblement. Le travail de formation à la citoyenneté faisant partie de celui-ci, certaines ONG ont vu la pratique des BP comme une opportunité importante. Dans les villes et Etats où sont organisés des budgets participatifs, les ONG forment les populations et encouragent la population à participer. Parfois, elles donnent des conseils par rapport à l'organisation tout en soutenant l'existence des organisations de base.

Le besoin en formation est énorme : comme les BP prévoient que les délégations soient renouvelées tous les ans, cela implique une formation chaque année des nouveaux délégués.

La formation organisée par certaines ONG aborde des questions telles que : Comment fait-on les budgets ? Quelle est la législation en cette matière ? Quelles sont les potentialités, les possibilités ? Comment fait-on la comptabilité ?

Par la formation reçue, les bénéficiaires peuvent agir de façon stratégique dans les débats et adopter un rôle plus productif.

Un exemple : l'ONG Etapas à Recife - Brésil

L'ONG locale ETAPAS, partenaire de Frères des Hommes depuis 1984, se concentre sur la formation des jeunes et adolescents des communautés défavorisées de Recife. L'objectif est de lier une ouverture à des questions d'identité culturelle ainsi que des questions particulières (drogue, sexualité...) à une formation donnant des compétences techniques pouvant déboucher sur un emploi. Avec l'apparition des BP à Recife, la démocratie participative fait partie intégrante du programme de formation.

4. Comment réagir face au phénomène de dépolitisation ? Comment donner la parole à des groupes qui sont généralement marginalisés, au-delà des petits cercles de citoyens plus actifs ?

En Europe, des réflexes de « repli sur soi »

Les sociétés, dans nos pays industrialisés, sont fort marquées, on le sait, par l'individualisme. Cela s'illustre parfois par ce qu'on a appelé le phénomène NIMBY : « Not in my Backyard » (« Pas dans mon jardin »). C'est ainsi qu'a été nommé le réflexe de repli sur ses propres intérêts. On refuse, par exemple, le passage d'une voie de circulation dans son quartier repoussant ainsi le problème à la commune voisine. Mais cela se fait sans s'engager sur une réflexion plus globale, en l'occurrence, sur un modèle de transport à l'échelle de la ville.

Ces habitudes de repli trouvent leur origine également dans le type d'organisation sociale des pays « riches ». La gestion de l'exclusion sociale, due à l'inoccupation professionnelle par exemple, se fait via des politiques définies comme « des politiques d'assistance », traitant chacun individuellement. La concertation entre citoyens en vue de trouver des solutions créatives se voit fortement découragée.

« En France, où l'individu qui rencontre un problème est renvoyé à son assistante sociale(...) la personne n'a aucun intérêt à se concerter avec son voisin car, bien que chômeur tous les deux, ils ne relèvent pas exactement du même traitement social. »

Dans de nombreux cas (notamment dans les pays du Sud), les BP ont montré que s'il y avait un enjeu réel pour eux, les citoyens se mobilisaient et d'autre part, que le fait de devoir, pour emporter une décision au BP, rallier le plus de monde possible à l'idée de son groupe, favorise, par le fait même et au contraire des habitudes européennes, la concertation et la discussion. Mais l'apprentissage de la citoyenneté est un long processus et le fait de faire participer la population dans son ensemble et spécialement ceux qui en ont le plus besoin reste un défi majeur pour les BP...

Conclusions

Dans les grandes villes brésiliennes où la pratique des BP s'est installée dans une réalité marquée par :

- ✓ un Etat absent
- ✓ un manque de transparence de la part des élus
- ✓ une pratique généralisée de la corruption
- ✓ l'indifférence des citoyens par rapport à la réalité politique
- ✓ une grande pauvreté matérielle

Cette nouvelle pratique n'a certainement pas résolu tous les problèmes. Cependant, il a été source de réel changement : des quartiers entiers se transforment, la misère (et la corruption) reculent...

Quoique la réussite des BP soit fort liée à l'histoire et au contexte brésilien, leur persistance dans la durée montre que c'est possible : des milliers de personnes participent, se réunissent, discutent sur la gestion de leur ville et des décisions sont prises...

Bien que les citoyens soient soumis aux fortes pressions de l'économie globalisée, ces expériences, malgré leur portée relativement limitée, peuvent être considérées comme des ferments d'une évolution économique et politique plus en lien avec les besoins de la population.

Le plus grand défi pour les BP s'avère peut-être être celui d'apprendre ou ré-apprendre à se sentir à nouveau protagoniste du destin de sa ville. Cela demande en effet un changement en profondeur des mentalités, des cultures... mais aussi des processus concrets de participation à faire entrer dans les habitudes.

Le BP ne doit certainement pas être considéré comme « la solution miracle ». Il ne garantit pas à lui seul le développement d'un haut niveau de citoyenneté et doit donc être considéré comme un élément parmi d'autres d'une nouvelle culture de participation à construire pas à pas... A cet égard, il faut jeter des passerelles allant du Sud au Nord, mais toute transposition linéaire du BP du modèle Porto Alegre à l'Europe est un leurre. Les situations historiques sont trop différentes.

En conclusion, on peut dire que la participation ne s'improvise pas. Les pratiques concrètes mises en place à Porto Alegre et ailleurs non seulement doivent entrer, petit à petit, dans les comportements des acteurs, mais aussi être soutenues par de nouveaux acteurs sociaux. Les BP ne peuvent donc suivre qu'une construction progressive... La lente construction d'une humanité toujours en mouvement.

Références utiles

Livres et articles

- « Quand les habitants gèrent vraiment leur ville, Le Budget Participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil. », T. Genro et Ub. De Souza, Edition Charles Léopold Mayer, Paris

- « Pas de formation citoyenne sans action sur le réel, le Budget Participatif de Porto Alegre », Réseau Capacitation Citoyenne (Etude-Action pour la formation des habitants à la gestion urbaine et sociale de la ville)
- « Budget Participatif : Porto Alegre (Brésil) et Mons (Belgique) : des expériences croisées », Periferia asbl et Commune de Mons
- Document de présentation des Budgets Participatifs, dans le cadre des « Vendredi du SCI », 16 janvier 2004. Periferia
- « Quand l'esprit de Porto Alegre souffle sur la vie locale », Alternatives Economiques n°229, p.38
- « Genèse, principes et acteurs du Budget participatif de Porto Alegre », François Polet, Centre Tricontinental, Gresea Echos, n°36, Nov.-Dec. 2002

Adresses utiles

- ASBL Periferia : « S'inspirer au Nord des pratiques du Sud »,
- Réseau « Démocratiser radicalement la démocratie »
Contact : Martine Toulotte e mail : martine.toulotte@wanadoo.fr

Gestion participative **Discutons le budget de notre ville**

Par Patrick Bodart et Loïc Géronnez

(asbl Periferia – animation des consultations d'acteurs dans le cadre de processus participatifs)

(article publié par Solidarité Socialiste, Pour la Solidarité et Infosud dans « les hors-série de politique » : gérons la ville nous-mêmes, numéro HS3 – septembre 2005)

Citoyenneté, Porto Alegre, altermondialisme. Le budget participatif, tout le monde en parle, certains l'utilisent, peu savent en fait exactement ce que c'est. Normal, c'est un budget, pourrait-on dire. Bien plus que cela, le budget participatif est un processus. Explications.

L'intérêt de porter son regard vers les budgets participatifs (BP), au-delà de l'effet de mode ou de l'exotisme de la démarche, réside dans leur potentiel par rapport aux différentes impasses de nos modes actuels d'organisation politique. Les principes qui guident les BP peuvent nous inspirer dans nos façons de penser ou de repenser l'action publique et associative. Il n'existe pas « UN » modèle de budget participatif, mais bien une multitude de systèmes différents qui entretiennent cette parenté minimale : permettre aux citoyens de prendre un rôle plus actif dans les décisions qui les concernent. C'est pourquoi une logique participative impose de ne pas figer un modèle unique, mais bien de se donner les moyens de discuter, avec les populations impliquées, les règles de mise en œuvre du budget, les priorités qu'elles lui assignent, les thématiques qui retiendront leur attention. Et chaque contexte donnera naissance à des adaptations reconnues comme nécessaires.

BP. BP. BP ?

Le budget participatif est un processus par lequel la population définit la destination des ressources publiques, en général une partie ou la totalité des investissements. Ubiratan de Souza, ancien élu du Parti des travailleurs à Porto Alegre, le définit comme un « processus de démocratie directe, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Le BP combine démocratie directe et représentative ».

Pour la première fois initié au Brésil en 1989, il fut ensuite lancé dans quelques villes sur le mode de l'expérimentation : à partir de 1997, l'expérience se généralise à l'intérieur du Brésil, engrangeant quelque 130 municipalités. En 2000, les essais se multiplient en dehors du pays, en Amérique Latine et en Europe, et par la force des choses, se diversifient.

Tout un cycle

Dans un premier temps, généralement les six ou huit premiers mois, les villes qui ont mis en place un processus de BP ont constitué des assemblées territoriales et thématiques où se discute le plan d'investissement. Les responsables politiques y présentent les réalisations de l'année antérieure, ce qui est en cours et les montants sur lesquels portera la participation des habitants.

Des délégués sont élus, selon un règlement propre au BP. On considère généralement qu'un délégué est élu par 10 participants présents lors de l'assemblée. Selon les expériences, de un à 10 % de la population est intégré dans le processus de décision, avec au fil des années de fortes variations, qui apparaissent de manière cyclique. Ensuite vient le temps des réunions territoriales et thématiques, qui rassemblent ces délégués pour qu'ils définissent les projets prioritaires pour l'année à venir, avec ou sans les élus, selon le contexte et ses nécessités. Ces délégués élisent à leur tour deux conseillers par territoire, dont l'ensemble forme alors le Conseil du budget participatif (CBP), en charge d'élaborer la matrice budgétaire.

C'est un des moments fondamentaux de l'élaboration de la matrice budgétaire du processus : on y réalise le plan d'investissement de la municipalité, en fonction des priorités dégagées au travers du processus de participation. Pour ce faire, le CBP définit, à l'échelle de la municipalité, des critères techniques et des clés de répartition entre territoires et thèmes.

Parfois, en fonction des limitations budgétaires, des territoires doivent faire des concessions à d'autres, souvent plus défavorisés. Au terme de cette étape, le CBP conclut sa proposition budgétaire pour l'année suivante, qu'il discute ensuite avec l'exécutif politique pour élaborer le plan d'investissement. Dans une dernière étape, le plan passe au conseil municipal chargé de l'approuver, et d'ensuite en assurer la publication et la diffusion en tant qu'outil de suivi et instrument de contrôle de sa réalisation. Au cours de l'année suivante, les études techniques débutent, ainsi que les projets ayant été approuvés. Certaines villes mettent en place des organes de contrôle de la mise en œuvre de ces projets, qui selon les cas réunissent gouvernement local, habitants et équipes techniques.

C'est le CBP qui construit et propose les règles de fonctionnement du BP : le nombre de plénières, les systèmes de décision, les axes thématiques et les critères d'attribution des fonds. Mais il s'agit également chaque année d'évaluer et ajuster le règlement de fonctionnement du BP. Si nouveau règlement il y a, il sera utilisé pour l'organisation du budget de l'année qui suit.

Trois logiques de base

Sans volonté politique, pas de budget participatif qui puisse fonctionner. Cette composante indispensable peut cependant connaître différentes déclinaisons. Les gouvernements locaux sont guidés à soutenir les BP selon trois logiques : gestionnaire, sociale ou politique, qui ne sont évidemment pas exclusives.

La première suppose qu'une plus grande participation augmente l'efficacité de l'action publique, par l'augmentation du respect des travaux effectués, un ciblage plus précis des nécessités, une diminution subséquente de gaspillage...

La logique sociale est davantage motivée par l'inversion des priorités et le renforcement du lien social, face aux dérives clientélistes et assistancielles de la démocratie représentative. Avec le budget participatif, certains quartiers généralement délaissés, alors qu'ils sont plus peuplés, peuvent bénéficier de plus

d'investissements. Le BP constitue aussi un espace de rencontre et de création collective au sein d'une localité.

Enfin, une logique politique visera plutôt l'objectif général, et même radical, de démocratisation. Elle nécessite un apprentissage permanent et généralisé des mécanismes de la démocratie ainsi qu'une participation d'un maximum de personnes aux prises de décisions. Selon ces logiques et objectifs, différents ancrages aux espaces de l'organisation politique peuvent se profiler.

Le BP peut jouir d'un ancrage politique directement lié au pouvoir exécutif, incarné par le maire. S'il vise l'amélioration de l'efficacité de la gestion publique, sans doute sera-t-il lié à la direction des finances ou au secrétariat à la planification. Si son ancrage est exclusivement social, il sera probablement lié au secrétariat municipal à la participation. Si l'alternative se situe autour d'une nouvelle culture politique, il pourra être lié au secrétariat à la Culture.

Des ressources disponibles !

Les expériences européennes sont celles qui disposent d'un budget municipal par habitant des plus élevés. Mais si on considère les montants mis en débat au travers du budget participatif, la réalité est différente et Porto Alegre reste à cet égard emblématique. Cette commune dispose d'environ 450 dollars par habitant dans le budget municipal, et met en débat 380 dollars au travers du Conseil du budget participatif, dont 38 dollars sont directement débattus avec l'ensemble de la population. Toujours au Brésil, à Mundo Novo, l'ensemble du budget municipal est discuté, alors qu'à Cotacachi en Equateur, ville très pauvre et multiculturelle, 78%. Parmi les villes européennes, Córdoba, en Espagne, est celle qui met le plus grand budget en débat avec 24 dollars par habitant. En général, le budget participatif porte sur une fourchette de 1 à 10 % du budget total, exceptionnellement plus. Dans quasi toutes les expériences, entre quelques pour-cents et 100 % du budget d'investissement sont mis en débat.

Le BP peut avoir des impacts sur la situation financière d'une municipalité : une diminution des impôts non payés, une prise de conscience des citoyens des finances locales et de leurs limites, un apport volontaire de main-d'œuvre pour les travaux, une diminution des coûts de gestion (entretien, destruction évitée).

Une dynamique d'inclusion

Certaines initiatives de budget participatif permettent d'aborder des publics généralement peu pris en considération dans les espaces de participation, et donc souvent exclus de l'attribution de financements pour des raisons d'âge, pour le caractère minoritaire de leur population ou pour leurs faibles capacités à se faire entendre sur la scène publique.

Les jeunes et les enfants, bien que protagonistes au même titre que les adultes de l'organisation sociale, n'ont généralement pas droit au chapitre. Différentes expériences expérimentent des structures de participation qui leur soient ouvertes, telles que Barra Mansa et Icapuí au Brésil ou El Alto en Bolivie. L'accent peut encore être mis sur la place des femmes, des minorités ethniques (Cotacachi en Equateur) ou des homosexuels (Belém, São Paulo au Brésil) dans la collectivité.

Il s'agit alors de mettre en place des mécanismes de discrimination positive, par exemple en optant pour une clé de représentation qui accepte un délégué pour cinq participants dans le cas de publics spécifiques, alors que les délégués territoriaux doivent en avoir dix ou vingt.

Options et tronc commun

En dehors du Brésil, la plupart des BP sont réglementés par des décrets, ordonnances ou lois, comme au Pérou ou en Equateur. La question de l'institutionnalisation des budgets participatifs reste brûlante. Certains la refusent, par crainte de récupération, de bureaucratisation, de baisse de dynamique sociale, et fonctionnent alors suivant une autorégulation par le CBP et le règlement interne qu'il établit.

Au Brésil, ce règlement interne est l'outil central des BP, qui fixe les règles du jeu : système d'élections, nombre de délégués, axes thématiques, critères de distribution des ressources.

Autres « instances » stratégiques : celles de contrôle. Dans des pays dont la tradition de corruption est parfois plus forte que la tradition démocratique, cette dimension n'est pas négligeable et peut suivre une grande variété de modalités : au travers du Conseil du budget participatif, de commissions spécialisées du CBP, d'associations de quartier, de commissions spécifiques des organisations sociales... Le principe consiste à se donner des règles de suivi, allant de la planification du projet jusqu'à sa finalisation. Les expériences du Comforça à Belo Horizonte au Brésil, du Comité de contrôle social à Cotacachi en Equateur ou de la Commission de suivi et de fiscalisation à Belém au Brésil sont particulièrement éclairantes. La publicité des décisions prises, de l'avancement des travaux et des investissements réalisés dans les autres quartiers est elle aussi centrale et indispensable à la légitimité du BP, même si l'entière population ne participe pas nécessairement au processus. Le plus souvent, elle se fait via des réunions publiques (annuelles, semestrielles ou plus fréquentes), des brochures, revues spéciales, photos des travaux, publication des données par régions... L'information digitale sur site web est souvent moins accessible à la population.

Des temps à articuler

Les budgets participatifs sont généralement des planifications du seul investissement et sur une période d'une année, rarement plus. Dès lors se pose la question de l'articulation entre le budget participatif et les organes de planification urbaine (plan de développement, plan environnemental, agenda 21... quand ils existent), ainsi qu'entre les exigences à long terme de la ville et celles, parfois plus immédiates, de la population. Différentes situations peuvent survenir. Dans la première, le BP est postérieur au plan de développement. Il est alors un outil de mise en œuvre d'une vision plus globale. Dans ce contexte, c'est une logique descendante, de la vision à long terme (plan triennal, quinquennal, plan sur 20 ans) vers le court terme (l'année budgétaire) qui préside à l'instauration du budget participatif. Le gain de cohérence dans le développement du tissu urbain, son adéquation avec des prévisions à moyen ou long terme sont autant d'avantages d'un tel modèle. Cependant, l'aspect lointain

des objectifs et la lenteur relative des étapes pour y arriver risquent de démobiliser une population qui a des priorités et des urgences diverses.

Dans une logique plus inductive et ascendante où le BP précède, l'élaboration du plan de développement vient après la résolution des problèmes les plus criants et urgents de la population. La question de la planification apparaît dans un second temps, souvent pour répondre à la nécessité de donner davantage de cohérence à une succession de plans d'investissement annuels.

L'intérêt d'une telle démarche réside dans l'apprentissage et la mise en évidence des effets positifs de la participation dès sa mise en œuvre : pas besoin d'attendre dix ans avant de voir les effets agir sur son cadre de vie. La mobilisation est donc plus facile et plus large. Mais la logique ascendante comporte ses risques, notamment celui d'enfermer les participants dans une pensée exclusivement budgétaire, et d'encourager une culture de l'action d'urgence et de court terme alors que la ville doit se penser avec un minimum d'anticipation.

Financer l'avenir

Un enjeu crucial réside dans le renouvellement des sources de financement du BP. En effet, la participation joue principalement un rôle dans l'allocation du budget d'investissement. Mais plus les investissements augmentent, plus leurs coûts de fonctionnement augmentent. Par conséquent, le budget d'investissement tend rapidement à diminuer. Des pistes de réflexion existent à ce sujet : soit les recettes fiscales augmentent, soit on privilégie et invente des projets dont le coût de fonctionnement est nul ou sensiblement réduit.

Dans le premier cas, il s'agit d'augmenter les recettes de la ville. En ce qui concerne les revenus imposables de la population, on peut augmenter le taux d'activité par l'adoption de politiques de création d'emplois, et ainsi accroître le nombre de personnes imposables. Les gouvernements peuvent alors choisir de rehausser le salaire minimal et les charges patronales afin d'augmenter le volume des revenus imposables.

Par ailleurs, la présence d'entreprises, petites et moyennes, sur le territoire constitue une autre source de revenus potentiels pour la municipalité. Dans ce cas, le budget participatif peut encourager différentes mesures d'incitation à la création d'activités et d'entreprises. Plus particulièrement, il peut jouer un rôle pour favoriser l'émergence de projets de création d'emplois dans le domaine de l'économie solidaire. Cette option permet en effet de maximiser le nombre de personnes employées et non le profit généré.

Dans la seconde perspective, certaines expériences incluent dans les critères d'octroi des financements, la contrepartie que la population peut apporter au projet. Dans un même ordre d'idées, on pourrait imaginer des critères d'attribution qui incluent la manutention des infrastructures, l'animation d'espaces... Les coûts consécutifs aux investissements réalisés en seraient alors diminués d'autant.

BIBLIOGRAPHIE

- CABANNES, Y., Presupuestos Participativos : Marco Conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo des Milenio. Documento Conceptual, Caderno de trabajo n°139 del programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2004.
- Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo ? 72 respuestas a Perguntas Frequentes sobre Presupuestos Participativos Municipales, Colección de recursos sobre gobernanza urbana, UN-HABITAT, Quito, 2004.
- Presupuestos Participativos, Edición Especial, in La Era Urbana ; La revista de la ciudad global, Quito, mars 2004.

Instaurer des budgets participatifs (BP) dans nos communes : quelques ingrédients

Par Xavier Moser

Introduction : Budget participatif en Europe - questions, problèmes et enjeux

« ...la citoyenneté, unanimement reconnue comme nécessaire et impérative, mais si peu mise en œuvre, quasi transparente comme levier de changement vers “ un autre monde ” et pourtant seule porte de sortie (la tête haute) de la crise du politique, utopie aujourd’hui et évidence de demain... » (ADELS - Association pour la Démocratie et l’Education Locale et Sociale)

Le contexte européen

Ces deux dernières décennies, la gestion des administrations locales a connu, en Europe, beaucoup de changements. Un mouvement général vers la décentralisation a été à l’œuvre. Celui-ci a été accompagné de réformes plus ou moins importantes selon les contextes nationaux. Les raisons qui les ont suscitées sont diverses :

- Recherche de plus d’efficacité : dans un contexte où l’efficacité économique est valorisée, les administrations publiques n’échappent pas à cette tendance. Le citoyen est parfois considéré comme un consommateur ou un client à satisfaire
- Lutte contre la désaffectation politique
- Lutte contre la perte de cohésion sociale due entre autres à la mondialisation de l’économie, etc.

Cela s’est illustré par des nouvelles lois visant à renforcer la démocratie locale (par exemple, en France, la loi d’orientation sur la ville de 1991 et la loi sur l’administration territoriale de 1992), mais aussi par une série de programmes européens et internationaux.

Toutefois, une des caractéristiques communes à toute l’Europe est que la décentralisation des responsabilités ne s’est que rarement accompagnée de la décentralisation des ressources et des pouvoirs décisionnels.

En outre, il s’agit en général de pratiques de consultations populaires qui n’impliquent pas de réelle co-décision. C’est pourquoi, on considère que la pratique de budgets participatifs est sans doute celle qui va le plus loin dans ce domaine. Les pratiques de BP ne sont cependant pas très nombreuses et ne vont souvent pas aussi loin que le BP de Porto Alegre.

BP : quels ingrédients ?

Mais comment faire pour instaurer un budget participatif ? Si, à notre sens, il n’y a pas de recette miracle, nous avons néanmoins voulu faire l’exercice de dégager un ensemble de 10 « ingrédients » qu’il nous semble important de prendre en compte dans toute expérience de BP, du moins dans une approche idéale. Mais, rappelons

qu'en cette matière, c'est la créativité qui fait recette et l'adaptation aux données différentes de chaque pays, de chaque ville.

✓ **Ingrédient 1** : Mobilisation de la population

Au Brésil, ce sont les couches exclues de la population qui participent majoritairement aux budgets participatifs. En Europe, on constate que le participant type aux différentes pratiques participatives mises en place est bien différent. Il s'agit de personnes ayant souvent un haut degré d'instruction. Comment dès lors faire participer plus de monde mais aussi les couches, groupes, associations généralement marginalisés ?

→ Comme les expériences brésiliennes le montrent, les gens vont se mobiliser s'il y a un véritable enjeu pour eux :

« Pour permettre aux populations les moins proches du savoir (donc du pouvoir) de participer, il faut qu'il y ait un véritable enjeu et donc que la franchise des élus soit totale et leur engagement de respecter les décisions de la population sans faille. » J. Picheral (Montbouge)

→ Concrètement, il faudra commencer par :

- Faire une division territoriale pour grouper les gens autour de leur lieu de vie (Ainsi, à Morsang-sur-Orge, France : 8 quartiers ont été définis sur base des écoles mettant ainsi en chantier 8 comités de quartier).
- Contacter les associations de base déjà existantes. Dans notre contexte : clubs, associations de parents, paroisses, scouts, comités de quartier...
- Mettre en place des critères de participation des groupes plus marginalisés comme les chômeurs, les immigrés, ...
- Renforcer l'associationnisme, transférer plus de responsabilités à la société civile...

✓ **Ingrédient 2** : Volonté Politique

Comme dans le contexte brésilien, la volonté des élus est indispensable. Il ne faut pas oublier que dans la plupart des cas, l'initiative vient des pouvoirs publics. Les pratiques participatives mises en place ne visent pas toujours un réel partage du pouvoir. On l'a dit, les BP dépassent la simple consultation des habitants pour en faire des co-décideurs. Et cela pas seulement sur des questions ponctuelles mais qui s'inscrivent dans le temps.

Il semble qu'en général les partis de gauche sont plus ouverts à ces nouvelles pratiques qui « obligent » réellement les autorités exécutives. Ainsi, la coalition à Morsang-sur-Orge est dirigée par le Parti Communiste. Les partis de droite sont en général d'avis de s'en tenir à de la délibération collective et ne veulent pas d'un système qui imposerait un modèle alternatif au gouvernement représentatif.

→ Il est important donc qu'il y ait un mouvement de la commune dans son ensemble et pas seulement de la part de l'échevin de la participation

→ Dans un vrai processus de décision participative, différents niveaux de pouvoir sont susceptibles d'être impliqués dans une décision, un projet précis. L'implication des autorités locales n'est donc pas toujours suffisante. Il faut donc examiner comment on pourra organiser ces passerelles entre différents niveaux de pouvoir (et donc aussi avec des instances de l'Etat central)

✓ **Ingrédient 3** : Règles de fonctionnement

On sait toute l'importance de règles déterminant le fonctionnement de base du BP, connues et reconnues par tous.

→ Elles doivent répondre à des points tels que :

- le mode de détermination des priorités : vote ?
- un agenda et un timing précis (en lien avec les réunions des organes des représentants élus et de leurs échéances)
- s'il existe des délégués ou représentants des habitants : leur nombre, le mode de désignation... ?
- le nombre d'assemblées et le contenu de chacune d'elles (obligation de présenter le budget de l'année passée par exemple lors de la première assemblée)

→ Il est important que ces règles soient le fruit d'un débat et que les résultats soient publiés dans un livret. Dans de nombreux cas, il n'y a pas de droit de regard des citoyens sur les procédures du BP.

✓ **Ingrédient 4** : Lien avec l'administration communale

Les nouvelles pratiques participatives peuvent entraîner des changements importants pour l'administration communale ou municipale. Le plus souvent, elles impliquent une surcharge de travail pour les différents services, ce qui peut poser des problèmes et même être un frein au développement de la participation. De manière plus générale, le fait de faire plus appel aux citoyens et d'intégrer l'avis des habitants change le statut des techniciens et autres responsables communaux qui peuvent ainsi voir leur pouvoir diminuer. Souvent, le manque de ressources financières est évoqué comme un des facteurs freinant les BP.

Concrètement, la mise en place d'un BP pose la question de la création ou non de nouveaux services attachés spécialement à la participation.

→ Souvent est créé un secrétariat « participation » ou une commission dépendant de la mairie. Celui-ci devrait se charger des tâches suivantes :

- Entretenir des relations avec les autres services (dans une vision transversale)
- Promouvoir l'information à l'intérieur de l'administration
- Créer des unités administratives au niveau local (défense des droits des citoyens)
- Mettre en place des personnes chargées de la participation citoyenne dans tous les quartiers (selon le découpage choisi)

- Diffuser l'information concernant les avancées du BP au cours de l'année, les projets discutés, les décisions prises ex : par un journal, un site internet, etc
- Promouvoir le BP en général en le faisant mieux connaître et en promouvant une culture de la participation

A Morsang-sur-Orge est publié le journal « 100% Participatif » après chaque réunion important et le site de la municipalité contient également de nombreuses rubriques BP avec possibilité pour les citoyens de s'exprimer par email sur les différents projets.

→ Nécessité donc d'un nouveau type de professionnels au service des communes (ayant des connaissances sociologiques, juridiques, psychologiques et politiques). Ces « experts en participation » s'occuperaient de la délicate tâche de l'organisation des discussions permettant des débats conflictuels entre les groupes ayant des intérêts divergents.

Morsang-sur-Orge : Il n'y a pas à proprement parler d'experts en participation. Ce sont les conseillers élus qui participent au BP qui jouent le rôle de médiateurs entre les citoyens et l'administration. Ils n'ont pas de droit de vote.

✓ **Ingrédient 5** : Un BP au bénéfice de la grande majorité de la population

A Porto Alegre, la redistribution en faveur des moins nantis est centrale dans le BP.

- On doit se poser la question des domaines abordés par le BP pour vérifier qu'il y ait un vrai partage du pouvoir :
- Ces domaines sont-ils limités à quelques-uns ?
 - A-t-on pris sur les recettes aussi ?
 - Peut-on réellement réorienter certains types de dépenses ou le cadre est-il étroit ?

Le cas des « enveloppes de quartier » :

Comme à Morsang-sur-Orge, le BP est souvent basé sur le principe des « enveloppes de quartiers ». Chaque quartier reçoit un montant équivalent à utiliser, gérer à sa guise. Selon J. Picheral, déléguer la gestion d'enveloppes de quartier n'est pas la même chose qu'une co-élaboration ou co-construction des orientations budgétaires. Il n'y a une réelle prise sur les orientations budgétaires que quand les montants alloués d'un quartier à l'autre s'adaptent aux besoins permettant, comme à Porto Alegre, une inversion des priorités d'investissement. Face à cela, pourquoi ne pas mobiliser 2 ou 3 conseils de quartier pour mutualiser leurs enveloppes budgétaires ?

✓ **Ingrédient N° 6** : Autonomie du mouvement citoyen

La question est ici de veiller à ce que le BP ne soit pas récupéré par les pouvoirs publics. Il est parfois facile pour les élus de contrôler les citoyens les plus influents du BP et ainsi de manipuler les décisions prises (clientélisme).

→ On devra donc veiller à :

- Instaurer des moments de délibération, de consultation indépendante pour les habitants, à savoir des réunions sans contrôle ou présidence par un élu, mais un vrai fonctionnement autonome...
- Examiner les garanties offertes par le pouvoir politique afin de respecter les orientations, les décisions prises
- Veiller à la transparence. A Porto Alegre, le Maire doit réellement rendre des comptes aux habitants par rapport aux promesses et aux réalisations. Il faut donc encourager une bonne circulation de l'information à toutes les étapes. La transparence budgétaire a d'ailleurs souvent pour effet de favoriser de nouvelles recettes : les citoyens encouragent de nouveaux impôts, s'ils connaissent leur utilisation.
- Elaborer des documents budgétaires simples et lisibles par tous.

✓ **Ingrédient n°7** : Eviter la « récupération » de la participation par des « habitants professionnels »

Vu le petit nombre de participants et le profil de ceux-ci en Europe, il est aisé pour un petit groupe de citoyens de concentrer le pouvoir. Comment l'éviter ?

→ En instaurant :

- des mandats non renouvelables plus d'une fois dans les fonctions citoyennes clés,
- la possibilité de révoquer les représentants,
- la possibilité de voir les règles évoluer

✓ **Ingrédient n°8** : Formation des délégués et des conseillers

A Porto Alegre, la formation joue un rôle crucial. Elle permet aussi tout un mouvement de conscientisation de la population. Mais en Europe, le gouffre semble encore plus grand entre une petite population « au courant » et ceux qui s'estiment « dépassés ».

→ Comme le précise J. Picheral, la formation doit avoir lieu en même temps que le processus et ne doit pas être un pré-requis à la participation. Il faut insister sur le fait qu'il ne faut pas avoir toutes les données du problème, « avoir les bonnes informations » pour participer. Il convient également de promouvoir l'utilisation d'un langage simple à tous les niveaux. Cette formation doit être à même de dépasser la simple gestion de la ville et poser des questions plus générales sur l'éducation à la citoyenneté.

→ Il convient de déterminer comment organiser la formation, avec quel financement et qui la suivra.

✓ **Ingrédient n°9** : Ne pas confiner la participation de la population au local

La devise de certains élus est : « Aux habitants de gérer la proximité. Au Maire, à quelques élus et quelques « global leaders » de gérer les enjeux européens de la ville, les décisions stratégiques ». Dans le contexte actuel où les problèmes locaux appellent souvent des solutions non locales, ce point est important pour que la participation citoyenne puisse vraiment être en mesure de lutter contre la mondialisation néo-libérale

→ On devra se poser la question :

- Comment le processus articule-t-il « local » et « global » ?
- Comment dans le processus, dans les assemblées de base... est révélé ce lien ?
- Ou est-il systématiquement nié ou renvoyé aux politiques ? (J. Picheral)

C'est sans doute un point difficile car il exige que le système participatif soit présent à plusieurs niveaux politiques. Or, on sait la difficulté déjà de l'instaurer au niveau local. Cela touche aussi la complexité des « gouvernements multi-niveaux » telle qu'on la rencontre en Belgique (régions, communautés)

A Morsang-sur-Orge, le BP a commencé à intégrer des projets de grande échelle ou dont l'investissement couvre plusieurs années et qui demandent une interaction avec d'autres autorités locales.

✓ **Ingrédient n° 10** : Suivi des projets

Il est très important que l'implication des habitants ne prenne pas fin au moment du vote du budget. Ils doivent « rester en contact » avec les projets pendant leur réalisation.

→ On devra donc désigner des commissions, ou autre dispositifs les plus indépendants possible qui contrôlent la réalisation effective des travaux votés. Ces structures devront aussi demander des comptes aux autorités par rapport à certains retards pour pouvoir en informer la population.

A Morsang-sur-Orge un observatoire des engagements a été mis sur pied, en vue de contrôler la réalisation des projets décidés. Il est composé uniquement de citoyens.

Les budgets participatifs, quand le Sud apprend quelque chose au Nord...

Par Aurélie Minne

Ce système est apparu à la fin des années 1980 au Brésil. C'est en 1989, dans la municipalité de Porto Alegre, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul, que tout a commencé. La municipalité qui avait été élue l'année précédente avait développé un système totalement nouveau qui allait révolutionner la gestion de la commune, notamment au niveau du budget. Il s'agit du budget participatif, devenu la pierre angulaire d'une participation citoyenne.

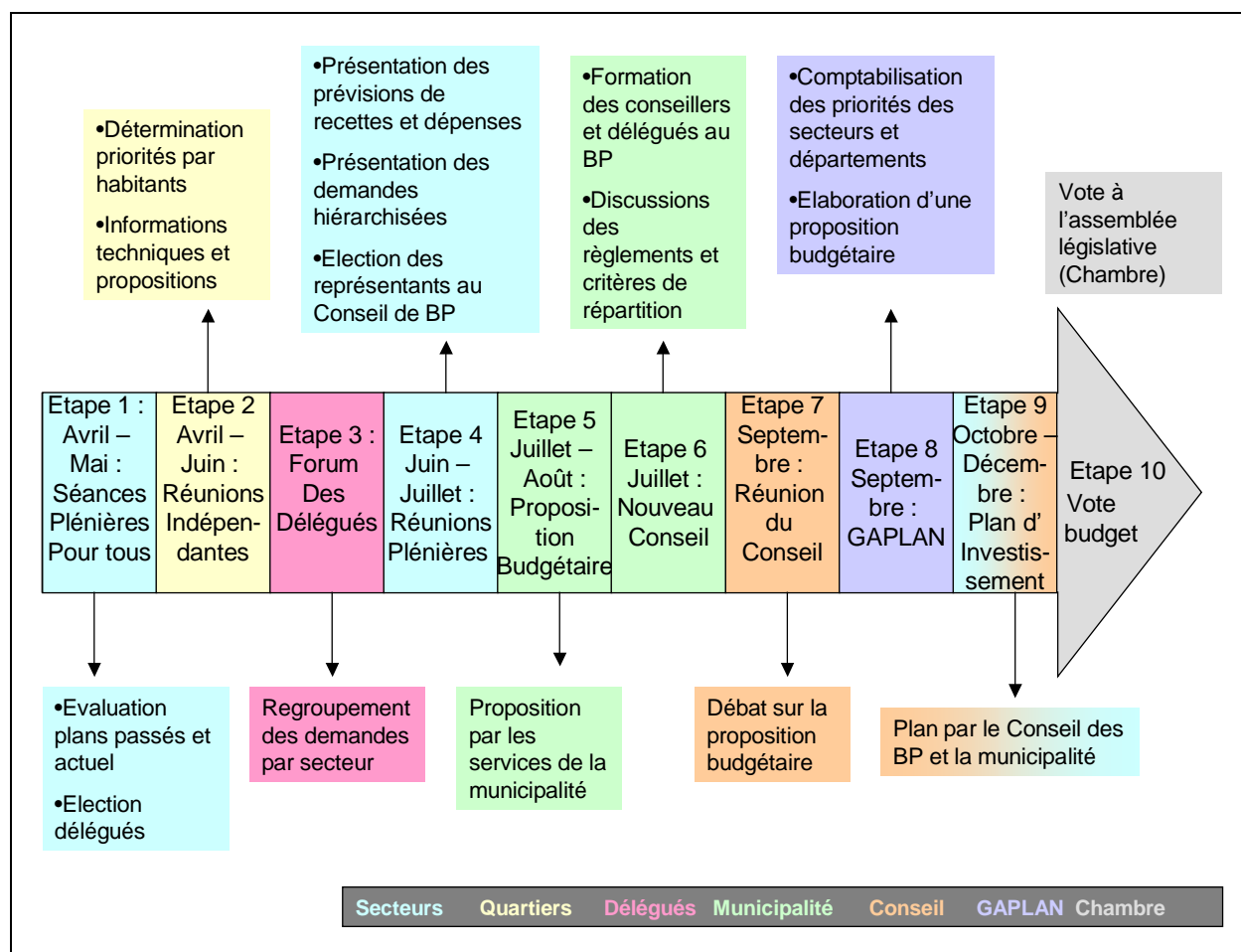
Mais qu'est-ce que le budget participatif ?

Le budget participatif est une expérience unique de mise en œuvre d'une réelle démocratie directe. En effet, il ne s'agit plus de dirigeants qui prennent des décisions, mais de la population elle-même. Bien sûr, il y a une procédure à suivre. A Porto Alegre, par exemple, le citoyen, pour y participer, doit être âgé d'au moins 16 ans et résider dans la municipalité ; il doit pour cela le prouver avec des papiers d'identité et une preuve de résidence. La population a son mot à dire sur l'utilisation d'une partie des recettes de la commune ; cela signifie que la population fixe où seront effectués les investissements et selon quelles priorités. L'objectif du budget participatif est d'identifier les problèmes, établir leur hiérarchie et examiner leur compatibilité avec les ressources existantes.

Pourquoi un tel système voit le jour ?

Les causes du développement des budgets participatifs sont triple. D'abord, on assiste à une remise en question de la démocratie telle qu'on la connaît, c.-à-d. la démocratie parlementaire. On réalise peu à peu qu'entre deux votes, les citoyens n'ont plus de contacts avec les personnes qu'ils ont élues et ne contrôlent pas ce qu'elles font. Ensuite, c'est au tour de l'Etat d'être sur la sellette. L'arrivée du néolibéralisme et de la mondialisation a provoqué la disparition de l'Etat Nation. La sphère publique s'est peu à peu réduite et a pris du recul face à des lois de marché devenues supranationales. Enfin, du côté des pays du Tiers Monde, la crise de la dette a fait se développer des Programmes d'Ajustements Structurels (ou PAS) imposant à certains une austérité telle que même la cohésion sociale s'est vue menacée. Toutes ces choses ont mis en avant la nécessité croissante de nouvelles pratiques sociales, nécessité à laquelle les budgets participatifs sont une réponse possible...

Comment s'organisent dans le temps les BP ? Exemple de Porto Alegre



Remarque : A Porto Alegre, lorsque les choix thématiques se font, la population doit en choisir 4 parmi 8 : assainissement de base, politique de l'habitat, voiries, éducation, assistance sociale, santé, transport et circulation ou organisation de la ville.

Quelles sont les conséquences de ce système ?

Les conséquences observées jusqu'à présent sont très positives. On voit diminuer la corruption et le clientélisme, très présents dans ces pays. Mais la conséquence la plus importante est celle de la participation non seulement des classes populaires mais aussi des femmes dans les affaires publiques. Cela permet d'améliorer la solidarité qui existe entre les citoyens (notamment par l'augmentation de la main d'œuvre volontaire pour la réalisation de travaux approuvés dans le cadre des BP) mais aussi de diminuer les impôts non payés car les citoyens ont réalisé leur raison d'être et leur importance dans un fonctionnement municipal. Cependant, il est une chose à ne pas oublier, la participation à un tel système est fonction de l'enjeu que cela peut représenter pour les citoyens. Ils doivent ressentir une réelle possibilité de voir les choses s'améliorer sinon, à quoi cela leur servirait-il ?

Quels sont les risques et les problèmes liés à un tel système ?

Malheureusement, si les causes et les conséquences de ce système sont multiples, ses risques le sont également.

Il est donc important que l'espace de participation créé par la municipalité ne soit pas artificiel, cela ne doit pas être un moyen d'endormir la population, lui laissant croire qu'elle a le pouvoir alors que ce n'est pas le cas. Comment l'espace serait-il artificiel ? Tout simplement en ouvrant qu'une très faible partie du budget à la participation citoyenne. En moyenne, le budget qui y est consacré est de 10% du budget total. Autre danger, la récupération des techniques de participations par des entreprises privées, dans une idéologie libérale. Si l'Etat est considéré par la population comme incompetent, celle-ci risque d'être tentée par cette idéologie libérale ; ce qui aurait pour conséquence de démanteler l'Etat. Ce qui est contraire à l'objectif des budgets participatifs. Enfin, la technique des BP peut également être utilisée par les acteurs publics dans le but de faire accepter leurs priorités publiques. Cela se passe quand certains leaders de communautés se laissent influencer par des élus et déforment les demandes faites par les habitants, les choix des citoyens.

Le système des budgets participatifs a, comme nous l'avons dit, beaucoup de belles choses à démontrer à la démocratie que nous connaissons. Il est cependant nécessaire d'en connaître les conséquences mais aussi les dangers qui lui sont liés.