

Tarso Genro
Ubiratan de Souza

quand les habitants gèrent vraiment leur ville

le Budget Participatif :
l'expérience de Porto
Alegre
au Brésil



ÉDITIONS *Charles Léopold Mayer*

Éditions-Diffusion Charles Léopold Mayer
38, rue Saint Sabin
75011 Paris
tel/fax : 01 48 06 48 86
diffusion@eclm.fr
www.eclm.fr

Les versions électroniques et imprimées des documents sont librement diffusables,
à condition de ne pas altérer le contenu et la mise en forme.
Il n'y a pas de droit d'usage commercial sans autorisation expresse des ECLM.

quand les habitants
gèrent vraiment leur ville

Tarso Genro
Ubiratan de Souza

quand les habitants gèrent vraiment leur ville

le Budget Participatif :
l'expérience de Porto Alegre
au Brésil

traduit du brésilien par
Eliana Costa Guerra, Jean-Blaise Picheral
et Martine Toulotte

Les auteurs

Tarso Genro, 50 ans, est né à São Borja, dans l'Etat de Rio Grande do Sul. Avocat de formation, il s'est spécialisé en droit du travail. Exilé politique pendant la dictature, il a repris ses activités politiques en 1986. Il a été le candidat du Parti des Travailleurs pour la Chambre des députés fédéraux. Ensuite il a été vice-maire, puis maire de Porto Alegre. Tarso Genro est également l'auteur de plusieurs ouvrages de droit et de théorie politique tels que « l'Introduction à la critique du droit », « Sphères de la conscience » et « l'Utopie possible ». Il est par ailleurs collaborateur des principaux journaux du pays et membre de la Direction Nationale du Parti des Travailleurs.

Ubiratan de Souza, 49 ans, est né à Cachoeira do Sul, dans l'Etat de Rio Grande do Sul. Economiste de formation (Université du Rio Grande do Sul), il est marié et père de deux enfants. Pendant la dictature militaire il a intégré l'Avant Garde Populaire Révolutionnaire. Aux côtés du capitaine Lamarca il est intervenu dans l'Etat du Rio Grande do Sul et celui de São Paulo, dans la Vallée du Ribeira. Arrêté, emprisonné, puis banni du Brésil en 1971, il s'est exilé au Chili, à Cuba et en France. Il est rentré au pays en 1979. Depuis le second mandat du Parti des Travailleurs à Porto Alegre, il assure la Coordination Générale du Cabinet de la Planification (GAPLAN). Il est également chargé de la formation au sein de ce parti à Porto Alegre.

© 1997 : Editora Fundação Perseu Abramo. ISBN : 85-86-469-02-5

© 1998 pour la traduction française :

Editions Charles Léopold Mayer – La librairie FPH. ISBN : 2-84377-020-3

Dossier FPH n° DD 83

Diffusion : La librairie FPH, 38 rue Saint-Sabin, 75011 Paris

Mise en page : Eric Loorius

Crédits photos : PMPA – GI. Rogério Ribeiro, Magda de Oliveira, Isolda Lenz, Alex Ramires, Ricardo Giusti, Vilaine Capellari, Ricardo Stricher, CS Santanna.

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	9
AVANT-PROPOS.....	9
LE BUDGET PARTICIPATIF ET LA DEMOCRATIE.....	9
LE BUDGET PARTICIPATIF ET L'ETAT.....	15
La construction d'une opinion publique indépendante.....	19
La consolidation de la démocratie.....	21
La critique pratique de la liberté	23
LA MISE EN PLACE ET LES DIFFICULTES	25
La montée en puissance	28
Le rôle des Coordinateurs de Secteurs.....	29
Le rôle des leaders de communautés.....	33
LE BUDGET PARTICIPATIF ET LES MEDIAS.....	35
L'EXPERIENCE DE PORTO ALEGRE.....	39
LE BUDGET PARTICIPATIF : UN CONCEPT POLITIQUE DE PORTEE UNIVERSELLE.....	41
Un principe d'autorégulation.....	42
Un moyen d'éveil de la conscience et de la citoyenneté.....	44
LE PROCESSUS.....	51
Dynamique et fonctionnement du Budget Participatif.....	53
Etape intermédiaire	55
LES REPERCUSSIONS DU BUDGET PARTICIPATIF AU BRESIL ET AILLEURS	69
LE BUDGET PARTICIPATIF ET SES RELATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES.....	71
POSTFACE	71
ANNEXES	75

AVANT-PROPOS

Quelle démocratie vivons-nous en France et en Europe, aujourd'hui ? Un système de gouvernement à plusieurs niveaux, basé sur une délégation de pouvoirs à des élus qui eux-mêmes laissent une part de ces pouvoirs à des fonctionnaires reconnus pour leurs compétences techniques.

La conscience des effets négatifs de cette situation amène de temps à autre les responsables politiques à vanter les avantages, la nécessité de la participation des citoyens aux actions menées. Une littérature considérable et quelques expériences réduites portent témoignage à la fois de la lucidité des élites et des limites de leur volonté de se défaire d'une part de leurs prérogatives.

La pratique prouve que cette participation, officiellement souhaitée et vantée, se borne en général à une consultation ou à une concertation sur des aspects mineurs sans jamais atteindre réellement le partage de la décision, même sur des sujets qui concernent directement les citoyens dans leur vie quotidienne.

Tout se passe comme si les seules légitimités admises étaient celles que donnent l'élection ou la fonction administrative. Le citoyen est un usager, un bénéficiaire, un ayant-droit, un contribuable et de temps à autres un électeur pendant quelques minutes dans l'isolement. Et pour finir, on s'achemine vers une confiscation du pouvoir par des élus et des techniciens qui la justifient au nom de la complexité des problèmes.

Or que trouvons-nous dans les vénérables textes qui fondent les droits de l'homme et du citoyen dans notre pays ?

- dans la Déclaration française de 1789, article XIV : « *Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

- dans la Déclaration universelle de 1948, article 21, § 1 : « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis* ».

Dans les deux cas, on trouve affirmé le droit à l'intervention directe des citoyens dans la vie politique. La délégation de ce droit n'arrive qu'en second. Il en est de même dans d'autres textes fondamentaux, comme le code civil ou la loi de 1901 sur les associations qui reconnaissent formellement le droit à l'initiative individuelle et collective des citoyens qu'elle soit culturelle, sociale ou économique.

L'affirmation de ce principe d'intervention directe est plus que jamais d'actualité pour répondre aux défis du monde moderne, par exemple pour contribuer à un « développement durable », seul moyen de sauver notre planète. En effet, la notion de durabilité implique que le développement soit réellement pris en charge par la société toute entière et donc par chaque individu, qui doit en particulier prendre conscience de l'impact de ses propres comportements de consommation.

Le développement ne se décrète pas, il est un processus vivant auquel participent tous les citoyens chacun à sa place. Si nous nous reposons sur les seules autorités « légitimes » pour protéger nos intérêts et notre cadre de vie, au niveau tant local que national ou mondial, il n'y a pas de durabilité possible. Nous le constatons tous les jours.

Seule une coopération permanente entre les pouvoirs démocratiques et les citoyens eux-mêmes, pouvant aller jusqu'à la tension, voire au conflit, peut permettre une maîtrise du monde à venir.

Au niveau de la mise en œuvre de l'Europe, le concept de subsidiarité, repris par la Communauté pour régir les rapports entre les différents niveaux territoriaux, montre à nouveau la pertinence et la modernité de ce principe d'intervention des citoyens.

Il signifie qu'un pouvoir de niveau supérieur doit respecter, en l'aidant, l'expression de la volonté et de l'initiative des échelons inférieurs et qu'il ne peut intervenir directement que lorsque ces

niveaux inférieurs ne suffisent pas à résoudre les problèmes qui se posent à eux. Il défend la légitimité de l'action des corps intermédiaires issus de l'initiative sociale, à leurs niveaux respectifs d'efficacité.

Il affirme ainsi que les citoyens sont les meilleurs experts pour décider ensemble de leurs intérêts, à la condition d'être maîtres des outils de réflexion, de conception, d'information, de négociation qui leur permettent d'atteindre une décision.

Comment se fait-il alors, qu'en France la démarche participative soit taxée d'illusion, d'idéalisme, voire de gauchisme ? Pourquoi sommes-nous persuadés que notre système démocratique de délégation est le seul valable et que toute atteinte à celui-ci ne mènerait qu'à l'anarchie ? La démocratie participative doit-elle être rangée au rayon des utopies ? Non !

Quelques uns d'entre nous ont découvert là-bas, très loin, à 10000 kilomètres certes, dans un pays aux mœurs différentes, des élus qui associent de manière permanente les habitants à la gestion de leur ville. C'est à Porto Alegre, 1 250 000 habitants, capitale de l'Etat de Rio Grande do Sul, au Brésil, que depuis neuf ans le pouvoir municipal a remis entre les mains des citoyens l'ensemble du processus de gestation, de formulation, d'adoption et d'évaluation du budget municipal. Cela ne va pas sans difficultés, avec des hauts et des bas, mais cela tient, et a même fait des petits dans d'autres villes au Brésil et en Amérique latine.

Un grand merci au maire Tarso Genro, et au responsable du Budget Participatif, Ubiratan de Souza, qui ont pris de leur temps pour nous expliquer ce qu'ils font et comment ils le font.

Que ce petit livre soit traduit en français devrait permettre chez nous à tous les citoyens d'exiger leur place dans la gestion des affaires publiques, et aux élus qui auraient la volonté politique de se saisir de l'idée, de l'adapter pour redonner vie à une démocratie qui s'essouffle et qui a plus que jamais besoin de vivre, si nous voulons faire face aux fractures multiples de notre société.

Hugues de Varine

**LE BUDGET PARTICIPATIF
ET LA DEMOCRATIE**

TARSO GENRO

LE BUDGET PARTICIPATIF ET L'ETAT

Ces dernières années, les villes ont été amenées à jouer un rôle de première importance, en conduisant des expériences politiques originales et en mettant en place de nouvelles institutions. Partout, la ville et son évolution, le devenir de la population confrontée à des conditions de vie dramatiques, sont l'objet de débats et de recherches chez les politiques, à l'université, dans les ONG, ...

La montée en puissance du rôle des villes tient d'une part à la globalisation économique qui, en réduisant la puissance des Etats nationaux, renvoie à la sphère du local, d'autre part à la surconcentration des problèmes, due aux phénomènes d'urbanisation croissante.

Les pressions les plus diverses, toutes sortes de questions, convergent sur le maire. « Les réponses locales à ces nouveaux dilemmes urbains sont souvent plus efficaces. Elles sont construites en tenant compte des perceptions, de la motivation et de la culture de la population ; elles s'appuient sur les réalités locales »¹. *Des politiques sociales efficaces doivent partir du local*, c'est un point qui fait consensus chez les chercheurs.

Les solutions nationales, mises au point par des technocrates qui ne connaissent rien de la vie quotidienne de la plupart des gens, sont de plus en plus inadaptées.

¹ RUBLE, A. Blair *et alii*. Introduction : Globalism and Local Realities – five Paths to the Urban Future. In : *Preparing for the Urban Future...* Washington, Woodrow Wilson Center Special Studies, 1996, p. 1.

Ceci dévolue un nouveau rôle aux villes, comme l'ont montré les études des sociologues, économistes et autres chercheurs en sciences sociales. Si on veut reconstruire l'Etat² national, non seulement en partant d'en haut mais aussi en inversant le mouvement et en partant d'en bas, un grand effort de réflexion intellectuel est indispensable : à savoir, comment repenser l'Etat à partir d'un nouveau type de décentralisation et de nouveaux processus de démocratisation, expérimentés en lien avec le quotidien de la population. Autre point de convergence entre les chercheurs : « un gouvernement local³, qui veut répondre aux défis urbains actuels et proposer un vrai projet de ville, se doit d'être *un gouvernement promoteur* »⁴.

En effet, il doit faire, entreprendre, intervenir, et non pas seulement « administrer ». Cette formulation est juste mais insuffisante : « promoteur », oui, mais attention, certains investissements peuvent accentuer les différences sociales. Il serait plus juste de se demander : promoteur de quoi ? Pour qui ? Pour quel projet de société ? Quelles expérimentations mener pour repenser ce nouveau type d'Etat ?

Bologne et Barcelone donnent l'exemple. Elles réfléchissent à leur devenir de manière stratégique, planifiant le développement économique, culturel, repensant les espaces publics urbains, à partir de nouveaux concepts, voire même à partir d'une nouvelle conception de la citoyenneté. Les modèles permettant de penser le futur des villes ont évidemment des fondements idéologiques et politiques. La forme et le contenu des propositions des gouvernements locaux doivent être examinés à partir de la question : *à qui sont-elles destinées ?*

L'expérience du Budget Participatif⁵ de Porto Alegre sort du commun. Cette expérience ne se contente pas de développer une forme de participation populaire, ni simplement d'« huiler » les mécanismes de la démocratie formelle. Elle va beaucoup plus loin,

² Nous avons en général traduit le terme « Estado » par Etat, parfois par municipalité. Voir annexe, p. 92. Note des traducteurs.

³ « Governo » : nous avons traduit ce terme soit par « gouvernement local » soit par « municipalité ». Il s'agit de l'exécutif municipal : le maire (prefeito), le vice-maire, et ses secrétaires (voir annexe, p. 92). Note des traducteurs.

⁴ CASTELIS, Manuel et BORJA Jordi. As cidades como atores políticos (Les villes comme acteurs politiques). *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n° 45, Juillet 1996, p. 158.

⁵ Nous avons pris le parti de mettre des majuscules là où les auteurs l'ont fait. Il s'agit de mots ou de groupes de mots qui font l'objet au Brésil d'abréviations ; par exemple l'OP – Orçamento Participativo – pour le Budget Participatif. Note des traducteurs.

elle apporte une véritable réponse à ce défi du renouveau de la démocratisation de l'action politique, en créant un nouvel « espace public » où se côtoient et se rencontrent les simples citoyens, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif⁶, et c'est cet espace public qui devient le véritable *centre de décision*. C'est cet espace public totalement nouveau qui permet l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique et plus exigeante.

Ce nouveau centre de décision qui a une incidence directe sur le type et l'opportunité des investissements publics a été fondamental pour générer une meilleure répartition des richesses et contribuer à la *socialisation de la politique*. Une meilleure répartition des richesses, sans socialisation de la politique, ne représente pas grand chose et peut même conduire à un certain paternalisme qui nuit à l'affirmation de l'autonomie des individus et des organisations de base de la société. Socialiser la politique sans toucher aux richesses peut faire naître un découragement par rapport à l'efficacité de la lutte politique et donc un « repli » progressif des personnes sur la sphère de leur vie privée.

Dans les racines de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre, on trouve un certain type de réponse à ce qu'on appelle la « crise de l'Etat ».

« La crise de l'Etat ne repose pas seulement sur son incapacité à apporter des réponses satisfaisantes pour toute une partie de la société. Elle repose aussi sur son manque de transparence grandissant et son indifférence face à une réalité sociale qui, elle, se fragmente, tout en cherchant inlassablement des alternatives à travers des conflits, des mouvements, producteurs de nouvelles identités, qui tentent de briser l'isolement profond des individus. La déstructuration du mode de vie moderne qui est liée à la disparition du monde de l'usine, prédominant dès la Révolution Industrielle, et à la disparition simultanée de la structuration en classe sociales qu'il engendrait, ont contribué à radicaliser l'impuissance bureaucratique de l'Etat qui n'arrive plus à avoir une quelconque légitimité aux yeux des citoyens. Le vote tous les quatre ans, force et faiblesse de la démocratie représentative, paraît de moins en moins correspondre aux besoins de légitimité d'un pouvoir qui, en ces temps de complexité, où la dynamique sociale est incertaine et fluide, a besoin d'une confirmation sans cesse renouvelée⁷ »

⁶ Sur l'organisation institutionnelle du Brésil, voir Annexe, p. 92. Soulignons que les municipalités possèdent un exécutif et un législatif unis deux élus au suffrage universel direct selon des modes différents. Note des traducteurs.

⁷ UTZIG, José Eduardo. Nolas sobre o governo do PT em Porto Alegre (Notes sur le gouvernement du Parti des Travailleurs à Porto Alegre). *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n° 45, juillet 1996, p. 213.

Cette citation n'est pas superflue. En effet, de nos jours, la plupart des Etats, en particulier l'Etat brésilien, se préoccupe avant tout des intérêts privés. Il n'est donc pas étonnant que le simple citoyen ait l'impression que cet Etat est impuissant et ne peut endiguer la montée de la crise sociale avec son cortège de maux, chômage, violence, etc. Confronté à cet Etat « incompetent », sourd à ses besoins, mais qui en revanche sait bien « puiser » dans les richesses, le citoyen redevient une proie facile pour l'idéologie néolibérale.

Le processus du Budget Participatif est loin d'être parfait et n'a aucune prétention à être LA réponse à ce dilemme historique. Il est d'ailleurs en mutation constante, tendant à se renouveler pour s'adapter à la croissance de la conscience de la citoyenneté. Il faut le voir néanmoins comme une *piste de réponse*, piste qui se cherche dans une double tension : montrer, à partir d'une expérience locale, d'une part, qu'un Etat peut être légitime et que, d'autre part, l'Etat actuel existant doit être radicalement transformé (*c'est à dire « mettre en tension » société et Etat, en plaçant ce dernier au service des intérêts du peuple*).

La construction d'une opinion publique indépendante

L'idéologie libérale, non seulement s'attaque à l'image de l'Etat, mais aussi, à travers le mode de vie découlant de l'économie mondialisée, fait peser sur les citoyens « la menace sourde de la répression et un mépris croissant pour leur opinion. Ils ne sont que rarement consultés et cette consultation est dévoyée par ceux qui contrôlent les médias »⁸.

Maintenant, on atteint même ce paradoxe où on réussit à faire défendre par la population un « système » et un « mode de vie » qui lui sont préjudiciables. Le Budget Participatif est, lui, un instrument de résistance à l'uniformisation totalitaire de la pensée.

Il met en place un moyen de lutte très novateur : les Conseils Populaires, structurant les 16 Secteurs⁹ de la ville. Ils deviennent des *lieux de gestation, de formation, de consolidation d'une opinion publique indépendante*. Les communautés, par l'exercice direct de l'action politique, se forment un jugement critique et découvrent les pressions exercées au travers des médias par les classes privilégiées sur l'Etat pour défendre leurs intérêts de classe alors qu'elles sont minoritaires.

Le Budget Participatif génère une nouvelle forme de conscience citoyenne à travers la démocratisation des décisions et de l'information sur les questions publiques. C'est dans ce processus que les gens saisissent les fonctions de l'Etat et ses limites et commencent à décider *en connaissance de cause*. Un espace ouvert se constitue et surgissent les conditions de la formation d'un nouveau type de citoyenneté : une citoyenneté active, participative, critique, qui se différencie de la citoyenneté traditionnelle, celle des demandes individuelles, des révoltes isolées et vaines.

⁸ CORREAS, Oscar. El neoliberalismo en el imaginario jurídico (Le néolibéralisme et la symbolique Juridique). In : Direito e neoliberalismo : elementos para uma leitura interdisciplinar (Droit et néolibéralisme : éléments pour une lecture interdisciplinaire). Curitiba, Editions de l'Institut Brésilien d'Etudes Juridiques, 1996, p. 4 et 5.

⁹ Nous avons employé le terme de Secteurs comme traduction de « Regiões ». En fait chaque « região » est composée de plusieurs quartiers. Cette division de la ville en 16 Secteurs est le fruit d'une négociation entre la ville et la population organisée, pour le fonctionnement du Budget Participatif, comme nous le verrons par la suite. Note des traducteurs.



La population réunie en séance plénière du Budget Participatif



La consolidation de la démocratie

Pour la plupart des politologues, « le champ d'intervention de l'Etat ne cesse de diminuer »¹⁰. Ce n'est pas tout à fait exact. L'Etat continue à « réguler » le système économique, bien qu'il soit, lui aussi, soumis aux directives du capital financier essentiellement « volatil ». Ce dernier domine le développement économique mondial qui consiste à accumuler d'immenses richesses au service de quelques centaines de puissantes institutions financières.

Les politiques « nationales » appliquées par les gouvernements néolibéraux de chaque pays reviennent à *soumettre l'Etat aux directives du capital financier*. Ces grands conglomérats financiers mondiaux appellent « progrès » cette surconcentration de richesses et de pouvoir aux mains de quelques-uns. Pour eux, c'est cela le « nouvel ordre mondial ».

La démocratie politique est fondée sur le principe de la *souveraineté populaire* : les citoyens donnent mandat à leurs gouvernants pour une durée déterminée. Conséquence : une démocratie qui se traduit, d'un côté, par *l'accès* du simple citoyen à la politique, mais, de l'autre, par des *limites* claires imposées à sa participation.

Les classes privilégiées, elles, qui ont à la fois le pouvoir économique et la possibilité d'utiliser les médias, participent beaucoup plus facilement aux processus électoraux. Ce n'est pas une raison pour ne pas réfléchir à un nouveau projet d'émancipation, capable d'intégrer l'avancée que représentent des élections régulières, mais avec des règles justes. Cela nous oblige aussi à imaginer de nouvelles formes de relation avec le pouvoir afin de le transformer et de le démocratiser.

En clair, la démocratie reste à l'ordre du jour. Recourir à un type de régime politique autoritaire et dictatorial, sous prétexte qu'il défend les intérêts du peuple et des travailleurs, serait une erreur. Les défis que nous devons relever sont bien : *comment démocratiser radicalement la démocratie ?* Comment trouver des mécanismes permettant de répondre aux intérêts de l'immense majorité de la population ? Comment inventer de *nouvelles institutions* à travers des réformes et des ruptures *qui fassent que les décisions engageant l'avenir soient des décisions partagées par tous ?*

¹⁰ TOURAINE, A. *Carta aos socialistas (Lettre aux socialistes)*. Lisbonne, Ed. Terramar, 1996, p. 36.

Quand on parle de démocratie, « partager » veut dire permettre à ceux qui ont été élus au suffrage universel, les représentants politiques, et à ceux qui sont issus d'autres formes de participation directe, en prise avec le mouvement social, d'accéder à d'autres manières de « décider » ensemble. Le Budget Participatif est un des moyens pour aller dans ce sens comme le montrent son histoire et sa méthode.

Dans la doctrine républicaine traditionnelle, on trouve les définitions suivantes : « Il y a démocratie quand plusieurs groupes entrent en concurrence pour conquérir le pouvoir à travers le vote du peuple »¹¹. Certes, oui mais il faut oser aller plus loin. L'idéal démocratique traditionnel, lui, ne se soucie pas de construire *des formes effectives* de « participation égalitaire », en tous cas plus égalitaire, qui permettent d'arriver à des décisions publiques. Nous devons y parvenir.

Nous n'avons pas le choix : le monde moderne tel qu'il évolue, qui engendre une profonde exclusion, aussi bien sous les régimes démocratiques que sous les régimes autoritaires, nous oblige à remettre en chantier ce concept de démocratie. Un concept dans lequel la conquête du gouvernement par le vote populaire *n'épuise pas la participation de la société mais, au contraire, permet d'initier un autre processus créant deux pôles de pouvoir démocratique : l'un issu du vote, l'autre issu des institutions directes de participation.*

C'est à la fois une méthode de décision et d'émergence d'une forme de *contrôle* sur l'Etat et sur le gouvernement¹². Pour cela, il faut créer des institutions capables de mettre en œuvre des politiques offrant chaque fois un degré plus grand de légitimité sociale dans un mouvement dialectique où ces politiques sont le fruit de « consensus » qui surgissent des « conflits » *ouvrant progressivement la scène publique* à l'intervention de tous les citoyens.

Dans cette optique, *démocratie et liberté marchent de pair ; liberté, cela veut dire la possibilité de peser sur des décisions qui tendent peu à peu à diminuer les inégalités de participation entre les classes sociales qui, elles mêmes, à leur tour, vont permettre de s'attaquer aux véritables inégalités sociales.*

¹¹ BOBBIO, Norberto *et alli. Dicionário de política (Dictionnaire de politique)*. Brasilia, Editions de l'Université de Brasilia, 1996, 2^o édition, p. 326.

¹² voir annexe, p. 92.

La critique pratique de la liberté

Lorsque les marxistes mettent en cause dans le capitalisme la notion de liberté, qui n'est que la liberté de « ceux qui peuvent le plus », ils ont raison mais les sociétés communistes issues du marxisme n'ont su y répondre que par la dictature. La théorie marxiste, d'ailleurs, ne propose à la réflexion aucune institution en mesure de renforcer la liberté des individus et donc apte à promouvoir une égalité stable, capable de générer une nouvelle société.

Pour cette théorie, sous le capitalisme, la liberté est la « liberté du propriétaire » et non la véritable liberté d'avoir une propriété, la « liberté anarchique et égoïste qui génère les monopoles » et non la véritable liberté de commercer, « l'émancipation du capital », force incontrôlable, source d'exclusion sociale et de corruption et non la véritable « émancipation des individus ». ¹³

Les expériences révolutionnaires menées jusqu'à présent, bien que conçues initialement pour réduire les différences sociales, n'ont fait que transformer « un monde d'abondance pour peu en un monde de peu pour tous » ¹⁴. Elles n'ont ni amélioré l'Etat, ni approfondi la démocratie et la participation politique. Elles n'ont pas élevé le niveau de conscience du simple citoyen, en lui permettant de se sentir un maillon d'une société. Elles n'ont mis fin ni à l'exploitation, ni à l'égoïsme, ni au racisme, ni au sexisme. Bien qu'inspirées de nobles idéaux, elles n'ont pas atteint leur but.

Il est évident que le Budget Participatif ne représente pas l'unique réponse à ce problème, mais c'est une expérimentation très poussée sur la question du « pouvoir local ». Il s'oriente vers *une forme universelle de direction de l'Etat* ¹⁵ et de création d'un nouveau type d'Etat qui combine la représentation politique traditionnelle (celle des élections périodiques) avec la participation directe et volontaire des citoyens (à travers la création de formes de « cogestion »). Ainsi, les représentants élus au suffrage universel sel et les participants issus de la démocratie directe et volontaire peuvent prendre des

¹³ BLOCH, Ernst. O cidadão conforme Marx (Le citoyen selon Marx).

¹⁴ DARHENDORF, Ralf. O conflito social moderno – um ensato sobre a politica da liberdade (Le conflit social moderne – un essai sur la politique de la liberté). São Paulo / Rio de Janeiro, Editions de l'Université de Sao Paulo / Jorge Zahar Editions, 1992, p. 23.

¹⁵ Voir annexe, p. 92.

décisions chaque fois plus en phase avec les intérêts de la population.

Le processus du Budget Participatif fait la *critique pratique de la liberté* éminemment formelle où le citoyen, une fois qu'il a voté, rentre chez lui jusqu'à la prochaine fois. Par le biais du Budget Participatif, le citoyen peut directement et concrètement mener la lutte pour ses droits, en combinant la décision individuelle (vouloir participer) avec la participation collective (qui génère des décisions publiques).

LA MISE EN PLACE ET LES DIFFICULTES

A Porto Alegre, l'idée du Budget Participatif est apparue lors de la campagne pour les élections municipales de 1988. A ce moment-là, dans son programme, le Parti des Travailleurs proposait de démocratiser les décisions et de gérer en s'appuyant sur des Conseils Populaires. L'objectif était de permettre à chaque citoyen d'intervenir dans l'élaboration des politiques publiques et dans l'ensemble des décisions de la municipalité qui engageait l'avenir.

Cette idée était plus inspirée par les principes généraux de la Commune de Paris et des Soviets que par des expériences locales.

L'objectif du Parti des Travailleurs, ainsi que de tous les partis qui soutenaient la candidature de la gauche en 1988, était de réaliser une espèce de « transfert » de pouvoir vers la classe ouvrière organisée. Ainsi, à la représentation politique traditionnelle, issue des urnes, se « substituerait » graduellement la démocratie directe.

C'était sans doute une vision progressiste et positive, bien qu'extrêmement simpliste. Le programme municipal n'indiquait ni la manière dont ce transfert de pouvoir devrait s'opérer, ni la manière dont les nouvelles institutions de pouvoir populaire émergeraient, ni comment serait « résolue » la relation avec la Chambre des Elus municipaux¹⁶, organisme légitime et qui, d'après la constitution, se voit attribuer de nombreuses compétences.

¹⁶ Chambre des Elus municipaux (Câmara de Vereadores). Voir annexe, p. 92

Suite à la victoire de la gauche, lors de la première année du mandat, il y eut une grande affluence aux réunions plénières¹⁷ de quartier. Dans les 16 Secteurs du Budget Participatif (voir annexe 1, p...), les habitants des communautés¹⁸ les plus pauvres sont venus massivement aux réunions. Ils pouvaient, par leur participation directe, décider d'investissements qu'ils réclamaient depuis des décennies. Mais *tous voulaient tout en même temps* et exigeaient que la municipalité honore ses « promesses » électorales et engage « immédiatement » les travaux destinés à améliorer leurs quartiers délaissés depuis toujours par les précédents pouvoirs locaux.

Mais la municipalité¹⁹ ne disposait ni de ressources ni de projets. La première chose à faire était de réformer profondément la fiscalité locale afin de dégager des ressources (par le biais des impôts locaux) et de permettre ainsi à la ville de répondre aux demandes et d'atteindre un niveau minimum de crédibilité. Il fallait également mener un dialogue avec la cité, créer des conditions politiques pour faire en sorte que les citoyens aient confiance dans les nouvelles méthodes de gestion municipale, *intégrant*, pour la première fois dans l'histoire de la ville, *les simples citoyens*.

La première grande réforme fiscale a été réalisée avec une large mobilisation des *délégués et représentants*²⁰ du Budget Participatif, suite à une difficile négociation avec la Chambre des Elus

¹⁷ Réunions plénières (plenárias) : Il s'agit des réunions plénières des différents quartiers organisées par les associations d'habitants en présence des fonctionnaires municipaux. Note des traducteurs.

¹⁸ Communautés (comunidades) : terme qui fait référence à la « vie en commun ». Il est plus employé au Brésil pour désigner à la fois un mode de vie, qui concerne les relations de proximité et de voisinage à partir desquelles émerge le processus de lutte et d'organisation populaire, et un mode d'organisation plus propre aux quartiers populaires et favelas. Le terme « communauté », dont il est fait mention dans le texte, n'a donc pas la même connotation que celle rencontrée en France dans les quartiers. Note des traducteurs.

¹⁹ Voir annexe, p. 92.

²⁰ Les délégués sont des représentants élus, issus des assemblées plénières de Secteurs, par un système complexe de proportionnalité en fonction du nombre d'habitants présents. En fait, ils ont un rôle fondamental dans le Budget Participatif : ils assurent la liaison entre la municipalité et les populations des quartiers et veillent à l'exécution des décisions prises à la base. L'ensemble des délégués d'un Secteur constitue le Forum des délégués du Secteur. Ce Forum a le pouvoir de révoquer les Conseillers au Budget Participatif. Les représentants (Conseillers au Budget Participatif) sont élus également dans les séances plénières des Secteurs (dans un deuxième temps) à raison de deux titulaires et de deux suppléants par Secteur. (Voir p. 55). Note des traducteurs.

municipaux²¹. De plus, d'autres modifications fiscales ont été faites tout au long des deux mandats du Parti des Travailleurs et du Front Populaire. Elles ont permis d'augmenter la capacité de prélèvement de la ville (prélèvement direct), passée graduellement de 25 % (en 1989) aux environs de 51 % de la recette totale (en 1996), *montant atteint lors de la dernière année du deuxième mandat du Front Populaire, achevé le 31 décembre 1996.*

Bien que l'argent ait été « en caisse », il n'était pas possible de commencer immédiatement des travaux car il fallait auparavant payer les dettes des municipalités précédentes. L'intense participation des communautés la première année (en 1989) a considérablement diminué l'année suivante, lors des réunions du Budget Participatif destinées à « discuter des recettes » et à « programmer les travaux ». La déception était grande. La réforme fiscale (mise en place au cours de la première année de mandat) n'a eu d'effets sensibles pour la population qu'à partir de 1992. Ce n'est qu'à ce moment-là que la majorité des travaux, décidés tout au long des deux premières années du Budget Participatif, a démarré.

Malgré une faible participation citoyenne aux séances plénières de 1990 (deuxième année du premier mandat), la mairie *a respecté les décisions* prises par la population. Lorsque les investissements ont commencé à être mis en œuvre, bien qu'avec retard, le « bouche à oreille » a commencé à fonctionner dans les quartiers des classes populaires et principalement là où vivent les travailleurs les plus pauvres. Il se disait que « ces travaux avaient été décidés avec la participation des habitants organisés ». De fait, *la nature et le type de travaux exprimaient déjà le degré de conscience de chaque secteur et son degré d'organisation.* L'impact de cette réponse concrète aux demandes a été considérable.

²¹ La Chambre des Elus municipaux (Câmara de Vereadores) à Porto Alegre, compte tenu du fait d'élections distinctes pour l'exécutif et pour le législatif, est dominée par la droite depuis le premier mandat exécutif du PT. En 1988 le Maire du PT comptait seulement avec l'appui de quatre Elus (Vereadores) sur 32, en 1992 sur neuf et en 1996 sur quatorze, alors que le maire actuel, Raul Pont, a été élu avec 54 % dès le premier tour. Note des traducteurs.

La montée en puissance

A partir de la fin de la deuxième année de mandat (1990), le Budget Participatif se profilait déjà comme un nouveau fait politique, structurant une nouvelle relation politique de la municipalité²² avec la société civile. Avec le démarrage des premiers travaux, le « bouche à oreille » et les informations émises à travers un programme de T.V. mis en place par la Coordination de la Communication Sociale de la mairie, les communautés commencèrent à réaliser que « le Budget Participatif, ça vaut la peine ». La ville prenait conscience peu à peu que la municipalité reconnaissait réellement les citoyens comme la source de ses décisions les plus importantes. « Un fait nouveau », dans la manière de gouverner, était en train d'émerger.

Ce « fait nouveau », c'était, d'une part, la réalisation concrète de décisions émanant d'une base sociale pauvre qui s'était mobilisée et, d'autre part, la transparence de la gestion municipale. Un *nouvel imaginaire populaire* a commencé à se forger. Peu à peu, dans les quartiers populaires, les leaders, qui avaient acquis une notoriété grâce au « clientélisme » et au trafic d'influences, ont perdu leurs réseaux personnels ou ont commencé à changer de comportement.

Dès la première année, la municipalité entreprit un effort permanent pour montrer clairement qu'elle ne rejetait aucun citoyen pour raison idéologique ou partisane. Elle rappela en permanence qu'il s'agissait d'un *processus ouvert*, que tout citoyen était égal face à la municipalité, que tout citoyen pouvait défendre les investissements qu'il estimait nécessaires. Pour cela, il suffisait qu'il fasse la preuve de ses capacités de mobilisation et de participation active au processus de décision.

²² Voir annexe, p. 92. Dans le texte brésilien l'auteur emploie ici le terme « Estado ». Il s'agit de l'Etat à l'échelle municipale qui pour les auteurs est inséparable des autres échelles de l'Etat. Note des traducteurs.

Le rôle des Coordinateurs de Secteurs²³

Les séances plénières du Budget Participatif sont précédées d'un travail d'information réalisé par les associations communautaires, par les journaux de quartier, les bulletins d'associations, et même des tracts spécialement rédigés par la municipalité invitant la population aux séances. Quelques jours avant la séance plénière, la municipalité met à disposition des délégués et coordinateurs de Secteurs une voiture avec haut-parleur qui va dans les lieux les plus fréquentés des quartiers et des *vilas*²⁴ pour rappeler à la population le lieu et l'heure de la réunion et convier tout un chacun à venir participer.

Au début de la séance, chacun « s'inscrit » (nom et adresse) pour constituer le « quorum »²⁵. Seules ont le droit de participer les personnes habitant le Secteur.

Pour que la communauté ne « s'impatiente » pas, comme c'est souvent le cas dans de tels types de réunions, le Secrétariat Municipal à la Culture prévoit des pièces de théâtre populaire, petites saynètes qui relatent des aspects importants de la vie sociale, marionnettes, musiques. Il est aussi courant que soient présentées des vidéos sur l'état d'avancement des travaux engagés par le Plan d'Investissement de l'année précédente. Des représentants de la ville ainsi que des leaders du Secteur viennent y témoigner.

Toute séance plénière s'accompagne d'une certaine tension politique. La présence du maire et des secrétaires municipaux excite et stimule les critiques et la présentation des demandes, mais aussi

²³ Les Coordinateurs de Secteurs du Budget Participatif (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo – CROP) sont des cadres de la municipalité qui dépendent de la Coordination des Relations avec les Communautés (CRC). Note des traducteurs.

²⁴ Vila(s) : Selon la définition du Nouveau Dictionnaire Aurélio de la langue portugaise : – 1. Peuplement supérieur à un village et inférieur à une ville. – 2. Ensemble de petites habitations (logements) indépendantes, en général identiques et organisées de manière à constituer une petite rue ou une cour intérieure, en règle générale sans caractère public.

Dans la région de Porto Alegre le terme *Vila* est utilisé pour faire référence aux quartiers périphériques, qui sont encore mal équipés et sans infrastructure. Cette définition peut se rapprocher de celle de quartier populaire utilisée dans d'autres régions au Brésil. A Porto Alegre elle sert à marquer la différence avec favela (bidonville brésilien) où les logements sont encore en tôle ou autre matériau de fortune. Note des traducteurs.

²⁵ Quorum : ce terme est employé ici dans le sens de liste d'émargement permettant de définir le nombre de délégués que l'assemblée plénière peut élire. Voir p. 54. Note des traducteurs.

les divergences existantes entre les leaders du Secteur qui essaient chacun d'avoir le rôle le plus important.

Les Coordinateurs de Secteurs au Budget Participatif veillent à ce que, lors des prises de parole, tous les microsecteurs, toutes les positions politiques en présence s'expriment. Les groupes d'habitants et entités communautaires, représentés par leurs leaders les plus reconnus, désignent leurs porte-parole.

Maria Eunice de Andrade Araujo, philosophe, pédagogue spécialisée en éducation populaire, coordinatrice du Secteur Sud et Est de Porto Alegre de 1992 à 1996, témoigne de sa propre expérience :

« Les Coordinateurs de Secteur au Budget Participatif, “cadres politiques”²⁶ de la municipalité, rattachés à la Coordination des Relations avec la Communauté (CRC), sont en place depuis 1991 et doivent remplir les missions suivantes :

1/ Faire le suivi du processus de discussion du budget, dans chaque Secteur du Budget Participatif, sans interférer directement dans les décisions. Le Coordinateur de Secteur veille à ce que le débat démocratique s'instaure, donne les éclaircissements sur les critères qui orientent les choix d'investissements, informe de l'avancée des travaux engagés par le plan d'investissements de l'année précédente et incite à la création de commissions de suivi des travaux.

2/ Avoir une approche globale des actions de la municipalité dans les Secteurs pour contrer la tendance à la fragmentation des structures administratives municipales. Le Coordinateur de Secteur aide à programmer les contacts entre la population et la municipalité par le biais de réunions telles que les forums de service qui traitent de l'entretien et de la maintenance. Petit à petit, il a assumé un rôle allant au-delà des questions du budget. Il est devenu un “centre administratif ambulante”, principalement dans les secteurs où il n'y avait pas, à l'époque, de Centre Administratif constitué.

3/ Etre porteur de certaines valeurs. Le Budget Participatif nécessite une attitude active de coopération et de solidarité. Sans cela, la logique de compétition (“avoir le dessus” à n'importe quel prix) entraîne un processus d'exclusion. Sur le modèle des pratiques solidaires, le Coordinateur de Secteur doit aider les citoyens à négocier.

Il est fondamental qu'il connaisse de l'intérieur la municipalité et la marche de la machine administrative. Il ne doit pas se substituer aux leaders communautaires mais les aider à faire le pont entre le

²⁶ On entend par “cadres politiques” des cadres partageant les options politiques de l'exécutif municipal. Note des traducteurs.

pouvoir municipal et la population, en quelque sorte à “raccourcir le chemin”.

Enfin, il doit posséder, en plus de la confiance des hauts responsables municipaux, une capacité d'interpellation de tous les secteurs de la société. En effet, en situation de conflit, il joue souvent le rôle de médiateur qui exige qualification, bon sens et engagement. C'est pourquoi, cette mission est confiée aux meilleurs cadres politiques. 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.

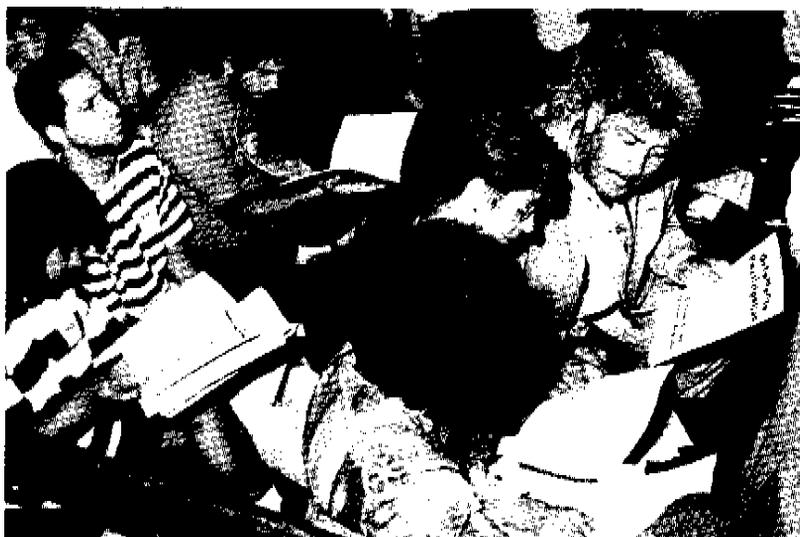
Il peut y avoir des dérives dans notre travail ; par exemple, se substituer au dirigeant associatif, ce qui constitue une forme de non-respect de l'autonomie des mouvements organisés, ou assurer de manière paternaliste les tâches propres à la communauté. Ce sont des dérives auxquelles nous devons être attentifs. Car les relations de tutelle, génératrices de subordination et de dépendance, n'ont pas encore totalement disparu de notre héritage politique. Une autre dérive nous guette : si on a été militant auparavant sur le quartier, on risque de ne pas réussir à être impartial. C'est pourquoi, la Coordination des Relations avec la Communauté (CRC) a adopté la règle suivante : le Coordinateur de Secteur ne peut exercer son activité dans le Secteur où il habite. Enfin, difficulté supplémentaire, assumer la responsabilité d'être le “visage” du pouvoir municipal plus proche de la population et devenir ainsi la cible privilégiée en cas de réussites ou d'échecs des actions de la municipalité.

Nous avons vu progressivement monter la participation de la population au Budget Participatif. Bien que les gens n'assistent pas de manière régulière (difficulté à laquelle sont confrontées la plupart des organisations de quartier actuellement), on peut remarquer les signes d'un renforcement quantitatif et qualitatif du mouvement organisé à Porto Alegre. De plus en plus, certaines thématiques transversales concernant toute la ville sont débattues (ordre du jour des Commissions thématiques²⁷, Plan Directeur,...). Ces résultats positifs sont dus en grande partie à l'action militante des Coordinateurs de Secteurs du Budget Participatif. »

²⁷ Commissions thématiques (Grupos temáticos) : une innovation imaginée en 94 pour apporter une vision transversale et globale de la ville et permettre de sortir d'une approche trop localiste (quartiers). Les thèmes sont les suivants : Transport et circulation – Education, culture et loisir – Développement économique et fiscalité – Organisation et développement urbain. Note des traducteurs.



*Manifestation d'un groupe d'habitants
lors d'une réunion plénière du Budget participatif dans le Secteur nord.*



Le rôle des leaders de communautés

Ayant été un des témoins privilégiés de ce processus, pendant huit ans, j'ai pu constater *trois types d'attitudes* des leaders de communautés.

a/ Les leaders du *premier groupe* limitent leur participation au seul processus du budget. Gardant des habitudes de clientélisme qu'ils n'arrivent pas à dépasser, ils sont systématiquement rejetés par les communautés.

b/ Les leaders du *second groupe* se transforment tout au long du processus. Ils acquièrent un nouveau langage, se recyclent, se mettent à exercer une véritable médiation entre la base et la municipalité. Ils modulent le rapport de force en fonction de *l'objectif poursuivi* : autrement dit, ils défendent les travaux dont leur communauté a besoin, en les mesurant à l'aune des demandes issues des autres micro-secteurs.

c/ Les leaders du *troisième groupe* pourraient être classés comme « leaders émergents », autrement dit des leaders de communautés qui *ont émergé avec le Budget Participatif* et qui se sont formés à travers ses méthodes de travail. Ce sont ceux-là qui acquièrent le plus de prestige dans la population.

La conscience des leaders évolue tout au long du processus dans la mesure où toutes les demandes, émanant des communautés et forcément concurrentes, sont débattues sur la « scène publique ». Peu à peu, les leaders découvrent non seulement les limites du pouvoir public, mais aussi la « relativité » des besoins de leur quartier par rapport à d'autres demandes plus urgentes.

Le processus du Budget Participatif ne se heurte pas seulement à l'étroitesse et aux limites de la démocratie représentative, il se différencie aussi du « conseilisme pur »²⁸, processus non régulé, où les plus malins et les plus débrouillards prennent l'avantage sur les autres, ainsi que du « populisme traditionnel », essentiellement consultatif, qui ne voit dans la participation populaire qu'un simple *élément d'information et de connaissance* utilisé par l'exécutif pour prendre ses décisions.

²⁸ Conseilisme pur : référence d'une démocratie construite uniquement sur le système des Conseils (Commune de Paris, Soviets russes de 1905 et 1917...). Note des traducteurs.

Le fait que le Budget Participatif soit régulé avec « *prévisibilité* », et en même temps *ouvert* (tout citoyen peut participer), crée effectivement une culture et une psychologie où les leaders ont besoin de bien connaître les règles du processus. Ils doivent, d'une part, *les respecter* et, d'autre part, *activer* la participation du plus grand nombre, s'ils veulent peser sur les décisions.

Le « populisme consultatif » conduit à la soumission parce qu'en dernière analyse, c'est le leader qui a le pouvoir de décision. Le « conseilisme traditionnel » stimule la seule habileté politique du leader qui doit émouvoir les participants s'il veut l'emporter en séance plénière. Ce « conseilisme traditionnel » n'a pas de règles (ni autonomes, ni provenant du pouvoir public) organisant de manière démocratique les débats autour des demandes.

Au contraire, dans le processus du Budget Participatif, la décision suit un parcours balisé à l'avance et qui nécessairement prend en compte les demandes des autres Secteurs. Le nombre de participants, l'habileté à débattre, le respect des règles approuvées préalablement par tous et le respect des autres leaders, sont autant de paramètres qui pèsent sur la décision finale.

LE BUDGET PARTICIPATIF ET LES MEDIAS

Le processus du Budget Participatif n'a jamais été soutenu ni accepté par la presse locale. On peut même dire qu'il a été carrément ignoré par les médias locaux, non seulement parce qu'il était vu comme une « chose du PT » (ce qui est un « immense » honneur pour le parti !) mais surtout parce qu'il diminue la pression que peuvent exercer les faiseurs d'opinion et les groupes économiques sur l'Etat. Autrement dit, dans ce processus, l'influence sur l'Etat s'exerce *de bas en haut*. Les privilégiés, cette fois-ci, deviennent ceux qui sont prêts à participer et ne sont plus les soi-disant personnalités qui ont de l'influence sur les médias ou sur l'administration publique.

Très peu de journalistes ont accepté de participer aux Assemblées du Budget Participatif. Les rares qui l'ont fait en ont gardé une très bonne impression (Raul Moreau, Alfonso Ritter et quelques autres). Bien que n'ayant aucun lien avec le Parti des Travailleurs, ils sont devenus des défenseurs du processus et diffusent de l'information chaque fois qu'ils le peuvent.

Quand le Budget Participatif a été sélectionné pour être présenté à Habitat II (Deuxième Sommet Mondial des Villes de l'ONU) à Istanbul, les médias et les faiseurs d'opinion, qui l'avaient superbement ignoré, se sont trouvés dans une situation extrêmement inconfortable. Néanmoins, certains n'ont pas abandonné leurs préjugés, ne laissant jamais passer une occasion de le critiquer, allant même jusqu'à prétendre que le Budget Participatif ne concernait que les « petits travaux » sans grande importance pour l'avenir de la ville.

Leurs arguments sont devenus encore plus inconséquents lorsque le Budget Participatif a pris des décisions concernant les grands travaux, comme la réhabilitation du Marché Public, la Station d'Épuration d'Ipanema et la construction de cinq voies structurantes (ouvrages stratégiques pour l'avenir de la ville). Fortement influencés par l'idéologie conservatrice, ces mêmes journalistes n'hésitent pas à soutenir que les « vileiros »²⁹ ne signent de marchés publics que lorsque ces derniers servent leurs intérêts.

Pedro Luiz da Silveira Osorio, journaliste lui-même et coordinateur de la Communication Sociale de la Mairie entre 1993 et 1996, analyse ainsi la relation des médias avec le Budget Participatif :

« En général, les informations diffusées par la presse répondent à des critères bien connus : le lieu où se déroule l'événement, son caractère inédit, son impact social, son côté pittoresque, l'espace disponible dans le journal, les dépenses d'investigation, la concurrence des journaux entre eux, l'adéquation à la culture du lecteur. Selon la ligne éditoriale adoptée par les organes de presse, ces critères typiquement journalistiques sont hiérarchisés différemment.

A Porto Alegre, la non prise en compte du Budget Participatif par les médias est due vraisemblablement au fait qu'ils en ont perçu le potentiel révolutionnaire et transformateur. Ces pratiques sont, de manière flagrante, contraires à leurs intérêts et à ceux des groupes sociaux qu'ils représentent. Jusqu'à ce jour, les journaux (à l'exception des plus de 40 journaux de quartiers et de communautés qui ont ouvert leurs pages aux informations sur le Budget Participatif), les radios et télévisions de la Capitale "gaucha"³⁰ n'ont pratiquement donné aucune information sur l'extraordinaire fait journalistique que constitue le Budget Participatif. Et pourtant, il s'agit bien là d'un événement encore inédit, qui réunit des milliers de personnes, qui se passe dans la ville où siègent leurs organes de presse (ce qui ne génère donc pas de coûts extraordinaires de couverture), d'un événement public et régulier d'une importance sociale considérable qui a fait l'objet d'information par la presse de Rio/São Paulo ainsi que

²⁹ Vileiros du mot vila : Allusion péjorative utilisée pour dénommer la municipalité en faisant croire qu'elle ne s'occupe que des « vilas » (voir note 24). Note des traducteurs.

³⁰ " gaucha " : adjectif venant du mot " gaúcho " : mot désignant à l'origine les paysans dans les grandes plaines du Sud de l'Amérique latine, en particulier les responsables des troupeaux connus pour leur maîtrise du cheval. Ce mot a été repris au Brésil pour désigner les habitants de l'Etat du Rio Grande do Sul. Note des traducteurs.

d'autres régions, qui a eu et a encore une reconnaissance et une répercussion internationale et qui, enfin, concerne la vie quotidienne de milliers d'habitants de Porto Alegre (ce qui justifie, si besoin est, son insertion dans les informations locales).

Si ces évidences sociales étaient encore insuffisantes pour justifier l'attention de la presse, on pourrait noter que le Budget Participatif offre encore des scènes particulièrement pittoresques, instantanément révélatrices au regard du professionnel, et qui pourraient faire l'objet de photos et de reportages. Les réunions du Budget Participatif pourraient constituer des points d'appui d'articles sur l'administration municipale – puisque là sont exposées ses faiblesses ainsi que ses éventuelles réussites –, de reportages sur la ville et ses habitants. Enfin, on ne rappellera jamais assez que les “gauchos” sont réputés pour leur politisation et que les débats déclenchés par le Budget Participatif sont en accord avec le tempérament et la culture locale. Ces évidences journalistiques sont si grandes que seule une forte pression des patrons de presse, relayant des intérêts politiques et économiques, peut expliquer la permanence du silence autour du Budget Participatif. Mais, après huit années, n'importe quel journaliste devrait se demander si ses collègues n'ont pas eu de difficultés à comprendre ce que leurs patrons ont habilement et rapidement compris. La distance entretenue par les journalistes vis-à-vis du Budget Participatif découle-t-elle uniquement de la pression patronale ou bien du fait d'employés soumis ? Les journalistes ne sont-ils pas devenus ces derniers temps, du fait d'un manque d'opinion propre, les porteurs d'une vision sociale simplificatrice et nihiliste ? Ne sont-ils pas captifs d'une posture qui privilégie la dénonciation comme pratique qui donne du sens à leur vie professionnelle ? Il est certain que le débat sur la place du journalisme et du journaliste dans la société contribuerait à faire face aux citadelles dressées par les patrons de presse.

Parmi les nombreux motifs des patrons de presse pour ne respecter ni les règles du bon journalisme, ni le public qui les fait vivre, il en est un qui les préoccupe beaucoup : cette “manie”, comme ils disent, du contrôle public, dont ils ne veulent en aucun cas sur leurs journaux, peut devenir “à la mode”. Et ils devront alors en rendre compte. »

L'EXPERIENCE DE PORTO ALEGRE
UBIRATANT DE SOUZA

LE BUDGET PARTICIPATIF : UN CONCEPT POLITIQUE DE PORTEE UNIVERSELLE

Le processus du Budget Participatif à Porto Alegre, initié en 1989 lors du mandat du maire Olivio Dutra et approfondi à partir de 1993 lors de celui du maire Tarso Genro, a créé une série de dispositifs de participation, de planification et de contrôle populaire. Avec l'élection du maire Raul Pont en 1996, au premier tour des élections municipales, pour un troisième mandat du Parti des Travailleurs et du Front Populaire, notre manière de gouverner s'est consolidée. Le Budget Participatif en est le principal instrument et le nouveau paradigme pour la gauche et pour les forces démocratiques nationales et internationales.

Sa principale richesse est la démocratisation de la relation de l'Etat avec la société. Cette expérience rompt avec la vision traditionnelle technocratique, populiste ou clientéliste, où la participation se limite au vote : le citoyen confie sa voix tous les 4 ans, lors de l'élection, à des élus qui en font ce qu'ils veulent, sans contrôle en cours de mandat. Dans le cadre du Budget Participatif, en revanche, le simple citoyen devient le protagoniste actif de la gestion publique.

Notre expérience montre aussi qu'il est possible de dépasser la crise du socialisme bureaucratique des pays de l'Est, en apportant des réponses novatrices à la principale question politique qui a entraîné la crise des états de l'Est européen, celle du contrôle de l'Etat sur la société.

Une autre contribution universelle du Budget Participatif a été la création d'une sphère publique non étatique qui permet à la société de contrôler l'Etat.

Au travers d'un processus de démocratie directe, mis en place dans 16 Secteurs et 5 Commissions thématiques³¹, la population, de manière autonome, établit les règles de fonctionnement, définit les priorités et élit les représentants qui siègent au Conseil du Budget Participatif. De cette manière, *une sphère publique non étatique est créée dans laquelle la société institue un processus de cogestion de la ville (Conseil du Budget Participatif – Municipalité), et définit les mécanismes de contrôle social sur l'Etat*³².

Ce processus de démocratie directe a de plus le mérite de ne pas exclure mais, au contraire, de valoriser la démocratie représentative. La Chambre des élus municipaux continue à exercer toutes ses prérogatives constitutionnelles, analysant, proposant des amendements et votant le projet de loi budgétaire.

Ce *processus de cogestion* est le fruit d'une combinaison de la démocratie directe, effectuée par la population dans le budget participatif, et de la démocratie représentative qui se concrétise par le vote de la population pour un maire qui gère la cité pour 4 ans.

La contribution universelle, que nous apportons par le Budget Participatif, est marquée du sceau de l'utopie que nous voulons atteindre et du régime démocratique que nous voulons construire, dans toutes les instances et à toutes les échelles où le pouvoir est exercé.

Un principe d'autorégulation

Dans la Constitution de la Fédération du Brésil, dans la constitution des Etats membres³³, il est prévu que les municipalités doivent mettre en place une constitution municipale, dite Loi Organique Municipale. Le Budget relève de cette loi organique. Quand l'Administration Populaire de Porto Alegre élabore le budget public en partenariat avec la communauté, il s'agit d'un contrat social qui engage la municipalité et la société civile. Bien sûr, ce processus ne devient réalité que s'il correspond à une vraie volonté politique.

³¹ Voir notes n° 9 (Regiões) et 27 (grupos temáticos), p. 19 et p. 31.

³² Voir annexe, p. 92.

³³ Voir annexe, p. 92.

Ce Budget Participatif est donc légal à Porto Alegre (cf. article 1 de la Loi 116, Loi Municipale) :

« Au cours des phases d'élaboration, de définition et d'accompagnement de l'exécution du plan pluriannuel, la participation de la Communauté est garantie dans l'établissement des directives budgétaires et du budget annuel. Cette participation s'exercera à travers les secteurs géographiques de la Ville. »

En revanche, les modalités concrètes de mise en œuvre ne dépendent pas d'une loi municipale mais sont définies par la population de manière autonome.

Le budget participatif ne prétend pas être une œuvre achevée, parfaite et indiscutable. Car vouloir afficher la perfection serait l'expression d'un autoritarisme et la négation du processus dialectique en perpétuel mouvement qui caractérise les processus sociaux. C'est pour cela, que chaque année, le pouvoir municipal et la société civile, au sein d'une Commission Paritaire³⁴, refixent les modalités du fonctionnement et réalisent un permanent ajustement critique.

C'est donc bien sans tutelle, ni de l'Exécutif (les deux représentants de l'Administration Municipale au Conseil du Budget Participatif n'ont pas le droit de vote), ni du Législatif, que, d'une manière autonome, le Conseil du Budget Participatif discute et décide des modifications du règlement, des critères de répartition du budget entre les secteurs de la ville, des critères techniques et géographiques.

Cette expérience, complètement inédite d'*autorégulation* directe par la population se confronte à la « régulation » revendiquée par les élus de la Chambre Municipale³⁵.

Les séances plénières des Commissions thématiques³⁶, créées en 1994, sont un exemple important de ce processus d'ajustement : la discussion sur le Budget Participatif s'est élargie au-delà des problèmes locaux. Le débat sur la planification stratégique à moyen terme et sur les politiques sectorielles s'est approfondi.

Un autre exemple de cette évolution est la constitution de la Commission Paritaire, en novembre 1994, qui a approfondi le processus de cogestion entre la municipalité et la société. Cette commission est composée de quatre représentants de la

³⁴ Innovation introduite pour évaluer et modifier le processus du Budget Participatif. Note des traducteurs.

³⁵ Câmara de Vereadores. Voir annexe, p. 92.

³⁶ Voir note n° 27, p. 31.

Municipalité (deux membres du Cabinet de la Planification – GAPLAN et deux membres de la Coordination des Relations avec la Communauté – CRC) et de quatre Conseillers au Budget Participatif, élus au sein du Conseil du Budget Participatif. Cette commission a la responsabilité d'orienter et de faire évoluer le processus.

Un autre instrument important de contrôle social sur la mairie, mis en place depuis 1994, est la Commission Tripartite. Elle est composée des responsables municipaux, du Conseil du Budget Participatif et du Syndicat des personnels municipaux. Elle contrôle le recrutement et la politique de gestion du personnel.

Enfin, dernière innovation de 1994, en réponse à la demande de la population et pour rendre plus clair le débat sur les priorités, des critères légaux et techniques ont été définis ; c'est d'ailleurs une bonne illustration de cette constante recherche d'adaptation et d'enrichissement du processus.

C'est la compréhension de la nécessité d'un ajustement critique permanent du processus du Budget Participatif, pour perfectionner son contenu démocratique et de planification, qui assure sa non stagnation. Le *principe de l'autorégulation* permet ce constant ajustement.

Un moyen d'éveil de la conscience et de la citoyenneté

Il faut comprendre que l'expérience du Budget Participatif transcende le processus de gestion publique et de planification démocratique. Il est également un élément de prise de conscience et d'éveil à la citoyenneté.

Au cours de ces huit années, la population a découvert qu'il y a des problèmes qui ne peuvent pas être résolus dans le cadre d'une gestion municipale. Les questions de santé, d'éducation, d'habitat, d'aide sociale, de création d'emplois, de revenus,... dépendent, pour leur résolution structurelle, de politiques macro-économiques et fiscales arrêtées au niveau des Etats membres ou de l'Etat Fédéral, aux Assemblées Législatives et au Congrès National³⁷.

³⁷ Congrès National (Congresso Nacional) : Réunion de la Chambre des Députés fédéraux (513 députés) et du Sénat (81 sénateurs). Note des traducteurs.

La population a ainsi compris qu'il ne suffit pas de faire des corrections au budget de l'État et de l'Union, qu'il faut oser aller plus loin. Il faut qu'elle intègre ses revendications dans des luttes plus larges visant à transformer profondément les structures de la société brésilienne.

Par ce processus de capitalisation annuelle, l'expérience démocratique s'approfondit. Ce qui n'était que besoin, demande, revendication, change de qualité et acquiert un statut politique, transformant l'individu en citoyen.



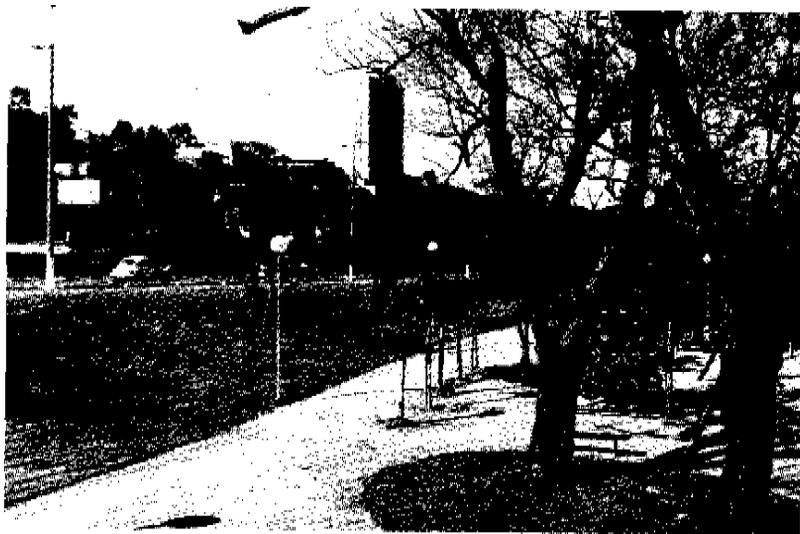
Transfert de Vila Cai-Cai. Ces photos montrent l'état de la Vila, une des plus misérable de la ville, dans le quartier de Guaiba.



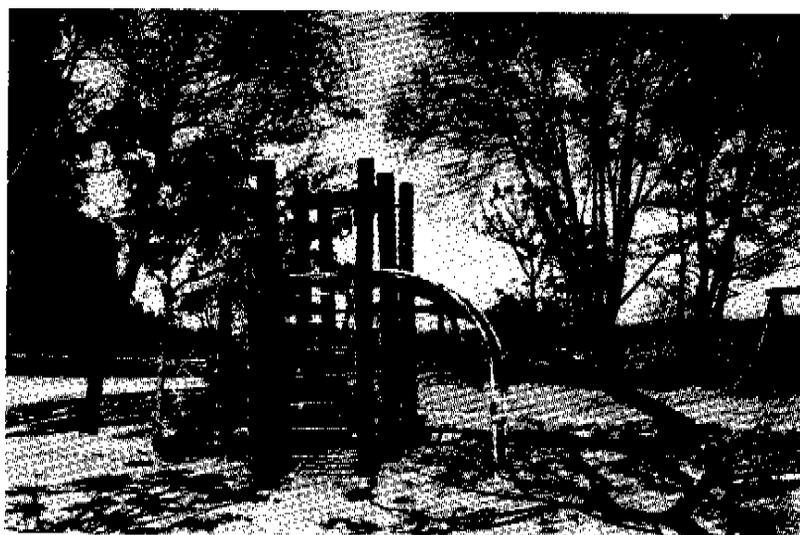


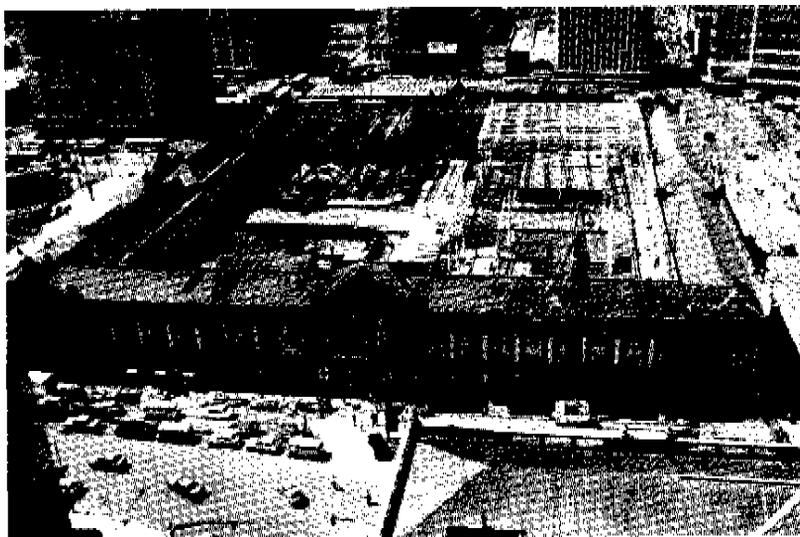
Les habitants de Vila Cai-Cai ont été transférés vers le quartier de Cavabada, dans un secteur déjà urbanisé, bien moins loin du centre : les nouvelles constructions.





Le rivage de Guaíba là où se situait la Vila Cai-Cai après son transfert dans le quartier Cavalbada

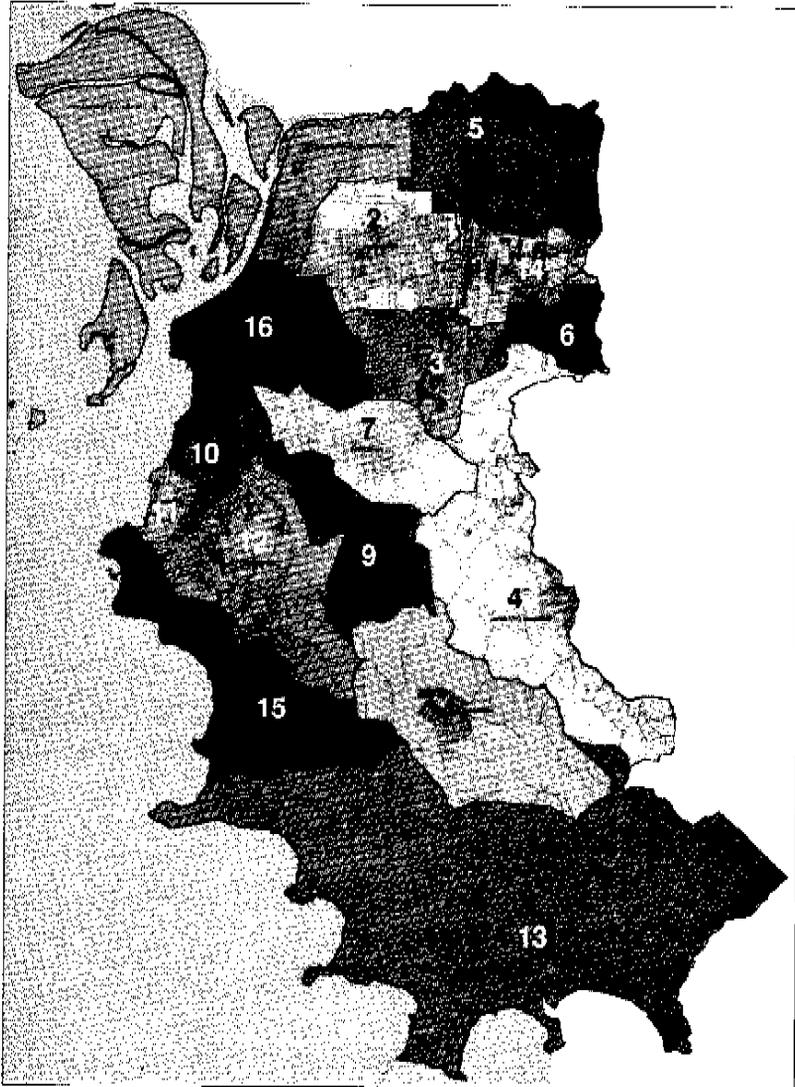




Réhabilitation du Marché Public, immeuble centenaire au Centre de Porto Alegre.
Trottoir de la plage de Lami, zone sud de la ville. La plage de Guaíba, fréquentée par une population sans grand revenu, a été assainie par la réalisation de collecteurs d'égout et aménagée pour les loisirs des habitants de Porto Alegre.



Carte des Secteurs (Regiões) de la ville de Porto Alegre



Liste des Secteurs : 1 Humaitá Navegantes-Ilhas, 2 Noroeste, 3 Leste, 4 Tomba do Pinheiro, 5 Norle, 6 Nordeste, 7 Partenon, 8 Restinga, 9 Glória, 10 Cruzeiro, 11 Cristal, 12 Centro Sul, 13 Extremo Sul, 14 Lixo Baltazar, 15 Sul, 16 Centro.

LE PROCESSUS

Les deux municipalités de l'Administration Populaire, tout au long des huit années de mandat, ont adopté la même méthode pour la planification avec la société civile. Parallèlement au Budget Participatif, deux Congrès Constituants de la ville se sont tenus et ont arrêté les orientations de la planification à moyen et long termes. La révision du Plan Directeur de Développement Urbain (PDDU)³⁸ a été menée en lien avec des représentants de la société civile. Suite à cette révision, la ville a été divisée en huit grands Secteurs et un nouveau Conseil du Plan Directeur s'est mis en place. Les séances plénières des Commissions thématiques sont un autre exemple de planification démocratique pluriannuelle. C'est là que se discutent et sont mises en œuvre les décisions sur les grands projets structurants³⁹.

Le Budget Participatif est une expérience révolutionnaire de planification démocratique qui s'oppose à la vision technocratique de la planification centralisée. L'élaboration du budget public et du plan des investissements n'est pas faite par la municipalité et par

³⁸ Plan Directeur de Développement Urbain : Instrument d'urbanisme qui définit les grandes orientations ainsi que les règles d'occupation du sol (document qu'on pourrait situer entre les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme – SDAU – et les Plans d'Occupation des Sols – POS – en France). Note des traducteurs.

³⁹ Par exemple l'élargissement de la nouvelle avenue nord/sud, le réaménagement du marché couvert central... Note des traducteurs.

ses techniciens, isolés dans leurs bureaux, mais à partir de la discussion et du diagnostic technique et politique, élaboré par les trois composantes fondamentales : la population organisée dans ses seize Secteurs de la ville (base géographique), la population organisée dans les cinq Commissions thématiques (base thématique) et la municipalité.

La base géographique : 16 Secteurs

La base géographique est constituée à partir de la division de la ville en 16 Secteurs. Ceux-ci n'ont pas été décidés par la seule mairie mais discutés entre l'Exécutif Municipal et le Mouvement Communautaire (en 1989). Ils s'appuient sur des critères d'affinités politiques et culturelles au sein de la population.

Sur cette base géographique, la population exprime ses besoins et dégage quatre priorités parmi huit possibles (assainissement, habitat, voirie de quartier, éducation, aide sociale, santé, transport et circulation, aménagement urbain). Puis, elle hiérarchise, dans chacun des thèmes retenus, les travaux à effectuer et les services à promouvoir. Pour dégager les principaux besoins, elle réalise un diagnostic.

La base thématique : les cinq Commissions thématiques

Les cinq Commissions thématiques sont organisées à l'échelle de toute la ville. Instaurées plus tard, elles ont pour but d'amplifier la participation et de l'étendre à d'autres secteurs sociaux qui ne prenaient pas encore part au Budget Participatif (syndicalistes, commerçants, entrepreneurs, agriculteurs, étudiants, mouvements culturels et écologiques et tout citoyen...)

Il fallait aussi trouver un instrument qui permette de dépasser le découpage par quartier et de réfléchir à l'échelle de la ville toute entière. De cette manière, la population est amenée à discuter et à décider avec la municipalité des investissements sectoriels, des travaux structurants pour la ville et des politiques et dépenses pour les services publics municipaux. Il s'agit bien là de la totalité du budget public. Les gens qui fréquentaient les commissions des secteurs sont ainsi venus réfléchir à leurs problèmes, non seulement avec la « lorgnette » de la proximité mais avec une plus « longue vue » qui leur permettait de prendre en compte toute la Ville.

Les thèmes suivants y sont abordés : transport et circulation ; santé et assistance sociale ; éducation, culture et loisir ; développement économique et fiscalité ; organisation de la cité et développement urbain, comprenant l'assainissement, l'environnement, l'habitation et l'urbanisme. (Voir annexe, p. 94)

Municipalité, programme municipal et base technique

La municipalité est aussi un acteur du processus du Budget Participatif. Aux différentes réunions thématiques ou de quartiers, les responsables de services et départements de la municipalité apportent les informations techniques indispensables à la discussion du budget, présentent les propositions de l'Exécutif Municipal en ce qui concerne les travaux structurants de la ville, les projets et services publics. Le représentant du Cabinet de la Planification (Gaplan) et le Secrétaire Général aux Finances (SMF) présentent les grandes composantes des dépenses et recettes estimées pour l'année suivante.

Dynamique et fonctionnement du Budget Participatif

Le premier cycle : Secteurs et commissions thématiques

Le premier cycle du Budget Participatif se déroule du 15 mars au 15 avril (voir tableau p. 61 et 62), au cours de séances publiques dans chacun des 16 Secteurs et des 5 commissions thématiques. Les réunions sont annoncées par TV, radio, affiches, tracts, voitures sonorisées et sont ouvertes à tout citoyen, qu'il appartienne ou non à une association ou à un groupe.

Ces séances sont coordonnées par le Maire, le responsable du Cabinet de la Planification (Gaplan), le Secrétaire aux Relations avec la Communauté (CRC), le Coordinateur du Budget Participatif du Secteur ou de la Commission et les Conseillers au Budget Participatif du Secteur ou de la Commission thématique.

L'ordre du jour se présente de la manière suivante :

La municipalité présente par écrit l'état d'avancement des réalisations du Plan d'investissement de l'année antérieure, puis les plans d'investissement de l'année en cours. Il présente également les règles

du Budget Participatif en vigueur, son règlement intérieur⁴⁰, les différents critères généraux de répartition des ressources entre les Secteurs, ainsi que les critères techniques, légaux et sectoriels.

Par Secteurs et par Commissions thématiques, la population évalue la réalisation des travaux et services prévus dans le budget de l'année précédente et élit ses délégués, selon les critères suivants⁴¹ :

Nb de participants à la réunion	% de délégués par nombre de participants	Nb de délégués élus
Jusqu'à 100	1 pour 10	10
de 101 à 250	1 pour 20	8
de 251 à 400	1 pour 30	5
de 401 à 550	1 pour 40	4
de 551 à 700	1 pour 50	3
de 701 à 850	1 pour 60	3
de 851 à 1000	1 pour 70	2
Au delà de 1000	1 pour 80	Proportionnel

Les nouveaux délégués forment le Forum des Délégués qui, avec les Conseillers du Budget Participatif, coordonnent tout le processus de discussion avec la population pour dégager les thèmes prioritaires, les travaux à lancer, les services à développer.

⁴⁰ Règles et règlement : les règles concernent les critères techniques, de priorité et de Secteur qui sont modifiables chaque année. Le règlement intérieur concerne, lui, le fonctionnement du Conseil du Budget Participatif, les modes d'élection des conseillers, les recours, le calendrier... Note des traducteurs.

⁴¹ Voyons un exemple concret de calcul : un Secteur qui au premier cycle réunit 850 personnes, choisira pour les premières 100 personnes un délégué pour chaque 10 présents, ce qui donne 10 délégués. De 101 à 250 personnes la proportion pour élire un délégué passe à 1 pour 20, d'où 8 délégués. De 251 à 400 la proportion est de 1 pour 30 personnes présentes, soit 5 délégués de plus. De 401 à 550 la proportion est de 1 pour 40 personnes soit 4 délégués. De 551 à 700 la proportion est de 1 délégué pour 50 soit 3 délégués. Finalement pour la dernière tranche, 701 à 850, la proportion est de 1 pour 60 soit 3 délégués. Ainsi, une séance plénière avec 850 personnes présentes, par ce calcul, élira 33 délégués, résultat de l'addition de tous les délégués obtenus dans les 6 tranches.

Etape intermédiaire

Elle commence dans chaque Secteur ou Commission thématique vers le 15 mars et finit début juin. Durant cette période, la population se réunit de manière indépendante pour dégager ses priorités et hiérarchiser ses demandes de travaux et de services. Les services municipaux apportent les informations et les données techniques nécessaires, ainsi que leurs propositions de travaux et de services. Si, à l'une des réunions, il y a plus de monde, on accroît le nombre de délégués selon les mêmes critères. Au cours de cette période, le Conseil du Budget Participatif discute et délibère sur le projet de Loi de Directives Budgétaires qui doit être entérinée par la Chambre des élus municipaux (pouvoir législatif).

Le deuxième cycle : Secteurs et Commissions thématiques

Le deuxième cycle commence début Juin et se termine vers le 15 Juillet. La mairie, représentée par le Responsable du Cabinet de la Planification (GAPLAM) et par le Secrétaire Général aux Finances, présente les grandes composantes des dépenses (dépenses de personnel, fournitures, services de la dette et autres, investissements) et les estimations de recettes de l'année à venir.

Au cours de ces réunions, la population élit de manière directe, par Secteur et par Commission thématique, deux Conseillers Titulaires et deux Suppléants au Conseil du Budget Participatif qui, d'après le règlement interne, ont un « mandat d'un an, renouvelable une seule fois ». Si deux listes se présentent, le critère de proportionnalité sera appliqué de la manière suivante :

% de votes obtenu par liste	Nb de Conseillers titulaires	Nb de Conseillers suppléants
Jusqu'à 24,9 %	Aucun	Aucun
de 25 à 37,5 %	Aucun	1
de 37,6 à 44,9 %	Aucun	2
de 45 à 55 %	1	1
de 55,1 à 62,5 %	2	Aucun
de 62,6 à 75 %	2	1
plus de 75,1 %	2	2

32 Conseillers titulaires sont élus par les Secteurs (16) et 10 par les Commissions thématiques (5), ainsi que leurs suppléants. A ce moment-là, la population, qui a déjà décidé de ses priorités, délègue à ses Conseillers l'élaboration du budget public et du plan d'investissement de l'année suivante à construire en cogestion avec la municipalité. Cette représentation, émanation de la démocratie directe, peut être révoquée à n'importe quel moment par le Forum des Délégués, conformément à l'article suivant du règlement intérieur :

« Les Conseillers pourront être révoqués à n'importe quel moment par le Forum des Délégués des Secteurs et des Commissions thématiques, convoqué spécialement à cette fin au moins 15 jours avant ».

Durant ce seconde cycle, les habitants de chaque Secteur transmettent au Cabinet de la Planification les priorités thématiques, la hiérarchisation des travaux à faire et des services à développer, sous la forme suivante :

- Un document présentant les quatre priorités thématiques du Secteur retenues par la population (Voir annexe, p. 95). Ces priorités sont choisies parmi huit thèmes : Assainissement de base, politique de l'habitat, voirie (revêtements, réseaux d'eau potable, réseaux d'eaux pluviales), éducation, assistance sociale, santé, transports et circulation, organisation de la ville⁴². (Voir annexe, p. 96.).
- Un formulaire, pour chaque proposition de travaux ou de services, la décrivant et indiquant sa localisation et sa hiérarchie dans les demandes.

Les Commissions thématiques font de même et rendent au Cabinet de la Planification (GAPLAN) un document systématisé, présentant les directives et priorités concernant les politiques de services et travaux structurants à l'échelle de la ville.

Elaboration de la première matrice du budget

Toutes ces demandes précises, répertoriées par secteur et par thème sur des formulaires spécifiques, sont informatisées par le

⁴² Pour l'élaboration du Budget 1998, le Conseil du Budget Participatif, dans ce processus d'ajustement annuel, a décidé d'augmenter de 8 à 12 le nombre de thèmes. Ces nouveaux thèmes sont le développement économique et, issus du thème de l'organisation de la ville, les aires de loisir, les sports et la culture. Les modifications ont pour objectif de développer la discussion sur ces thèmes dans les Secteurs

Cabinet de la Planification (GAPIAN) à travers un « Système de Gestion des Projets » (GPR), système lui-même connecté à tous les services municipaux (*on line*). Les demandes sont alors analysées une à une, d'un point de vue technique, légal et financier, pour élaborer le budget et le plan d'investissement.

Le Cabinet de la Planification (GAPIAN), lorsqu'il collecte les priorités thématiques de chaque secteur, procède à un calcul pondéré selon les critères suivants :

Attribution des notes des priorités de chaque région

Première priorité.....	note 4
Deuxième priorité.....	note 3
Troisième priorité.....	note 2
Quatrième priorité	note 1

L'addition des notes des quatre priorités de l'ensemble des 16 Secteurs donne lieu à une *liste*. La priorité qui obtient le plus de points sera donc la première et ainsi de suite. (Voir annexes, p. 97, 98). La somme de ces notes permet de connaître les premières priorités. A partir de ce calcul, les trois priorités qui auront obtenu le plus de points seront les priorités pour l'ensemble de la ville. On obtient ainsi un indicateur de planification pour l'imputation des ressources pour les travaux et services dans les différents Secteurs de la ville.

Par exemple, pour le budget 1997, les 16 Secteurs ont établi, comme première priorité, la politique d'*habitat* (44 points) ; en seconde, la *voirie* (42 points) et en troisième, *l'assainissement de base* (30 points).

On procède alors à l'analyse des documents rendus par les cinq Commissions thématiques pour vérifier les travaux et services indiqués. On prend en compte également les projets et grands travaux structurants en cours, de caractère pluriannuel, inscrits dans les plans d'investissement précédents et qui ont donc besoin de ressources pour être achevés. On arrive ainsi au second indicateur de planification, pour l'imputation budgétaire, qui répond aux demandes de la base thématique de la ville.

Le troisième indicateur de planification vient de la municipalité. Il faut en effet dégager les moyens nécessaires pour maintenir le niveau de prestations et de services apportés à la population. Pour développer les services d'éducation, de santé, d'approvisionnement en eau potable, de ramassage des ordures ménagères, d'entretien des voiries, d'éclairage public, etc., la municipalité a besoin d'une part

importante de la recette municipale. Pour maintenir ce niveau de service, la mairie a besoin de dégager des sommes précises. Ce sont des dépenses incompressibles. Cependant, il est tout de même possible de les réduire à moyen et long termes si on met en place diverses mesures : une augmentation constante des recettes publiques, une augmentation de la productivité et une baisse des coûts des services assurés. Il faut enfin réserver une somme pour les travaux d'urgence.

Le Cabinet de la Planification (GAPLAN) élabore alors la première matrice budgétaire à partir des trois indicateurs de planification. Cette matrice présente, pour chacun des services et départements de la mairie, une répartition des dépenses en salaires, consommables, sous-traitances, services d'informatique, communication, dette, investissement, autres dépenses (subventions, ...), réserves pour imprévus.

Cette matrice est examinée par la Commission Financière⁴³ de la Ville, par le Secrétariat Général et adressée officiellement à tous les services de la mairie. Du 15 Juillet au 15 Août, les services et départements de la Ville bâtissent, sur ces bases, leurs propositions budgétaires.

Installation et fonctionnement du nouveau Conseil du Budget Participatif

Dans la seconde quinzaine de Juillet, pendant que les propositions sont discutées en mairie, le nouveau Conseil du Budget Participatif se met en place. En plus des Conseillers pour les secteurs (32) et pour les Commissions thématiques (10), ce Conseil comprend un représentant de l'Union des Associations des Habitants de Porto Alegre et un du Syndicat des employés municipaux, soit 44 conseillers. Les coordinateurs du Cabinet de la Planification (GAPLAN) et de la Coordination des Relations avec la Communauté (CRQ de la Ville font partie du Conseil sans droit de vote.

⁴³ « Junta Financeira » (Commission Financière) : Il s'agit d'un organisme interne et propre à la municipalité coordonné par le GAPLAN et composé par les secrétaires du GAPLAN (Cabinet de la Planification), du SMF (Secrétariat aux finances), du GP (Cabinet du maire), du SMG (Secrétariat de la municipalité), du SMA (Secrétariat administratif) et du SECAR (Secrétariat à la recherche de fonds). Cette Commission Financière se réunit chaque semaine et assure la gestion quotidienne et financière du Budget selon les normes légales. Note des traducteurs.

Entre le 15 Juillet et le 15 Septembre, le nouveau Conseil arrête le planning de ses discussions et les conseillers suivent un cours de formation sur le budget public. De même, sur le terrain, les délégués organisent des sessions d'information sur le budget public.

Discussion et délibération de la matrice budgétaire par l'exécutif municipal

Pendant le mois d'Août, le Cabinet de la Planification (GAPLAN) travaille à partir des priorités des Secteurs et des Commissions thématiques et des propositions budgétaires qui remontent des services de la mairie. Il élabore la matrice budgétaire de l'exercice suivant. Cette matrice est alors discutée de manière précise dans l'Assemblée Financière, à la Coordination de l'Exécutif et en séance plénière des responsables municipaux.

Discussion et délibération de la matrice budgétaire par le Conseil du Budget Participatif

Au mois de septembre, les conseillers du Budget Participatif discutent et délibèrent la matrice budgétaire. Au cours de cette discussion, ils procèdent à un examen détaillé des programmes des travaux et services, des investissements, en gardant comme référence les priorités arrêtées par les Secteurs, les Commissions Thématiques et la Mairie.

Rédaction finale de la proposition budgétaire

Fin Septembre, le Cabinet de la Planification (GAPLAN) élabore une rédaction finale de la Proposition Budgétaire, sur la base de la matrice approuvée par le Conseil du Budget Participatif, en vue de la communiquer à la Chambre des Elus Municipaux.

Remise de la proposition budgétaire à la Chambre des Elus Municipaux

Le 30 Septembre, date fixée par la Loi Organique de la Municipalité de Porto Alegre, la Proposition de Budget est remise à la Chambre des Elus Municipaux par le Maire, le Cabinet de la Planification, la Coordination des Relations avec la Communauté, les chefs de services et les Conseillers au Budget Participatif.

Entre le 1^{er} Octobre et le 30 Novembre, les élus discutent, puis votent la Proposition Budgétaire établie pour l'exercice suivant.

L'élaboration du Plan d'Investissement

Du 1^{er} Octobre au 30 Décembre, le Conseil du Budget Participatif, le Cabinet de la Planification, la Coordination des Relations avec la Communauté et les services élaborent le *Plan d'Investissement de l'exercice suivant* sur cette même base. (Voir annexe, p. 99).

Il faut souligner le critère de progressivité dans la répartition budgétaire pour les investissements et services entre les Secteurs. Le nombre de conseillers du Secteur, identique (deux) quelle que soit sa population, n'influe pas sur cette répartition. Ce sont les trois critères de gestion suivants qui orientent l'imputation budgétaire : population, carence de service et d'infrastructure dans le quartier et priorités thématiques du Secteur. Ce qui signifie qu'un secteur très sous équipé, avec une population importante et qui affirme clairement ses priorités obtiendra plus de travaux et services (Voir annexes, p. 100 et 101).

Le critère de progressivité est appliqué pour la distribution de fonds pour les trois premières priorités générales ; à partir de la quatrième, seront priorisées les demandes des secteurs choisies dans leurs quatre premières priorités thématiques (voir annexe, p. 102).

Calendrier du Budget Participatif de 1997

Ville de Porto Alegre

Approuvé par la Commission Paritaire (GAPLAN, CRC et Conseillers au Budget Participatif)

Premier cycle du 11 Mars au 18 Avril

du 11 Mars au 9 Avril (Secteurs)	• Présentation de l'état d'avancement des travaux du plan d'investissement
du 11 au 18 Avril (Commissions thématique)	• Présentation du Plan d'Investissement • Présentation des critères et des méthodes du Budget Participatif • Election des délégués

Etape Intermédiaire

Toutes les étapes intermédiaires dans les différents Secteurs et Commissions thématiques doivent commencer après le premier cycle et finir avant le démarrage du second.

Secteurs et Commissions thématiques	• Les services et départements de la mairie apportent les informations techniques nécessaires aux réflexions de la population et présentent les propositions issues de la municipalité pour être analysée par les Secteurs et Commissions thématiques • Débats et choix des priorités thématiques et des travaux dans les Secteurs • Choix des priorités en terme de services, politiques sectorielles et travaux structurants • Election de délégués.
---	---

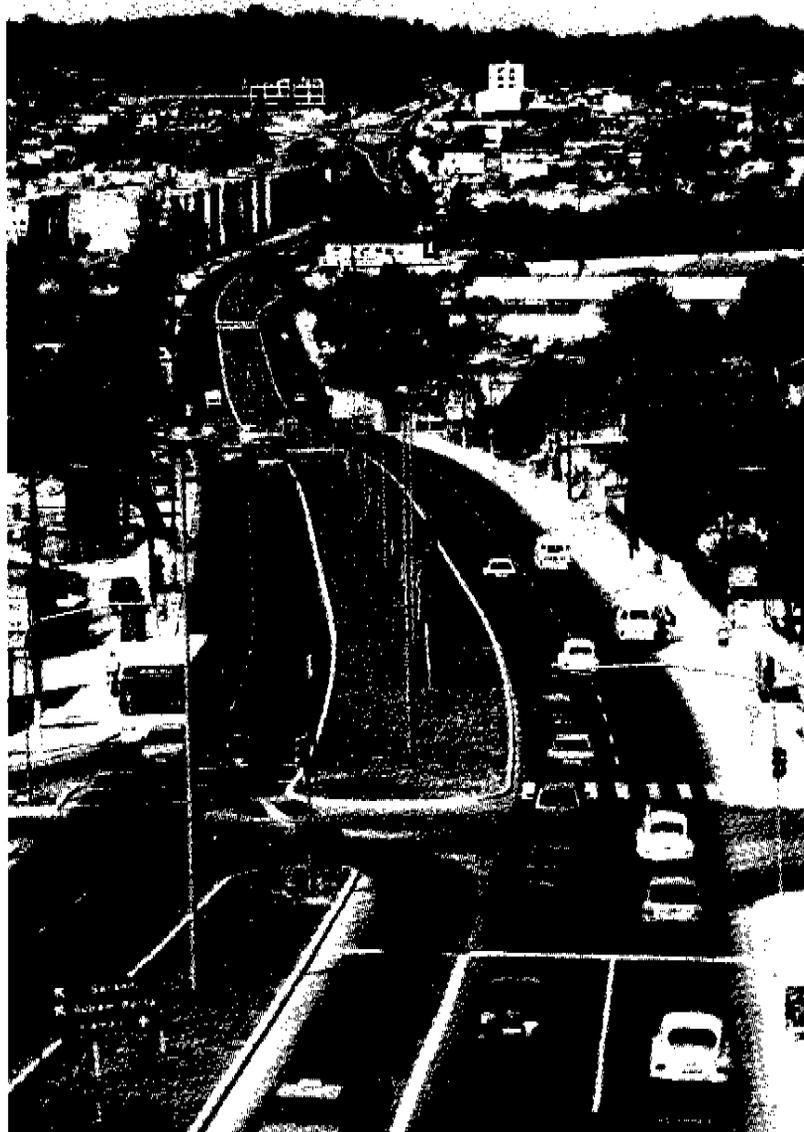
Second Cycle du 3 Juin au 9 Juillet

du 3 Juin au 1 ^{er} Juillet (Secteurs)	• Election des Conseillers au Budget Participatif
du 2 au 9 Août (Commissions thématiques)	• Présentation par le Cabinet de la Planification et le Secrétariat aux Finances Municipales des grands ensembles de dépenses et des estimations de recettes. • Rendu par les 16 Secteurs et par les 5 Commissions thématiques de leurs priorités et fiches de travaux.
15 Juillet au 9 Août (Municipalité)	• Elaboration de la proposition budgétaire par les services et départements de la mairie.

Elaboration de la Proposition Budgétaire

19 Juillet	<ul style="list-style-type: none">• Installation des nouveaux Conseillers au Budget Participatif, définition de leurs plannings de travail (règlement intérieur, calendrier, etc.)
A partir du 25 Juillet	<ul style="list-style-type: none">• Formation des Conseillers au Budget Participatif sur le budget public.• Séminaires pour les délégués, dans les Secteurs et à l'intérieur des Commissions thématiques, sur le budget public.
du 10 Août au 9 Septembre	<ul style="list-style-type: none">• La municipalité comptabilise les priorités des Secteurs, des Commissions thématiques et des services et départements de la ville.
10, 12, 17, 19, 24 Septembre	<ul style="list-style-type: none">• Le Conseil débat de la proposition budgétaire à remettre à la Chambre des Elus Municipaux.
du 25 au 29 Septembre	<ul style="list-style-type: none">• Le Cabinet de la Planification élabore la proposition budgétaire.
30 Septembre	<ul style="list-style-type: none">• Remise de la proposition budgétaire à la Chambre des Elus Municipaux par le Maire, les responsables du GAPLAN et de la CRC, les Conseillers et Délégués au Budget Participatif.
du 1 Octobre au 31 Décembre	<ul style="list-style-type: none">• Discussion et élaboration du Plan d'Investissement de 1998.

Doublement de l'avenue Prolásto Alves, zone est de la ville de Porto Alegre.



Le Morro da Cruz accueille la majeure partie des habitants de «favelas» de la ville. Les travaux nécessitent des investissements lourds du fait de la forte déclivité du terrain. L'ancien maire, Tarso Genro, cite cet escalier comme la synthèse symbolique de son action municipale et de la signification du Budget Participatif : un lien entre la ville informelle et la ville formelle dans une interaction entre la population de la ville constituée et les habitants de Morro da Cruz qui, dans une reconnaissance mutuelle, ont décidé ensemble des travaux.



Le Morro da Cruz, avant les travaux.



Le Morro da Cruz, pendant les travaux.



Le Morro da Cruz, après les travaux.





À partir du Cahier des Investissements, la population débat des montants investis dans les travaux de l'année précédente au cours de la séance plénière d'examen des comptes.



**LES REPERCUSSIONS
DU BUDGET PARTICIPATIF
AU BRESIL ET AILLEURS**

UBIRATAN DE SOUZA

LE BUDGET PARTICIPATIF ET SES RELATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES

Durant ces huit années d'expérience, le Budget Participatif a fait l'objet d'études de différents chercheurs brésiliens et étrangers, d'organisations non gouvernementales, et de représentants d'organismes publics et officiels. Pour répondre à cette demande et partager notre expérience, nous accueillons ceux qui veulent étudier en direct notre pratique, en facilitant l'accès aux services et départements de la Mairie, aux associations et organismes de la société civile et au dispositif du Budget Participatif. Nous faisons également un effort théorique de systématisation permettant l'ajustement du dispositif, sa modernisation et sa socialisation.

Vingt ans après le Premier Sommet Mondial sur les Etablissements Humains (Habitat I), et face à la croissance des inégalités alliée au phénomène mondial d'urbanisation, les Nations Unies ont réalisé Habitat II en Juin 1996, à Istanbul (Turquie).

A Istanbul, les 30 et 31 Mai, plusieurs réunions préparatoires au Sommet des Villes se sont tenues, entre autres celles de l'Assemblée Mondiale des Villes et Autorités Locales. La délégation de Porto Alegre et son maire Tarso Genro ont présenté un amendement à la Déclaration Finale de cette Assemblée, mettant la mise en place du Budget Participatif comme une des recommandations. Cet amendement avait été signé par les maires de Montevideo (Uruguay) et de Diadema (São Paulo/Brésil). Par ailleurs, le Budget Participatif avait été sélectionné par le Programme de Gestion Urbaine de l'ONU (PGU) – Section Amérique Latine – comme l'une des 22 meilleures pratiques de gestion publique. En plus, le Comité

Technique de l'ONU pour Habitat II a, lui aussi, choisi le Budget Participatif comme l'une de 42 meilleures expériences de gestion urbaine du monde.

Les problèmes que vit aujourd'hui l'humanité, l'exclusion sociale et la concentration de la pauvreté dans les centres urbains ne peuvent être résolus à coup de politiques d'assistance.

La lutte contre l'exclusion sociale impose des choix politiques qui modifient la répartition des richesses et du pouvoir dans nos villes et nos pays, mettant en œuvre des formes de participation de la population à la gestion publique.

C'est pourquoi, le Budget Participatif a été couronné à Istanbul. Il répond aux défis de la modernité et surtout à la crise de légitimité des Etats contemporains

POSTFACE

*ELIANA COSTA GUERRA,
JEAN-BLAISE PICHERAI,
MARINE TOULOTTE*

UN PAYS DU SUD, A PEINE SORTI DE LA DICTATURE, PEUT-IL PRETENDRE APPORTER DES LECONS DE DEMOCRATIE AU PAYS DE LA REVOLUTION DE 1789 ?

Professionnels de l'urbanisme, français et brésiliens, rien ne nous prédisposait à traduire ce livre. Nous réfléchissions depuis quelques années avec des élus et des habitants aux conditions de la participation en France, expérimentant ici ou là de nouvelles pratiques dont certaines transférées du Brésil. C'est dans ce cadre que nous étions allés à Istanbul en 1996, au sommet mondial d'Habitat II participer au Forum des habitants organisé par la Fondation pour le Progrès de l'Homme. A cette occasion, des habitants du Mexique, du Venezuela, du Brésil, du Sénégal, de France, etc., en partageant leur expérience, avaient découvert combien était semblable leur demande : reconnaissance, écoute, respect, exigence de transparence, droit au logement, ...

C'est donc après avoir touché du doigt cette réelle proximité, qui dépassait les clivages de contexte, que nous étions allés avec une délégation d'habitants et d'élus à Fortaleza, au Brésil. Sur place, nous avons pu encore mieux vérifier, à partir du terrain et des paroles multiples de tous ceux que nous avons rencontrés dans

les quartiers, que le Nord avait beaucoup à apprendre du Sud, en particulier en matière d'auto-organisation des habitants et de méthodologie d'intervention des professionnels s'appuyant complètement sur l'initiative des habitants et ainsi la renforçant.

Il nous a paru tout naturel de faire un détour par Porto Alegre pour voir de plus près l'expérience du Budget Participatif, qui avait été couronné à Habitat II comme une des meilleures pratiques de gestion urbaine. Plus encore qu'à Fortaleza, nous avons vu là qu'il y avait matière à réflexion pour les villes françaises. Très vite, trois leçons nous ont paru immédiatement communicables : il est possible d'associer directement les habitants, même à l'échelle d'une grande ville ; les choix budgétaires ne sont pas réservés à une élite intellectuelle ou technocratique ; les gens sont prêts à se mobiliser s'ils voient concrètement les résultats de leurs choix.

Faire venir témoigner le responsable du Budget Participatif à une rencontre nationale en France, en octobre 97 à Grande Synthe, entre habitants, élus et professionnels, sur le thème de la participation, coulait donc de source. Au cours des échanges que nous avons pu avoir alors avec le représentant de la municipalité de Porto Alegre, en particulier sur la relation entre démocratie directe et démocratie représentative et sur le sens du mot « État » dans leur réflexion, nous avons encore mieux compris qu'il ne s'agissait pas d'un simple mode de gestion urbaine efficace, mais que nous nous trouvions en face d'un projet beaucoup plus ambitieux, d'un projet global, qui dépassait de loin le cadre de la ville, qui se voulait « *une véritable réponse au défi du renouveau de la démocratisation de l'action politique, qui permette l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique, plus exigeante.* »

C'est à partir de là que nous nous sommes aussi directement sentis concernés comme militants et que s'est confirmée à nous l'impérieuse nécessité de faire connaître leur expérience en France, de traduire leurs écrits, d'entendre leur témoignage, leurs difficultés, leurs conflits, leurs cafouillages, de comprendre comment ils bricolent, ils inventent,...

Dans un contexte français, dans lequel l'Etat ne propose souvent que des mesures d'assistanat, dans lequel les municipalités sentent que les réponses qu'elles apportent butent sur le mur du chômage, dans lequel les habitants plongent dans l'exclusion, toute recherche d'une autre voie qui donne sa pleine place aux citoyens, qui ouvre une brèche, qui montre que *l'utopie est possible*, se révèle porteuse de transformation.

La municipalité du Parti des Travailleurs (PT) de Porto Alegre nous prouve, à travers ces dix années de Budget Participatif, que « *démocratiser radicalement la démocratie* » est en soi un projet fondamentalement novateur et révolutionnaire.

Le mot « citoyenneté », en France, est devenu une baudruche vide de sens. Il gonfle les discours les plus vides. Il apparaît et disparaît au fil des campagnes électorales, porté tantôt par des candidats qui se réclament de la gauche, tantôt par des candidats qui se réclament de la droite. Quant au mot participation, son sort est pire encore : aucun candidat sérieux n'ose même s'en réclamer lors des campagnes électorales. Il est tout juste laissé à quelques rêveurs attardés « post soixante-huitards ». Autant dire qu'en ces temps modernes de néolibéralisme triomphant, toutes ces balivernes font plutôt sourire.

Aussi est-il demandé au lecteur de ce livre un véritable travail d'attention. Il nous faut laisser derrière nous tout préjugé, tout savoir grinçant, ironique et qui nous tient lieu souvent d'instrument de jugement. Acceptons d'abord de connaître, de suivre, de comprendre, ce qui ne doit nullement, en un second temps, nous priver de notre capacité de questionnement, de critique, de jugement, bien au contraire, mais en un second temps seulement.

A Porto Alegre, l'apprentissage de la citoyenneté ne s'est pas fait du jour au lendemain, et simplement parce qu'il était inscrit au programme du PT. Il est passionnant de voir, à travers cette expérience, comment, peu à peu, l'individu devient citoyen. Tout d'abord la mise en œuvre de ce qu'osent à peine souhaiter les habitants ici : la simple reconnaissance qu'ils sont habilités à porter un diagnostic sur leur quartier, que ce sont les principaux concernés qui peuvent le mieux exprimer leurs besoins et avancer des propositions pour résoudre leurs difficultés. Cette première étape fonde la démocratie, permet la reconnaissance des personnes, légitime la parole des habitants et c'est seulement dans la mesure où cette étape est respectée qu'on peut espérer aller plus loin.

Cette affirmation toute simple, qui ne mériterait pas qu'on s'y attarde si longtemps, tant dans ses principes elle paraît aller de soi, est, en fait, fort peu reconnue en France et particulièrement dans la Politique de la Ville : la capacité à décrire les quartiers est l'apanage des sociologues, des chefs de projet, bref des professionnels ainsi, bien sûr, qu'en premier lieu des élus « qui savent eux, élus du peuple, ce qui est bon pour les habitants ». En revanche, elle est déniée la plupart du temps à ces mêmes habitants, sous de multiples

prétextes : « ils manquent du recul nécessaire », « ceux qui s'expriment ne sont pas représentatifs », « ils ne connaissent pas les vrais problèmes, réclament toujours les mêmes choses, ne savent pas ce qui est bon pour eux »...

Comment s'étonner par la suite que quasiment personne ne s'investisse dans les quartiers, alors qu'on n'a même pas reconnu le droit élémentaire à ceux qui vivent là de dire ce qui leur faut. Evitons les procès d'intention démagogiques. Les difficultés notées ici, et qui servent de prétexte pour fortement relativiser la parole des habitants, sont bien réelles et ont d'ailleurs aussi été rencontrées par les élus de Porto Alegre. La question reste bien en dernier ressort : de quelle manière gère-t-on ces difficultés objectives ? N'est-ce pas le rôle des élus de chercher à les surmonter ?

A Porto Alegre, cette reconnaissance du diagnostic porté par les habitants leur permet, par la suite, de prendre en main le devenir de leur quartier. Il faut qu'ils s'organisent avec leurs voisins immédiats pour se mettre d'accord sur les besoins les plus criants, en recueillant l'assentiment des habitants de l'immeuble, du pâté de maisons, et avoir ainsi quelque chance que leurs demandes soient retenues dans les investissements de l'année. La prise en compte des problèmes quotidiens, dans ce processus, passe inévitablement par la discussion avec l'entourage immédiat, discussion qui ne peut être que passionnée dans la mesure où il faut nécessairement emporter la conviction pour faire nombre et ainsi faire poids dans la décision finale.

Ce processus est, lui aussi, radicalement différent de ce que l'on trouve en France où, la plupart du temps, chaque cas est traité individuellement, où l'individu qui rencontre un problème est renvoyé à son assistante sociale qui, dans la jungle des mesures d'assistanat, va trouver une réponse adaptée à son cas. La personne n'a aucun intérêt à se concerter avec son voisin car, bien que chômeurs tous les deux, ils ne relèvent pas exactement du même traitement social.

A Porto Alegre, l'individu est reconnu en tant que *membre d'une société* ; en France, l'individu est considéré comme un *individu*.

L'apprentissage de la démocratie par le budget participatif se développe principalement au cours de l'étape suivante lorsqu'il s'agit, au sein d'une masse budgétaire non extensible, de faire des choix pour l'année à venir. En effet, processus complètement novateur, ces choix ne sont pas définis par la seule municipalité mais toujours par les assemblées de quartier, à partir de critères qui ont été arrêtés en commun après de multiples discussions qui font finalement consensus et figurent donc dans le petit livre jaune du règlement interne sous le terme « critères de gestion servant à la répartition budgétaire dans les quartiers ». En 1997, ces critères étaient les suivants : poids de la population, carence de services ou d'infrastructures, priorité thématique du secteur.

Qu'on s'imagine concrètement la difficulté : parvenir à se mettre d'accord, à l'intérieur d'un quartier pour définir les priorités demande un énorme travail pédagogique de mobilisation et de discussion. Or, à peine ce résultat obtenu, à la phase suivante, les habitants doivent confronter leurs besoins à ceux des autres quartiers, ce qui implique la possibilité de les voir différés et même non retenus.

Il ne faut pas voir ce processus, clair, lisse et linéaire. Tarso Genro le rappelle : la première année, il y a eu affluence aux réunions parce que tout un chacun espérait que ses besoins légitimes allaient immédiatement être pris en compte. Comme évidemment ce n'était pas possible à l'intérieur d'une enveloppe budgétaire très contrainte, la déception avait été énorme. C'est donc peu à peu que la municipalité a construit avec les habitants ce cadre de référence qui échappe à la démagogie et permet de conduire ce processus de participation directe jusqu'au bout. Cette étape nous paraît capitale et constitue le vrai ferment de la démocratie.

En France, si certains élus reconnaissent que les habitants sont tout à fait aptes à définir les besoins de leur quartier, en revanche, plus rares encore sont ceux qui pensent que l'on peut raisonnablement demander à des habitants de s'intéresser à autre chose que leur quartier. C'est en ce sens que l'expérience de Porto Alegre va très loin dans la mise en œuvre de la citoyenneté. Elle a construit cet espace public de débat, de gestion, de décision, où le citoyen est amené, bien sûr, à formuler ses besoins, mais aussi à découvrir concrètement leur relativité et à les comparer à ceux des autres. C'est, d'ailleurs, le seul moyen d'éviter les problèmes de défense de ses propres intérêts corporatistes et de repli sur son cocon

(le phénomène de « NIMBY »)⁴⁴ qui amène de nombreux élus français à se méfier de la participation dans laquelle ils ont peur de se retrouver, en quelque sorte, piégés.

En mettant en œuvre de telles pratiques en France, on pourrait assainir le débat, quasi-insoluble en l'état actuel, sur la discrimination positive : soit les élus craignent les effets pervers de la désignation et du marquage social qui en découle, soit ils doivent faire face au mécontentement des autres quartiers qui se demandent pourquoi on n'en fait pas autant pour eux. En suivant l'exemple de Porto Alegre, ce débat se mènerait démocratiquement avec l'ensemble de la population, à partir de critères définis préalablement en commun.

Cette démarche, où chacun doit progressivement se former pour être apte à comprendre, à défendre ses intérêts, à convaincre les autres, à ne pas s'en laisser conter, permet peu à peu d'élever le niveau de compréhension globale de la population. La participation à l'élaboration du budget n'est pas accaparée par un groupe d'intellectuels des classes moyennes, seuls aptes à comprendre les finesses des mécanismes financiers, comme c'est souvent le cas en France lorsqu'il y a des séances d'information sur le budget.

En partant de la défense de sa vie quotidienne, et en essayant de promouvoir de meilleures conditions de vie pour lui et ses concitoyens, l'habitant de Porto Alegre va être amené à découvrir non seulement les rouages du fonctionnement de l'échelon municipal mais aussi les imbrications constantes avec l'état, dans un contexte économique néolibéral.

Cette prise de conscience ne découle pas automatiquement de la participation du citoyen à la gestion du budget de la ville mais elle émerge, parce que la mairie du PT a une conception éminemment politique du budget participatif : ce n'est pas pour elle un simple outil de gestion. C'est aussi et surtout un moyen qui permet d'élever le niveau de conscience de citoyenneté et d'inscrire la gestion municipale dans une lutte plus vaste visant le changement de l'état brésilien.

A travers des questions concrètes qui concernent les habitants, ceux-ci découvrent que leurs problèmes ne peuvent pas tous être résolus au simple niveau de la gestion municipale et que, s'ils

⁴⁴ NIMBY : abréviation de « Not In My Back Yard » (littéralement, pas dans mon jardin arrière), expression utilisée pour caractériser les gens qui sont pour un projet, à condition qu'il ne soit pas mis en œuvre près de chez eux.

veulent obtenir satisfaction, ils doivent aussi lutter pour transformer les structures de la société brésilienne.

Cette articulation constante qui est établie entre cogestion et mobilisation, interpelle la manière de faire de la politique en France où, en général, est maintenue une profonde dichotomie entre cogestion et lutte. Il y a ceux qui renvoient systématiquement la responsabilité à l'Etat, ceux qui prônent la cogestion, y compris de la pénurie, ceux qui se passeraient bien de l'Etat, ceux qui ne jurent que par les luttes,... Ces prises de position empêchent d'inventer de nouvelles manières de faire de la politique en dépassant ces clivages et, en particulier, de nouvelles manières de penser la gestion municipale en articulation réelle avec les luttes.

L'expérience de Porto Alegre nous apprend qu'il n'y a pas, par essence, antinomie entre gestion et mobilisation. La pratique du budget participatif permet déjà de commencer à construire une société moins inégalitaire, en promouvant une meilleure répartition des richesses. Rapidement, pour dégager un budget plus important permettant de faire face aux besoins des quartiers, la municipalité, élue à travers la démocratie représentative, soutenue par les assemblées d'habitants et leurs représentants élus, délégués et conseillers, a imposé des réformes fiscales qui ont taxé plus fortement les riches. Mais, cette nouvelle répartition ne prétend pas être une réponse en soi, ce qui tendrait à faire croire que des réponses sont possibles en agissant au simple niveau municipal. Là, au contraire, il s'agit d'une articulation entre la gestion, le possible et la prise de conscience des luttes qu'il faut mener et qui sont gagnables.

On s'aperçoit finalement que le mot d'ordre du Budget Participatif, tel que nous le rappelle Tarso Genro, est un réel programme politique qui a une portée révolutionnaire qui dépasse de loin la seule gestion municipale.

Pour acquérir toute sa force, ce programme politique a dû construire progressivement des outils adéquats. C'est également une des principales leçons de Porto Alegre que nous aurions tout intérêt à méditer en France. La démocratie ne se décrète pas un beau jour, elle se fabrique, elle a besoin de savoir-faire, d'ajustements, de règles. Dans la plupart des villes françaises qui pratiquent la participation, on retrouve souvent une improvisation pleine de bonne volonté, sans réflexion réelle sur les conditions de mise en œuvre, sans méthodologie, sans capitalisation qui permettrait des avancées. Chaque commune, dans son coin, a tendance à réinventer

le monde, même si, depuis quelques années, émergent des échanges d'expériences, des fonctionnements en réseau, ...

Porto Alegre a su inventer des mécanismes qui allient rigueur et souplesse. En tout premier lieu, le Budget Participatif n'a aucune prétention à représenter la « bonne réponse » définitive. C'est un processus ouvert qui s'améliore chaque année, suite aux erreurs ou difficultés rencontrées l'année précédente. En fin d'année, un bilan sur le fonctionnement est tiré avec les représentants de la population et la municipalité, et des solutions plus appropriées sont recherchées. Dans le livre, Ubiratan de Souza montre bien comment, lors de l'année 1994, des correctifs importants ont pu être trouvés. En particulier, la création des Commissions thématiques a permis de traiter des problèmes globaux sur la ville, ce qui s'avérait impossible dans les seules Commissions de Secteur. Les adaptations sont aussi discutées et entérinées démocratiquement.

Toutes les règles de fonctionnement acceptées, les anciennes et les nouvelles font l'objet d'une petite plaquette annuelle fixant dans le détail le règlement interne du Budget Participatif, les critères de gestion et les critères de priorité. Cette plaquette est présentée et distribuée par le maire en début d'année, lorsqu'il va aux premières réunions de Secteur. Pendant toute l'année, ce petit livre servira de référence en cas de contestation. Tout le monde, habitants, municipalité, services, doit en respecter les règles.

C'est seulement dans la mesure où est établie cette discipline, déterminée par tous, qu'on peut demander aux habitants d'afficher leurs priorités pour le budget annuel et qu'il est possible de fixer des délais.

En France, bien que cela ne soit pas a priori clairement formulé, les élus attendent, lors des réunions de concertation avec la population, une sorte de consensus sur leur projet. Une réunion paraît réussie lorsqu'il y a un minimum de conflit.

Ce n'est pas du tout la problématique de Porto Alegre. Le maire ne vient pas défendre un projet. L'essentiel de son projet politique est de permettre aux habitants de définir eux-mêmes leurs priorités. Les conflits, les divergences de point de vue entre les groupes d'intérêt font partie de l'exercice et ne sont donc nullement vécus comme des remises en cause de la mairie. En revanche, il est très important d'avoir défini à l'avance des modes de décision qui permettent d'avancer, de faire des choix, d'établir des priorités, surtout en cas de conflit d'intérêt. Le budget participatif ne vise pas à être l'outil d'une politique consensuelle, il se propose, en revanche, comme le dit Tarso Genro, « *de trouver des mécanismes permettant*

de répondre aux intérêts de l'immense majorité de la population, d'inventer de nouvelles institutions à travers des réformes et des ruptures qui fassent que les décisions qui engagent l'avenir soient des décisions portées par le plus grand nombre ».

Pour permettre à la démocratie de fonctionner jusqu'au bout, il a fallu à chaque fois inventer de nouveaux mécanismes, en particulier en ce qui concerne le contrôle de la société civile sur la mairie. Car une chose est de demander aux habitants de définir leurs priorités pour bâtir le budget à partir de là, autre chose est d'organiser un mode de fonctionnement qui leur permette de contrôler réellement les hypothèses financières des services municipaux tout au long du processus d'élaboration du budget. L'élection annuelle, par chaque quartier, mi-juillet, de deux Conseillers au Budget Participatif répond à cet objectif. En effet, ils sont élus lorsque les quartiers ont déjà transmis leurs priorités à la mairie fin juin. Leur rôle va être de veiller à ce que le travail des services respecte les choix des quartiers. Ils ne doivent en aucune manière réorienter les choix définis par les assemblées d'habitants.

Autre exemple significatif d'une réelle volonté démocratique : le contrôle régulier de l'exercice du pouvoir municipal par la société civile. Chaque année, au mois de mars, le maire, accompagné des principaux cadres administratifs, va dans toutes les assemblées de Secteur rendre compte de l'exécution du budget. Il est soumis à un feu roulant de questions concrètes, les habitants voulant des explications claires sur la mise en œuvre de leurs choix. On est loin du contrôle, qui s'exerce par le seul jeu de la démocratie représentative, où le maire et les élus n'ont de compte à rendre devant les électeurs que lors de nouvelles élections.

La société civile ne se contente pas de contrôler la mairie, elle met en place des moyens de contrôle de ses propres représentants. Ainsi, les Conseillers au Budget Participatif, s'ils ne respectent pas leur mandat, sont révocables, selon une procédure bien précise, par le Forum des délégués élus par les habitants dans chaque Secteur de la ville.

Il ne faudrait pas voir, à travers tous ces mécanismes une espèce de méfiance quasiment malade. Ce serait bien mal comprendre leurs raisons d'être. Il ne faut pas oublier que cette expérience s'inscrit dans une époque datée, à la fin du vingtième siècle, dans une période qui vient de découvrir les dégâts incommensurables accomplis par les bureaucraties de l'est, au nom du peuple. Les gens du Parti des Travailleurs, qui s'inscrivent dans une tradition de

gauche en lien avec le marxisme, sont directement interpellés, et les réponses qu'ils cherchent ont l'ambition de montrer qu'il n'est pas inévitable que l'état contrôle la société.

Le travail de connaissance, de compréhension du processus du budget participatif, nous a permis de découvrir, à travers sa mise en œuvre, qu'on se trouve réellement devant un projet révolutionnaire qui ne se limite pas aux réformes concernant les modes de décision mais qui, en créant une sphère publique où le simple citoyen est amené à contrôler la gestion publique, non seulement élève le niveau de conscience mais permet aussi progressivement de s'attaquer aux vraies inégalités sociales. La mairie de Porto Alegre, en testant à l'échelle municipale ce processus, mûrit un projet essentiel, comme Tarso Genro et Ubiratan de Souza l'affirment dans le livre, celui de trouver des réponses à la crise de l'État. C'est d'ailleurs ce qui explique que, tout au long des deux textes, le mot « État » est employé, qu'il s'agisse de l'échelon municipal, de l'échelon régional ou de l'échelon national.

Le lecteur français pourrait se dire, en refermant ce livre, « voilà une expérience bien intéressante mais qui ne concerne que l'Amérique Latine où les pays sont en train de redécouvrir les bienfaits de la démocratie, alors que chez nous, pays de vieille démocratie, héritage de la Révolution Française, nous avons notre bon vieux système représentatif, bien rôdé, et qui, malgré ses insuffisances, a montré qu'il peut faire face à toutes les situations. Cette démocratie participative s'applique là où il y a carence de démocratie représentative ».

Cette réaction rapide permettrait d'éviter une vraie question actuelle et qui vient aussi percuter violemment la société française, celle de la crise du système représentatif, de la crise des institutions et de la crise de l'État. De nombreux faits en rendent compte, le faible taux de syndicalisation, la montée des mouvements sociaux autonomes, le discrédit de la classe politique, le manque de confiance dans les décisions prises par le gouvernement comme aptes à réduire la crise, les brusques irruptions de violence dans des institutions comme l'école ou dans des territoires qui échappent à tout contrôle public, etc. Tous ces faits significatifs sont en partie engendrés par le système économique d'un capitalisme débridé (le néolibéralisme) qu'on tente de justifier par la mondialisation qui n'a pourtant rien de nouveau, mais ils sont nettement aggravés par le manque de confiance des Français en leurs représentants.

Les jeunes, les chômeurs, les précaires, tous ces pauvres, dont certains ont un salaire qui ne leur permet pas de vivre décemment (qu'une étude récente du gouvernement évalue à plus de sept millions), n'attendent plus grand chose de leurs élus et sont absolument convaincus que ces derniers sont fort peu concernés par leurs difficultés quotidiennes. C'est d'ailleurs sur ce sentiment de défiance que se construit le Front National.

Il est de première urgence de reconstruire des ponts entre les différents segments de la société, d'éviter cette fragmentation qui isole les individus, de repenser la relation entre la population et les institutions, la population et ses représentants, la population et l'État. C'est exactement ce qu'essaie de faire Porto Alegre. Que leur expérience ne soit pas transférable telle quelle, qu'elle présente certaines faiblesses qui n'ont pas été analysées ici, que la reproductibilité dans d'autres villes brésiliennes ne soit pas évidente, certes ; mais leur tentative doit retenir toute notre attention et nous inciter à parcourir de nouvelles voies dans cette direction.

Comme le dit Tarso Genro : *« Les défis que nous devons relever sont bien : comment démocratiser radicalement la démocratie, comment trouver des mécanismes permettant de répondre aux intérêts de l'immense majorité de la population, comment inventer de nouvelles institutions à travers des réformes et des ruptures qui fassent que les décisions qui engagent l'avenir soient des décisions partagées par tous... »*

Nous n'avons pas le choix : le monde moderne tel qu'il évolue et qui engendre une profonde exclusion, aussi bien sous les régimes démocratiques qu'autoritaires, nous oblige à remettre en chantier ce concept de démocratie dans lequel la conquête du gouvernement par le vote populaire n'épuise pas la participation de la société mais, au contraire, permet d'initier un autre processus créant deux pôles de pouvoir démocratique : l'un issu du vote, l'autre issu des institutions directes de participation...

Il est évident que le budget participatif ne représente pas l'unique réponse à ce problème, mais c'est une expérimentation très poussée sur la question du « pouvoir local ». Il s'oriente vers une forme universelle de direction de l'Etat et de création d'un nouveau type d'Etat qui combine la représentation politique traditionnelle (celle des élections périodiques) avec la participation directe et volontaire des citoyens (à travers la création de formes de « cogestion »). Ainsi, les représentants élus au suffrage universel et les participants issus de la démocratie directe et volontaire peuvent prendre des

décisions chaque fois plus en phase avec les intérêts de la population. ».

Tarso Genro et les élus du Parti des Travailleurs de Porto Alegre nous indiquent là une dimension essentielle de leur action : cette articulation de la démocratie représentative et de la démocratie directe, qu'ils ont su inventer, se fonde sur une conception politique où **le mandat principal délégué aux élus est de construire la société avec le citoyen et non pas à sa place.**

Chez nous, comment les élus mandatés pour représenter le peuple peuvent-ils réaliser que l'urgence est de rendre la parole à tous les citoyens, d'inventer des mécanismes qui nous permettent de revivifier notre vieille démocratie représentative en l'articulant avec de nouvelles formes démocratiques qui favorisent l'émergence d'une conscience et d'un pouvoir citoyens ?

Comment faire admettre la réelle capacité des habitants à devenir des citoyens conscients et motivés, à condition que s'instaurent, dans la durée, transparence et prise en compte de leurs besoins ?

Comment comprendre que la participation ne s'improvise pas, mais qu'elle ne peut être réelle que si des règles acceptées par tous sont mises en place ?

Nous avons traduit ce petit livre pour alimenter ce débat. C'est aussi le vœu de la FPH qui l'édite. Pour qu'il puisse être cet outil de travail, nous serions heureux que vous fassiez parvenir vos réactions à la FPH. Ces réflexions pourront être reprises dans une édition ultérieure.

ANNEXES

Impressions d'un écrivain

Sur quels critères vouloir juger le travail d'une mairie alors que l'essentiel est peut-être imperceptible au premier regard, souterrain ou lointain. De toutes façons un maire qui est plébiscité par la population pour le visible et l'invisible est plus que bon. Tarso Genro, maire de Porto Alegre de 1992 à 1996, membre du Parti des Travailleurs (PT), a poussé encore plus loin l'expérience entamée par la précédente municipalité du PT, plus loin dans ce travail souterrain et invisible. Il a continué le Budget Participatif, consolidant ses résultats concrets, mais il a surtout travaillé sur la conscientisation, concept impalpable et pourtant lourd de sens sur lequel se sont bâties tant de civilisations. Cette idée de citoyenneté est encore plus invisible qu'une canalisation d'égout. La mettre en œuvre demande sans doute autant d'efforts, mais profite encore plus à la population. Transformer les habitants en citoyens conscients de leurs droits et de leur pouvoir relève aussi de l'action municipale. Et puisque nous explorons le champ des idées, de l'abstraction et du jugement sur l'invisible, nous pouvons affirmer que Tarso Genro montre qu'on peut être à la fois intellectuel et gestionnaire sans devoir jeter par dessus bord intelligence et cohérence.

Luis Fernando Verissimo⁴⁵

⁴⁵ Luis Fernando Verissimo, originaire du Rio Grande do Sul, est un écrivain très connu au Brésil. Ses écrits sont appréciés pour sa capacité d'être très proche de la vie quotidienne. Parmi ses livres : *Nouvelle comédie de la vie publique*, *Comédie de la vie privée*, *Nouvelle comédie de la vie privée*,...

Ce que pense la population de Porto Alegre du Budget Participatif

L'expérience du Budget Participatif combine une expérience de cogestion urbaine entre la municipalité et la société avec un processus politique de conscientisation, de citoyenneté et d'organisation sociale.

Quelques réflexions d'habitantes et d'habitants qui prennent une part active dans le processus :

Feliciano de Oliveira, leader communautaire : *« Le Budget Participatif est une chose importante. Pour les gens, ça vaut le coup de continuer cette lutte. Ce que nous revendiquons, c'est une façon de valoriser le citoyen. Le citoyen devient participant et revendique ses droits ».*

Joelci Rodrigues, leader de quartier : *« L'administration publique nous fournit des montants et il nous reste à décider ce qui est le mieux pour nous et notre quartier. »*

Leila Garcia, Quartier Sud : *« Pour ce que je peux analyser aujourd'hui, la réunion du Budget Participatif donne une chance à tous de parler et surtout d'exposer les problèmes de chacun et de sa rue ».*

Maria da Silveira, habitante de la rue Santa Maria, quartier Partenon : *« Malgré la pluie et tout, on allait aux réunions. Nous étions toujours là. »*

Selina de Almeida, habitante de la Vila Cruzeiro : *« C'est à travers le Budget qu'on a obtenu et qu'on obtient tout. »*

D'autres témoignages recueillis par Humberto Andreatta, auteur d'une publication intitulée *« Budget Participatif, Porto Alegre – C'est vous qui faites la vraie ville »* ;

D. Idalina, présidente de l'association des habitants de Volta do Veludo, zone Sud : *« Personne n'avait jamais pris le temps d'écouter nos demandes et on ne nous demandait jamais notre avis sur quoi que ce soit. Maintenant on est de vrais citoyens. »*

Et un témoignage poétique comme seuls Carlos Drummond de Andrade ou Fernando Pessoa auraient été capables d'en faire : Une dame anonyme de Vila Jardim qui attendait depuis 30 ans le pavement de sa rue : *« Je vais faire une allée, planter un jardin, peindre ma maison et acheter de nouvelles chaussures ».*

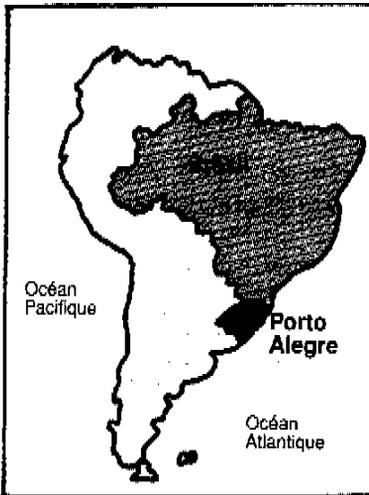
Quelques éléments sur l'organisation politico-administrative du Brésil

Le Brésil est un état fédéral composé d'états membres à l'intérieur desquels se trouvent les municipalités. La République brésilienne est gouvernée par un président et un vice président, élus au suffrage universel depuis 89. Leur mandat est de quatre ans. Le président désigne les ministres et cet ensemble représente le pouvoir exécutif à l'échelle nationale. La Chambre des députés fédéraux et le Sénat, élus au suffrage universel, représentent l'échelon législatif au niveau national. Tous les Etats de la Fédération (26) ont un exécutif (gouverneur et vice-gouverneur élus au suffrage universel) et un législatif (l'assemblée des députés des Etats).

Les municipalités suivent le même schéma : L'exécutif est élu au suffrage universel majoritaire à deux tours, représenté par le maire et le vice maire, qui désigne les responsables administratifs (les Secrétaires) et forme avec eux le gouvernement municipal. Le législatif – Chambre des Elus municipaux (Câmara de Vereadores) – est également issu du suffrage universel sur des listes distinctes, à la proportionnelle à un tour. De ce fait, dans une municipalité, le maire et le vice-maire (l'exécutif) peuvent ne pas avoir la majorité dans la Chambre. Le gouvernement municipal (exécutif) propose, gère, mais est obligé de passer par le vote de la Chambre par exemple pour le Budget, le Plan Directeur de la ville, les grands projets d'urbanisme, les orientations en matière de prélèvement d'impôts... L'exécutif municipal applique la Loi Organique, sorte de Constitution municipale, votée par la Chambre et découlant de la Constitution fédérale. La décentralisation initiée avec la mise en place de la Constitution fédérale de 1988 donne plus de pouvoir aux communes (vote des constitutions municipales, définitions de certains impôts locaux, services d'éducation et de santé, etc...). Le rôle d'adjoint n'existe pas et le cumul des mandats n'est pas autorisé.

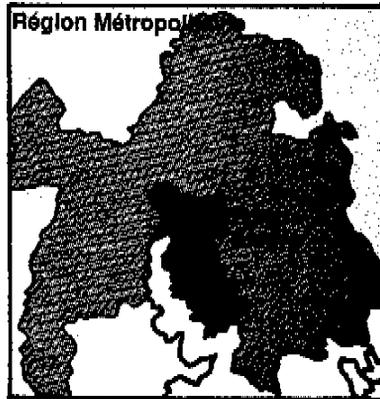
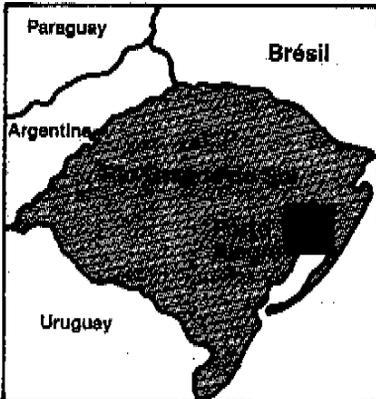
Au Brésil, le terme « Estado » – Etat – signifie deux choses différentes : Il est employé pour désigner chacun des 26 Etats qui composent la Fédération du Brésil. Il signifie plus généralement toute organisation politico administrative d'un territoire possédant un gouvernement (« governo »). De ce fait le terme « Estado » (Etat) est utilisé aussi bien pour l'échelle fédérale, pour l'échelle de chacun des Etats membres et pour l'échelle des municipalités, contrairement à la France où on oppose l'Etat (central) et les collectivités locales. De plus les auteurs, d'inspiration marxiste, utilisent le terme Etat de

manière générique et visent à sa transformation dans l'invention d'un nouveau rapport de celui-ci à la société civile. Nous avons donc pris le parti de traduire le terme « Estado » par le mot « Etat » sans distinguer s'il s'agit du terme générique, de l'Etat à l'échelle fédérale, à celle des Etats membres ou à l'échelle municipale. En effet pour les auteurs, il y a continuité et c'est pourquoi ils peuvent parler du Budget Participatif comme d'un « concept politique de portée universelle ». Pour rendre plus facile la compréhension, nous avons signalé en note de bas de page lorsqu'il s'agit du terme Etat employé strictement pour l'échelle municipale.



REPERES

Capitale : Brasilia
Superficie : 8511965 km²
Population : 163 millions
Monnaie : real
Langue : portugais
Nature du régime : démocratie présidentielle
Chef de l'Etat : Fernando Henrique Cardoso, depuis le 1/1/95
Situation économique : 7^{ème} puissance planétaire par son PIB, le Brésil se classe néanmoins au 68^{ème} rang sur 175 pays, selon l'Indicateur de développement humain du PNUD. C'est aussi l'un des champions mondiaux des inégalités : 10 % des brésiliens s'octroient 41 % de la richesse nationale...
Sources : *L'état du monde 1998. Rapport mondial sur le développement humain 1997.*



Plénières thématiques

MAIRIE DE PORTO ALEGRE

GAPLAN – Cabinet de la Planification. UPG – Unité du Plan de la Municipalité

GROUPES THEMATIQUES	SECRETARIATS
TRANSPORT ET CIRCULATION	SMOV – Secrétariat Municipal des Ouvrages de Voirie SMT – Secrétariat Municipal des Transports SPM – Secrétariat de la Planification Municipale
SANTE ET ASSISTANCE SOCIALE	SMS – Secrétariat Municipal de la Santé FESC – Fondation de l'Education Sociale et Communautaire
EDUCATION, CULTURE ET LOISIRS	SMED – Secrétariat Municipal de l'Education SMC – Secrétariat Municipal à la Culture SME – Secrétariat Municipal des Sports FESC – Fondation de l'Education Sociale et Communautaire
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	SMIC – Secrétariat Municipal de l'Industrie et du Commerce SMF – Secrétariat Municipal aux Finances SECAR – Secrétariat Extraordinaire de Recherches de Fonds
ORGANISATION DE LA VILLE ET DEVELOPPEMENT URBAIN	DEM HAB – Département Municipal de l'Habitat SPM – Secrétariat de la Planification Municipale DEP – Département des Eaux Pluviales DMAE – Département Municipal de l'Eau et des Egouts DMLU – Département Municipal de la Propreté Urbaine SMAM – Secrétariat Municipal de l'Environnement

Formulaire des priorités

MAIRIE DE PORTO ALEGRE
GAPLAN – Cabinet de la Planification

BUDGET PARTICIPATIF 199...

SECTEUR :

Les représentants au Conseil du Budget Participatif du Secteur, ont défini en assemblée, avec la communauté, les quatre priorités suivantes pour la municipalité. Elles sont considérées comme les plus importantes :

Première :

Deuxième :

Troisième :

Quatrième :

Porto Alegre, le..... 199

Premier représentant au Conseil

Deuxième représentant au Conseil

Premier Suppléant

Deuxième Suppléant

Priorités des Secteurs – Contenus des thématiques

MAIRIE DE PORTO ALEGRE

GAPLAN – Cabinet de la Planification

Priorités des Secteurs

ASSAINISSEMENT DE BASE

- DMAE : Réseau d'Eau
Egouts
- DEP : Conduites d'Eau Pluviales (micro et macro drainage)
Ruisseaux (drainage et dragage)

POLITIQUE DE L'HABITAT (DEM HAB)

- a/ Régulation foncière (concessions d'usage acquisitions, levés de géomètre)
- b/ Relogement
- c/ Urbanisation
- d/ Production d'unités d'habitation

VOIRIE (SMOV)

- Aménagement des voies (compris trottoirs, escaliers, passerelles petits ponts)

EDUCATION (SMED)

- a/ Education infantile -0 à 6 ans. Convention des crèches communautaires.
Réhabilitation des écoles.
- b/ Enseignement fondamental – 1^{er} au 8^{ème} degré – agrandissement,
réhabilitation et construction d'écoles
- c/ Education des jeunes et des adultes (Programme SEJA)

ASSISTANCE SOCIALE

- a/ Accueil des enfants et adolescents – Programme Extra Classe, Signal vert,
Construction de Maisons de « passage » etc
- b/ Accueil de la famille – Noyau d'appui familial
- c/ Accueil de la population adulte – Point d'accueil social, construction et
réhabilitation d'abris d'urgence, de maisons d'accueil et d'auberges
- c/ Groupes d'accueil du troisième âge

SANTE (SMS)

- a/ Réhabilitation, agrandissement et construction de Centres de Santé
- b/ Accroissement des services du réseau de base de santé

TRANSPORT ET CIRCULATION (SMT)

- Dépôts abris, signalisation

ORGANISATION DE LA VILLE

- a/ Eclairage public (SMOV-DIP)
- b/ Approvisionnement (SMIC)
- c/ Equipements culturels (SMC)
- d/ Marchés
- e/ Stades de Football et équipements sportifs, équipements de loisir
- f/ Réhabilitation et agrandissement des Centres Communautaires (FESC)

PRIORITÉS THÉMATIQUES DU BUDGET PARTICIPATIF 1997

SECTEURS	Assainis ⁴ .de base	POLITIQUE DE L'HABITAT				Voirie	Educ- ation	Assist. Sociale	Santé	Trans- port	AMENAGEMENT URBAIN					
		Réglul. fonc.	Relog ¹ .	Urban- isation	Loge- ments						Eclair- age	Approv. Eau	Equi. Cultu	Places	Equip Sports	Centres sociaux
HUMAITA/ NAVEG/ILHAS	3			4			1							2		
NORDESTE	4					1				2			3			
LESTE	2			4		3	1									
LOMBA DO PINHEIRO	3	1				2			4							
NORTE	2		4			3	1									
NORDESTE				3		2	4		1							
PARTENON	3	1				4							2			
RESTINGA	1				3	4	2									
GLORIA	3	2				4	1									
CRUZEIRO	3	4					1		2							
CRISTAL	1	4				3	2									
CENTRO-SUL	2	3				4			1							
EXTREMO- SUL					3	4			2	1						
EIXO BALTAZAR		3				4	1		2							
SUL	3	1				4				2						
CENTRO		4					2	1				3				
SOUS-TOTAL	30	23	4	11	6	42	15	2	12	5	0	0	3	5	2	0
TOTAL	30			44		42	15	2	12	5			10			

Critères Généraux

MAIRIE DE PORTO ALEGRE
GAPLAN - Cabinet de la Planification

BUDGET PARTICIPATIF 1997 CRITÈRES GÉNÉRAUX

Carence de service ou d'infrastructure
(Valeur 3)

Jusqu'à 25 %	note 1
De 26 % à 50 %.....	note 2
De 51 % à 75 %.....	note 3
A partir de 76 %.....	note 4

Population totale du Secteur
(Valeur 2)

Jusqu'à 49 999 habitants.....	note 1
De 50 000 à 99 999 habitants	note 2
De 100 000 à 199 000 habitants	note 3
Plus de 200 000 habitants	note 4

Priorité thématique du Secteur
(Valeur 3)

A partir de la quatrième priorité	note 1
Troisième priorité	note 2
Deuxième priorité.....	note 3
Première priorité	note 4

REPARTITION DE 20 KM DE VIABILISATION (PAVEMENT) 1997

SECTEURS	PROPRIETE DU SECTEUR			CARENCE EN INFRASTRUCTURES			POPULATION DU SECTEUR			TOTAL	Ressources	Mètres
	Note	Valeur	S/total	Note	S/total	Note	Note	Valeurs	S/Total	Profils	%	linéaires
HUMAITÁ/NAVEG'ILHAS	0	3	0	1	3	3	2	2	4	7	2,67	594
NOROEST	1	3	3	1	3	3	3	2	6	12	4,58	916
LEST	3	3	9	1	3	3	3	2	6	18	6,87	1374
LOMBA DO PINHEIRO	2	3	6	9	9	9	1	2	2	17	6,49	1298
NORTE	3	9	9	1	9	3	2	2	4	16	6,11	1221
NORDESTE	2	3	6	2	3	6	1	2	2	14	5,34	1069
PARTENON	4	3	12	1	9	3	3	2	6	21	8,02	1603
RESTINGA	4	9	12	1	9	3	1	2	2	17	8,49	1298
GLÓRIA	4	3	12	2	3	6	1	2	2	20	7,63	1527
CRUZEIRO	0	3	0	1	3	3	2	2	4	7	2,67	534
CRISTAL	3	3	9	1	3	3	1	2	2	14	5,34	1069
CENTRO-SUL	4	3	12	2	3	6	3	2	6	24	9,16	1832
EXTREMO-SUL	4	3	12	4	3	12	1	2	2	26	9,92	1985
EIXO BALTAZAR	4	3	12	1	3	9	2	2	4	19	7,25	1450
SUL	4	3	12	1	3	3	2	2	4	19	7,25	1450
CENTRO	0	3	0	1	3	3	4	2	8	11	4,20	840
TOTAL										262	100,00	20 000

MAIRIE DE PORTO ALEGRE
 GAPAN – Cabinet de la Planification
 UPG – Unité du Plan de la Municipalité

CRITERES ET PRIORITES DES SECTEURS 1997

SECTEURS DE LA VILLE	POPULATION		CARENCES EN INFRASTRUCTURE					PRIORITES THEMATIQUES DES SECTEURS				
	HAB	NOTE	DEM HAB	SMOV/VOIRES		DEPARTEMENT du DRAINAGE			1ère PRIORITE	2ème PRIORITE	3ème PRIORITE	4ème PRIORITE
				NOTE	%	NOTE	%	NOTE	NOTE 4	NOTE 3	NOTE 2	NOTE 1
HUMAITÁ/MAVEG/ILHAS	55 657	2	3	14,05	1	25	1	Politique d'habitat	Assainissement de base	Organisation de la ville Équipements sportifs	Assurance sociale	
NOROESTE	136 808	3	2	1,79	1	80	3	Assainissement de base	Organisation de la ville Espaces publics	Transports et circulation	Voirie	
LEST	108 041	3	3	14,31	1	38	2	Politique d'habitat Urbanisation	Voirie	Assainissement de base	Éducation Éducation des enfants	
LOMBA DO PINHEIRO	38 859	1	3	80,11	3	75	3	Santé Réhabilitation et construction de postes de santé	Assainissement de base	Voirie	Politique d'habitat Régularisation foncière	
NORTE	99 052	2	3	18,91	1	50	2	Politique d'habitat Relogement	Voirie	Assainissement de base	Éducation, enseignement fondamental	
NORDESTE	20 644	1	3	30,55	2	80	9	Éducation, enseignement fondamental	Politique d'habitat Urbanisation	Voirie	Santé Développement des services de proximité	
PARTENON	135 381	3	3	21,87	1	34	2	Voirie	Assainissement de base	Organisation de la ville Espaces publics	Politique d'habitat Régularisation foncière	
RESTINGA	41 483	1	2	18,04	1	45	2	Voirie	Politique d'habitat Ensembles d'habitations	Éducation Éducation des enfants	Assainissement de base	
GLÓRIA	44 342	1	3	38,30	2	80	3	Voirie	Assainissement de base	Politique d'habitat Régularisation foncière	Éducation Éducation des enfants	
CRUZEIRO	63 081	2	3	16,67	1	58	3	Politique d'habitat Régularisation foncière	Assainissement de base	Santé	Éducation, enseignement fondamental	
CRISTAL	26 602	1	2	8,72	1	25	1	Politique d'habitat Régularisation foncière	Voirie	Éducation Éducation des enfants	Assainissement de base	
CENTRO-SUL	109 225	3	2	28,85	2	28	2	Voirie	Politique d'habitat Régularisation foncière	Assainissement de base	Santé	
EXTREMO-SUL	20 847	1	3	80,21	4	80	4	Voirie	Politique d'habitat Ensembles d'habitations	Santé Développement des services de proximité	Transports et circulation	
EIKO DA BALTAZAR	82,313	2	2	3,42	1	80	3	Voirie	Politique d'habitat Régularisation foncière	Santé	Éducation Éducation des enfants	
SUL	58 852	2	3	15,50	1	45	2	Voirie	Santé	Transports et circulation	Politique d'habitat Régularisation foncière	
CENTRO	283 183	4	2	0,14	1	10	1	Politique d'habitat Régularisation foncière	Organisation de la ville Équipements culturels	Éducation Éducation des enfants	Assurance sociale Aide à l'enfance et à l'adolescence	

Critères généraux pour la distribution des ressources entre les différentes régions

Les trois premières priorités thématiques des 16 régions

Les critères généraux (carence de service ou d'infrastructure, population totale du secteur, priorité thématique du secteur) seront appliqués pour procéder à la répartition des ressources entre les trois premières priorités thématiques choisies globalement pour les 16 Secteurs. La seule exception ce sont le DMAE (Département municipal Eau et Assainissement), le SMED (Secrétariat Municipal à l'Éducation) et le SMS (Secrétariat Municipal à la Santé), qui ont des critères propres. Le calcul pour arriver aux trois priorités globales se fait de la manière suivante :

a/ Chaque Secteur choisit 4 priorités parmi les 8 priorités thématiques (Assainissement de base, Politique d'Habitat, Voirie, Transport et Circulation, Santé, Assistance Sociale, Éducation et Aménagement Urbain).

b/ Chaque Secteur se voit attribuer une note pour chacune des priorités

Première priorité.....	note 4
Deuxième priorité.....	note 3
Troisième priorité.....	note 2
Quatrième priorité.....	note 1

c/ c/ En additionnant les notes de toutes les priorités choisies par les 16 Secteurs de la ville on arrive aux trois priorités générales, qui seront celles qui auront obtenu le plus de points.

DMAE

Pour ce département seront utilisés les critères discutés avec le Conseil du Budget Participatif

SMED

Pour le Secrétariat Municipal à l'Éducation (SMED) les ressources seront destinées en priorité aux travaux en cours et à ceux prévus dans le Plan d'Investissement. Les cas exceptionnels et/ou d'urgence de construction ou de réhabilitation d'écoles seront discutés lors du processus du Budget Participatif

SMS

Les ressources destinées au Secrétariat Municipal de Santé seront employées en priorité aux travaux en cours et prévus dans le Plan d'Investissement. Les cas exceptionnels et les besoins créés à partir de la politique de municipalisation de la santé seront discutés tout au long du processus du Budget Participatif.

A partir de la quatrième jusqu'à la huitième priorité thématique des 16 Secteurs :

Les priorités globales des 16 Secteurs, de la quatrième à la huitième, seront le résultat du même calcul effectué pour arriver aux trois premières priorités. Seront mises en priorité les demandes des Secteurs qui auront eu leurs priorités choisies parmi les quatre priorités thématiques.

La Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) est une fondation de droit suisse, créée en 1982 et présidée par Pierre Calame. Son action et sa réflexion sont centrées sur les liens entre l'accumulation des savoirs et le progrès de l'humanité dans les domaines suivants : environnement et avenir de la planète ; rencontre des cultures ; sciences, techniques et société ; rapports entre État et Société ; agricultures paysannes ; lutte contre l'exclusion sociale ; construction de la paix. Avec des partenaires d'origines très diverses (associations, administrations, entreprises, chercheurs, journalistes...), la FPH anime un débat sur les conditions de production et de mobilisation des connaissances au service de ceux qui y ont le moins accès. Elle suscite des rencontres et des programmes de travail en commun, un système normalisé d'échange d'informations, soutient des travaux de capitalisation d'expérience et publie ou copublie des ouvrages ou des dossiers.

*La librairie FPH est une association constituée selon la loi de 1901, dont l'objectif est d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation et de ses partenaires. Sous la marque des **Éditions Charles Léopold Mayer**, elle édite des dossiers et des documents de travail, et assure leur vente et leur distribution, sur place et par correspondance, ainsi que celle des ouvrages coédités par la Fondation avec des maisons d'édition commerciales.*

Vous pouvez vous procurer les ouvrages et les dossiers des Éditions Charles Léopold Mayer, ainsi que les autres publications ou copublications de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) auprès de :

La librairie FPH
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)
Tel/Fax : 01 48 06 48 86

Sur place : mardi, mercredi, vendredi : 9 h-13 h et 14 h-18 h, jeudi : 14 h-19 h

Par correspondance : d'après commande sur catalogue.

Le catalogue propose environ 300 titres sur les thèmes suivants :

avenir de la planète
lutte contre l'exclusion
innovations et mutations sociales
relations État-société
agricultures paysannes
rencontre des cultures
coopération et développement
construction de la paix
histoires de vie

Pour obtenir le **catalogue** des éditions et coéditions Charles Léopold Mayer, envoyez vos coordonnées à :

La librairie FPH
38 rue Saint-Sabin
75011 PARIS (France)



Veillez me faire parvenir le catalogue des éditions et coéditions Charles Léopold Mayer.

Nom.....	Prénom.....
Société	
Adresse	
.....	
Code postal	Ville
Pays	

Tarso Genro
Ubiratan de Souza

quand les habitants gèrent vraiment leur ville

Dans les villes du monde entier, la plupart des citoyens souhaitent peser sur les choix de société et ne plus être exclus des grandes décisions, notamment financières, qui les concernent.

C'est ce défi qu'essaient de relever les élus du Parti des Travailleurs avec la population de Porto Alegre, ville brésilienne de 1,3 million d'habitants. Ils ont su allier démocratie représentative et démocratie participative. Les choix budgétaires annuels sont discutés dans les quartiers, décidés et contrôlés par des assemblées d'habitants et leurs représentants élus en lien avec le maire et son équipe.

Leur réponse, totalement novatrice, montre qu'il est possible de trouver des voies qui donnent sa pleine place au citoyen. Bien sûr, c'est loin, bien sûr, c'est dans un pays du Sud, c'est au Brésil, à Porto Alegre, mais ne serait-il pas possible, pour une fois, d'opérer une véritable révolution copernicienne et de découvrir que le Nord a beaucoup à apprendre du Sud ?

Patrick Viveret

ÉDITIONS

Charles Léopold Mayer

& La librairie FPH
38, rue Saint-Sabin
F 75011 Paris France
téléphone et fax :
33(0)1/48 06 48 86

fph Fondation
Charles Léopold Mayer
pour le progrès de l'Homme
Chemin de Longeraie 9
CH 1006 Lausanne (Suisse)
et 38, rue Saint-Sabin
F 75011 Paris (France)

photo : V. Capellart
compo gravure couverture : CAG
maquette : Vincent Collin