

Démocratie participative à la brésilienne, à l'américaine ou à la française ?

Faites votre choix (2003 -2007)

Par Cécile Fléché

Au Brésil la démocratie participative est le résultat d'une longue histoire, qui a débutée en 1960/70 avec la mise en place de Plans de développement local intégrés. A cette époque, certaines municipalités en profitent pour jeter les bases d'une méthodologie de participation encore éloignée de la méthode mise en pratique à Porto Alegre mais qui est, néanmoins, la naissance d'une culture municipale de participation. Parallèlement naît un important mouvement d'éducation populaire dans tout le pays, appuyé sur les ouvriers, les paysans, les syndicats, les différentes églises, avec une forte mobilisation autour des réformes sociales. Ce mouvement réprimé par la dictature, continue un chemin souterrain dans les favélas et chez les pauvres. En 1980 de nouveaux mouvements sociaux naissent (en particulier le Mouvement des Sans Terre), et des ONG se développent. Les intellectuels exilés (en Europe) participent à la réflexion et militent pour une nouvelle culture démocratique fondée sur la citoyenneté active et la participation populaire. C'est dans ce contexte que naît le Parti des Travailleurs dont le slogan fut « il ne faut pas avoir peur d'être heureux ».

Ces mouvements ont participé à l'élaboration de la nouvelle constitution de 1988 (plus de 3000 propositions) qui a apporté des changements considérables dans les structures politiques du pays avec en particulier la décentralisation de la gestion municipale qui garantit la participation de la population. Les gouvernements locaux prennent en charge la fourniture des services sociaux et essaient d'amortir les effets de la politique économique nationale...sauf que les budgets accordés par le pouvoir fédéral ont une sévère tendance à être rognés.

Le Budget participatif est un modèle de démocratie directe rendu possible par une disposition de la Constitution qui délègue à l'exécutif la réalisation du budget et rien ne peut s'opposer à ce que l'exécutif transfère le droit d'initiative au peuple. Mais cette liberté vaut que pour une part du budget, en particulier, celle découlant des ressources propres de la municipalité. Par ailleurs, il y a des domaines qui restent du ressort de l'Etat ou de l'Union comme la santé publique, l'éducation, le logement, l'assistance sociale. Cependant, dans un contexte politique favorable, les

municipalités peuvent passer des accords dans ces domaines avec l'échelon supérieur ; ainsi Porto Alegre a pu multiplier par 4 la part de budget participatif sur ces postes. Pour cette ville, le budget participatif s'élève à 52 % du budget total, mais dans d'autres villes ce n'est que 10 % voire 5 % ce qui limite considérablement l'impact de la démarche participative.

Organisation de la participation : des assemblées (territoriales et thématiques) sont ouvertes à la participation de tous les habitants de la ville. Ces assemblées élisent des délégués qui coordonnent le processus de discussion avec les populations et choisissent des priorités d'investissements ; elles élisent également les conseillers du Conseil du Budget Participatif qui élabore le budget public et le plan d'exécution, conjointement avec le gouvernement. Celui-ci rend compte à la population des investissements réalisés et lui présente ses propositions de travaux et de services. Le Conseil du Budget Participatif surveille l'exécution du budget.

Pour le Parti des Travailleurs (le parti du nouveau président du Brésil « Lula ») cette procédure favorise l'exercice des droits de citoyenneté et réalise une démocratisation du rapport entre l'Etat et la société. Elle constitue l'ouverture d'une voie et rend possible l'exercice de la démocratie directe. Elle représente « un pas important vers la formation d'une nouvelle conscience » (O. Dutra, T. Genro). Mais les critiques ne manquent pas notamment que le Budget Participatif conduit à s'arranger de l'exiguïté des budgets alloués et évite de remettre en cause le néolibéralisme et les dettes publiques.. Malgré les critiques formulées, « il constitue une des ressources pour renverser la logique traditionnelle de la gestion bourgeoise » mais ne peut être le seul instrument pour parvenir à la démocratisation de la gestion publique. On ne peut reprocher qu'une initiative telle que celle du BP, ne puisse résoudre l'ensemble des problèmes de la société brésilienne.

Du côté des USA

L'exercice de la démocratie aux USA est une variante intéressante dont découle le credo néolibéral de la Banque Mondiale et la « bonne gouvernance » qu'elle exige des Pays En Développement.

Il y a deux caractéristiques de la vie politique américaine : l'absence de toute référence à un intérêt général qui serait défini par l'Etat central dans la formulation des politiques publiques et une différenciation limitée entre intérêts publics et intérêts

privés dans toute politique d'aménagement et d'équipement. L'équilibre entre les uns et les autres repose principalement sur la capacité de réaction des habitants et leur faculté à s'organiser sur la scène politique pour faire valoir leurs intérêts. L'intérêt public serait la résultante de l'expression des intérêts particuliers. Partant de là, la démocratie de représentation est indissociable d'une démocratie de participation, les citoyens s'organisant pour faire valoir leurs points de vue. Ainsi, doter le pays d'infrastructures relève bien de l'Etat fédéral en accord avec les Etats fédérés mais c'est au niveau local de décider de la municipalisation ou de la privatisation des services urbains. Ce choix (municipalisation de l'eau et de l'électricité à Los Angeles, privatisation de ces services dans d'autres villes de la région, par exemple) a reposé sur la mobilisation politique de la société civile. Mais seules les associations bien informées ou affiliées à un réseau sont en mesure d'assumer un rôle de contre pouvoir. Il est important de noter que dans la société américaine, l'école et la paroisse sont depuis toujours, les lieux d'apprentissage de l'expression publique et de la participation de l'individu au travail d'équipe au travers d'un grand nombre d'activités collectives.

En France

La naissance de la démocratie participative en France date semble-t-il de 1965, avec l'utilisation pour la première fois du terme de « développement local » par des bretons en pleine « désertification » de leur territoire. (d'autres vous dirons que la notion est née en Provence autour de 1870). C'est l'expérience du Mené où habitants et élus inventent leur projet de développement, hors de tout modèle de référence, pour survivre au pays. Suivis de plusieurs autres dans la Marne, le pays picard, l'Ille et Vilaine.... chaque fois, porté par des associations dynamiques, parce qu'il y a désertification du territoire ou urbanisation galopante. La démarche s'appuie sur la reconnaissance d'une identité, d'un lien fort des habitants avec leur territoire. Je ne ferais pas une analyse historique du phénomène, je n'en n'ai pas les compétences, mais ce que l'on peut remarquer sur le contexte de la démarche par rapport aux deux autres zones géographiques vues plus haut, c'est que notre société est fortement marquée par un individualisme qui n'a cessé de croître (peut on dire de façon exponentielle) depuis 1945, parallèlement à l'urbanisation très importante des populations. Côté politique, la démocratie par représentation est le modèle exclusif

intériorisé par la grande majorité des citoyens ...et de nos élus, qui ne conçoivent pas, dans leur ensemble, de s'embarrasser de l'avis des citoyens, au cours de leurs mandats, tout au plus sous la forme d'un clientélisme qui accentue l'aspect individuel ou corporatiste des demandes ou revendications qui leurs sont formulées. Mais contrairement aux USA, les élus doivent être porteurs d'un « projet » pour tous les citoyens et leurs actions reposent sur l'affichage d'intérêts communs à l'ensemble de la société. Il est remarquable de constater que plusieurs communes, dont les élus ont engagés, et depuis plusieurs années, une réelle démarche participative, se sont vu débarqués (désavoués) par leurs électeurs aux dernières élections municipales et parfois pour des raisons liées justement à la démarche participative, les intérêts particuliers l'emportant sur l'intérêt général. Une étude de ces cas serait peut être riche d'enseignements pour envisager une démocratie participative adaptée à notre culture, qui tienne compte de la réalité humaine de notre région. Ou, pour dire mieux, trouver les arguments et le savoir faire qui permettent de diffuser plus largement les idées liées à la démocratie participative, convaincre de l'intérêt de la participation des habitants à leur développement local. Ce qui veut dire aussi : informer sur les rouages du fonctionnement de nos institutions, sur le contenu des lois et règlements concernant les développements des territoires ; et apprendre à élaborer des projets d'intérêt commun.

Les lois sur la décentralisation et l'intercommunalité donnent la possibilité de participation des citoyens aux choix qui sont fait par les élus, mais toujours à l'initiative de ceux ci et selon des modalités qu'ils peuvent être seuls à définir. C'est pourquoi, il faut des associations de citoyens fortes, informées, capables de proposer des projets réalistes et de discuter avec des arguments pertinents lors des concertations avec les autorités locales.

Tant que nous seront à peine 1 % de la population pour oser intervenir dans les affaires locales autrement que par un vote tous les 3, 4 ou 5 ans, la participation restera un leurre, et dans les meilleurs cas, un faire valoir pour des élus qui proposeront un simulacre de participation comme c'est le cas aujourd'hui dans la majorité des lieux de concertation. D'autre part, la démocratie participative implique une conscience individuelle du bien commun, et qui doit s'exprimer dans nos comportements de tous les jours

Pour conclure, cette situation est exactement la même que dans les pays en développement (PED) pour lesquels la Banque Mondiale prône une « bonne gouvernance » en se référant au modèle étasunien et pour lesquels « *on peut s'interroger sur sa pertinence compte tenu de toutes les conditions à remplir pour que cette participation de la société civile soit effective : accès à l'information, apprentissage de la négociation, pratique systématique d'études d'évaluation et de leur diffusion. On mesure la difficulté de la participation « par le bas » quand les personnes intéressées n'ont jamais eu l'idée qu'elles pouvaient le faire, ne savent pas vraiment comment s'y prendre et craignent de se retrouver au cœur d'un conflit au cours de la négociation. Si les conditions d'une réelle participation ne sont pas remplies, nous assisterons à une simple instrumentalisation au profit d'intérêts immédiats d'entreprises ou de pouvoirs publics cherchant à monopoliser l'action publique »*

Biblio

- *Politique* (Octobre 2002)
- « Gérer la ville entre global et local » *collection Autre part* n°21
- Divers échanges sur la liste Glocal d'Attac
- Divers numéro de « *Territoires* »
- Marilza de Melo Foucher : « Démocratie, Citoyenneté, Décentralisation dans la gestion du pouvoir local. Les expériences au Brésil ».