

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=MOUV&ID_NUMPUBLIE=MOUV_047&ID_ARTICLE=MOUV_047_0128

Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites

par Yves CABANNES

| La Découverte | Mouvements

2006/4-5 - N° 47-48

ISSN 1291-6412 | ISBN 2-7071-4940-3 | pages 128 à 138

Pour citer cet article :

— Cabannes Y., Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites, *Mouvements* 2006/4-5, N° 47-48, p. 128-138.

Distribution électronique Cairn pour La Découverte.

© La Découverte. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les budgets participatifs en Amérique latine

De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites

PAR
YVES CABANNES*

Après les élections municipales de 1988, qui font suite à la dictature brésilienne, quelques municipalités gérées par le Parti des travailleurs mettent en place ce qui deviendra connu sous le nom de budget participatif : « un mécanisme [...] par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation¹. » Ce processus permet aux citoyens de co-décider des priorités budgétaires de leur ville. Après la phase d'expérimentation vint une diffusion massive au Brésil, puis, à partir des années 2000, au-delà des frontières nationales dans toute l'Amérique latine. Les budgets participatifs essaient actuellement vers le reste du monde. L'auteur présente ici les évolutions, les limites et les défis qu'ils rencontrent depuis 2002².

* Professeur, conseiller du Centre international de gestion urbaine (CIGU) et de la ville de Porto Alegre.

1. T. GENRO, U. DeSOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998.

2. Pour les tendances des années précédentes, cf. le numéro spécial sur les budgets participatifs de *Era Urbana*, Quito, 2004.

L'expansion des budgets participatifs en Amérique latine semble irréversible. Selon nos estimations, environ 1 200 municipalités, sur les 16 000 que compte la région, ont mis en place des formes plus ou moins avancées de budgets participatifs. Sur le plan quantitatif, on est loin des 200 expériences recensées en 2000. Face à un tel foisonnement, il est nécessaire de répondre avec précision aux interrogations suivantes : quels types de budgets participatifs sont mis en place ? Quelles sont les forces sociales et politiques qui les portent ? Quel est l'impact de l'avancée des gouvernements nationaux s'affirmant de gauche sur ces processus ? Les budgets participatifs, dans leurs formes actuelles, permettent-ils une avancée de la démocratie participative et de la démocratie directe ou créent-ils les conditions d'un nouveau populisme au discours progressiste sur une toile de fond toujours plus néolibérale ? Quel est le rôle des mouvements sociaux dans cette expansion ?

● Au Brésil, le calme après des années d'expansion

« 32, 36, 103, 194! » Ces chiffres correspondent au nombre d'expériences de budget participatif recensées au cours des différents mandats municipaux : par exemple 103 pour la période 1997-2000 et 194 pour celle comprise entre 2001 et 2004. Il n'existe pas de données solides pour la phase actuelle, mais des recoupements permettent de penser qu'entre 200 et 250 expériences sont en cours. Le doublement à chaque nouvelle élection semble donc ralenti. Bien que les budgets participatifs brésiliens soient plutôt présents dans des grandes villes, ce chiffre doit être comparé à celui des 5 500 municipalités qui existent dans le pays. Beaucoup de chemin reste donc à parcourir.

Par ailleurs, les budgets participatifs ne sont plus la marque exclusive du Parti des travailleurs. Par exemple, les expériences récentes du Nordeste brésilien couvrent pratiquement tout le spectre des partis politiques du centre à l'extrême gauche. Cette ouverture multipartite est moins vraie dans l'État de São Paulo, où les villes du PT sont majoritaires au niveau de l'implantation de budgets participatifs, même si c'est parfois en alliance avec d'autres partis. Cette observation est importante dans la mesure où l'État de São Paulo reste celui où la densité d'expériences significatives est la plus élevée.

Une question importante est celle de la continuité des budgets participatifs dans le cas d'un changement radical des partis au pouvoir. C'est le cas par exemple de Porto Alegre, où le PT a perdu les dernières élections après une période ininterrompue au pouvoir depuis 1988, ou de Caxias do Sul, autre grande ville de l'État de Rio Grande do Sul. Après une période d'opposition virulente ou de flottement, les budgets participatifs sont redevenus les marques distinctives des deux villes et alimentent fortement le discours politique officiel. Les explications souvent triomphalistes données par nombre de mouvements et de partis selon lesquelles c'est la mobilisation populaire qui a permis de maintenir les budgets participatifs sont insuffisantes pour comprendre pleinement cette apparente continuité. Ce phénomène ne se limite pas au Brésil. Dans d'autres villes latino-américaines, des budgets participatifs se sont maintenus ou parfois même renforcés, malgré une discontinuité politique, comme à Ilo au Pérou ou à Cuenca en Équateur.

Cette continuité des budgets participatifs malgré une discontinuité politique ne saurait masquer le phénomène bien plus répandu, en particulier au Brésil, de l'interruption des expériences lors de changements politiques. C'est le cas de São Paulo, de Belém, à l'embouchure de l'Amazone, et de nombreuses villes petites et moyennes. Le caractère parcellaire de la mémoire et des documents sur ces expériences est un obstacle pour comprendre et pour mesurer les effets négatifs de ces interruptions sur les avancées démocratiques et sur l'amélioration des conditions de vie des habitants. Une lecture politique, nécessaire mais sûrement insuffisante, permet d'avancer que les villes gagnées par le PSDB (néolibéral, parti de l'ancien président Cardoso) et les alliances PSDB/PFL (droite traditionnelle) ont interrompu les expériences, souvent brutalement, comme à São Paulo. Les interruptions immédiates par les maires appartenant à la mouvance des églises réformées

« *évangélistes* » mériteraient elles aussi un examen approfondi.

Une autre tendance récente est l'expansion des budgets participatifs dans la majorité des capitales du Nordeste, marquées par la pauvreté et dans de nombreux cas par une présence historique de partis conservateurs. Une rencontre récente en août 2006 à Fortaleza (2,5 millions d'habitants, capitale de l'État du Ceará) a rassemblé les représentants de ces différentes villes. Ils ont décidé de créer un « Forum du Nordeste des budgets et de la participation populaire », une appellation qui volontairement ne se limite pas aux budgets participatifs. Un des objectifs annoncé est de pouvoir échanger des savoirs, des pratiques et des idées. Ce forum devrait aussi permettre aux villes de sortir de leur isolement et de la référence obligée à Porto Alegre. Le souci d'une approche tenant compte des spécificités culturelles et politiques a traversé l'ensemble des débats. Un autre aspect marquant est l'aspect *militant* de ces expériences et la volonté

claire de ceux qui en sont porteurs d'innover et de radicaliser la démocratie. Les budgets participatifs apparaissent comme un cheval de bataille privilégié de ceux qui n'acceptent pas pleinement les positions actuelles du PT national. Les mairies entretiennent des liens forts avec les organisations sociales bien implantées dans les quartiers et dans les bidonvilles. La jeunesse des animateurs et des responsables, pour la plupart issus des mouvements sociaux et parfois d'ONG, est un autre des traits distinctifs de ces expériences récentes par rapport

à celles du Centre et du Sud. Dans le Forum du Nordeste, il est intéressant de noter que le point d'entrée pour une recomposition et un élargissement des forces et des partis démocratiques est le budget participatif.

Une question importante est celle de la continuité des budgets participatifs dans le cas d'un changement radical des partis au pouvoir.

● **Un changement d'échelle du local vers le national : le Pérou comme nouvelle figure emblématique**

Plusieurs acteurs, maires, partis et mouvements de plusieurs pays de la zone andine sont actuellement tentés de formuler et de faire voter une loi nationale qui donnerait une assise constitutionnelle et légale aux budgets participatifs. Le vide sur le plan légal et juridique n'est pas comparable avec les dispositions assez nombreuses existant au Brésil (Constitution de 1988, Loi de programmation budgétaire, Plan pluriannuel et Statut de la ville en particulier). Le premier pays qui a fait ce changement d'échelle est le Pérou, grâce en particulier aux acteurs impliqués dans les expériences pionnières que furent Ilo ou Villa El Salvador. Pour la première fois dans la région, un dispositif constitutionnel et juridique³ inscrit dans des politiques nationales a été voté par le Parlement. Il rend obligatoire la mise en place des budgets participatifs au niveau municipal (*distritos*) mais aussi au niveau des autres collectivités territoriales, régions et provinces.

Cette première historique doit être lue à la lumière de la culture politique péruvienne : les expériences de planification participative, au niveau

3 Voir les textes de lois sur la décentralisation et sur les collectivités territoriales, le texte de la réforme constitutionnelle et le règlement national relatif à l'application des budgets participatifs.

des quartiers et des communes, sont extrêmement nombreuses. Elles constituent un pont entre les gouvernements locaux et la société civile, souvent très active et combative. Les « tables de concertation » sont une autre des modalités de partage de pouvoir, dans ce cas non seulement entre les organisations sociales et le pouvoir local, mais aussi avec une gamme plus large d'acteurs locaux. Plus d'une centaine ont été mises en place, avant ou en parallèle avec les premières expériences de budget participatif (2000), sous la pression de mouvements populaires et en accord avec des maires animés d'une volonté démocratique. Sur le plan national, sous l'impulsion d'une coordination d'ONG et d'institutions d'appui technique à la participation, l'ANC, une table de concertation sur la pauvreté a été mise en place et permet à la société civile d'intervenir sur les priorités budgétaires et les programmes de lutte contre la pauvreté.

Ces différentes pratiques, et la liste complète serait longue, expliquent en grande partie comment en moins de cinq années, environ 800 municipalités (sur les 2 200 existantes) ont réussi à mettre en place les premiers cycles de budget participatif, tels que prévus par la loi. Pour saisir la difficulté de l'entreprise mais aussi pour mieux comprendre la raison d'être de cette loi, il est important de noter que les ressources des municipalités péruviennes sont parmi les plus limitées d'Amérique latine. Elles sont de l'ordre en moyenne de 20 dollars par habitant et par an, un montant dix fois inférieur à celui des municipalités brésiliennes ayant un budget participatif et 100 fois inférieur à celles d'une municipalité française. Il est encore trop tôt pour tirer un bilan exhaustif et les informations sont encore limitées et éparpillées, mais quelques enseignements partiels peuvent être mis en avant. Le premier est la multiplication des expériences dans un temps extraordinairement bref (moins de cinq ans), qui tient à la tradition participative et à la culture politique *locale* qui prévalait au Pérou. Le deuxième est le rôle central qu'a joué et que continue de jouer le Réseau péruvien (*Red Perú*) de participation populaire au niveau de la diffusion de la loi, du suivi des expériences, de leur documentation et de la formation des responsables tant de la société civile que des municipalités. La *Red Perú* a fonctionné comme espace de réflexion et de construction de pensée critique. Elle regroupe des ONG, des municipalités, des réseaux régionaux, des personnalités de trajectoire politique nationale et des institutions.

Deux points malheureusement négatifs ont fait consensus lors de la réunion nationale d'évaluation. Le premier concerne le modèle normé et unique de l'équivalent du Conseil du budget participatif brésilien (COP). Il s'agit de l'institution où en dernière instance les priorités budgétaires sont décidées avant d'être votées ou amendées par le Conseil municipal. Ce modèle unique de représentation décidé « d'en haut » rappelle celui qui fut mis en place en Bolivie lors de la première loi de Participation (1995). L'une des innovations majeures introduites par de nombreux budgets participatifs, en particulier au Brésil ou au Salvador, est au contraire que les COP s'adaptent aux forces vives présentes localement. La représentation résulte de la participation effective, et non pas le contraire. L'autre obstacle majeur est la rigidité des normes mises en place et codi-

fiées dans un règlement national qui a force de loi. Ici encore, la différence est majeure avec le système brésilien qui adapte en général chaque année, à partir des propositions des délégués, les règles du jeu qui sont contenues dans le règlement intérieur du budget participatif.

Malgré ces limites, force est de constater la floraison de nombreuses expériences originales et innovantes, en nombre bien supérieur aux autres pays de la région. À titre d'illustration, les expériences suivantes peuvent être mentionnées : consolidation de l'expérience de la municipalité de Villa El Salvador (Lima) menée par une nouvelle équipe, de couleur politique différente de la précédente ; budget participatif de jeunes (municipalité de Jésus Marias, Lima) ; système de participation intégré et budget participatif décentralisé au niveau de sous-districts (municipalité de San Juan de Lurigancho, Lima), etc. Les expériences ne se limitent aux communes de la région métropolitaine de Lima mais concernent d'autres communes du pays, dont Pillo Marca⁴ ou Quivilla, municipalité isolée de l'Amazonie péruvienne. L'innovation concerne aussi les autres niveaux de collectivités territoriales : régions (par exemple Huancavelica) et province (par exemple Angaraes)⁵.

Plus encore que dans le cas brésilien, le suivi des nombreuses expériences en cours est indispensable pour réfléchir sur la pertinence, les limites et le potentiel de lois nationales promouvant les budgets participatifs. Ce suivi devrait porter tout autant sur les expériences innovantes que sur celles qui rencontrent de sérieux problèmes et qui sont beaucoup plus nombreuses. Renforcer les capacités du Réseau péruvien de participation serait un moyen intéressant pour y parvenir.

● Une situation favorable mais sans changement profond dans les pays dirigés par de nouvelles équipes de gauche (Venezuela, Chili, Uruguay et Bolivie)

Pour le moment, les changements politiques dans ces pays ne se sont traduits ni par une élévation significative du nombre d'expériences de budgets participatifs ni par une radicalisation des existantes, et ce malgré un affichage politique de soutien à ces initiatives.

Ainsi, le Venezuela compte toujours aussi peu d'expériences, malgré les efforts et la volonté d'ONG et de mouvements de jeunes proches du pouvoir qui tentent de mener des actions de formation massives sans vraiment de moyens et donc sans soutien politique de fait. Les quelques expériences en cours ne sont pas nécessairement menées par des mairies proches du pouvoir bolivarien, considéré comme centralisateur.

Les expériences chiliennes sont en croissance régulière et ne se limitent pas aux communes périphériques de la capitale. Elles sont impulsées par différentes forces, socialistes, communistes, initiatives de citoyens, et bénéficient du soutien actif du Forum chilien du budget participatif et de quelques institutions de soutien telles que *Cordillera* ou *Libertades Ciudadanas*. L'existence d'expériences variées, décentralisées, rurales et urbaines, plutôt localisées dans des villes petites et moyennes et en périphérie de la capitale est un facteur favorable à un changement d'échelle massif, apparemment

4. Pillo Marca fait partie du réseau des « municipalités saines » (*municipios saludables*) et lie le budget participatif à l'accès aux soins primaires et universels de santé.

5. Angaraes est l'une des provinces les plus pauvres du Pérou (190^e sur 194). L'originalité du processus est de mettre l'accent sur le rendu des comptes, la transparence et l'information des citoyens. Leur attention se porte sur l'identification et la dénonciation des corrompus mais aussi des *corrupteurs*.

présent dans les intentions du nouveau gouvernement.

Même s'il est encore tôt pour mesurer dans quels sens pourraient se faire les changements, l'absence de gestes politiques forts ou d'actions immédiates sur le plan local doit toutefois être signalé et interprété. Deux tendances se dessinent : l'une illustrée par la Bolivie, dans lequel le contexte semble très favorable, et l'autre par l'Uruguay, où les priorités nationales ne semblent pas à court terme se porter sur la démocratie locale.

En Bolivie, quelques expériences innovantes antérieures aux élections sont soutenues par le Réseau de participation citoyenne (*Red PC y CS*) qui regroupe de nombreuses ONG et organisations liées aux mouvements sociaux et syndicaux qui ont porté Evo Morales au pouvoir. Le nouveau contexte bolivien semble, de l'avis d'Oscar Réa⁶, tout à fait favorable à une expansion importante des processus de budgets participatifs, avec un ancrage réel dans les dynamiques locales : « *La nationalisation des hydrocarbures, l'amélioration du prix de vente du gaz et d'autres mesures, garantissent que les recettes économiques du pays peuvent s'améliorer pour le moins de façon significative. Il est donc probable que les communes recevront davantage de ressources financières. D'autre part, la mobilisation nationale d'appui, d'approfondissement, de discussion et d'analyse de thèmes aussi importants que l'Assemblée constituante et le référendum ont doté la population d'un meilleur niveau d'information et de meilleurs espaces de débat. De ce fait même, sa capacité à analyser, proposer, atteindre des consensus et négocier s'est améliorée de manière substantielle. En outre, il existe un intérêt du gouvernement à approfondir et améliorer la loi de Participation populaire.* »

La situation uruguayenne est différente de celle de la Bolivie dans la mesure où, depuis 1990, la ville de Montevideo mène une politique de décentralisation municipale dans laquelle s'est inscrit de manière originale un débat budgétaire qui apparente l'expérience aux budgets participatifs. En parallèle, quelques autres municipalités acquises récemment au *Frente Amplio* (« Front large », coalition des partis aujourd'hui au pouvoir) ont suivi récemment le mouvement, de manière relativement décentralisée. Alain Santadreu, auteur d'ouvrages de référence sur le budget participatif, membre du *Frente Amplio* qui a porté le président Tabaré Vasquez à la Présidence et conseiller du nouveau gouvernement élu apporte des éléments lucides de réponse à la question de l'approfondissement possible (et selon lui limité) des budgets participatifs dans le nouveau contexte uruguayen. Il affirme que « *le saut vers un budget participatif national est lointain, et pour l'instant personne ne le pose. La participation toujours présente autant dans les partis de gauche que dans les mouvements sociaux uru-*

Cette expansion doit être lue à la lumière de la culture politique péruvienne : les expériences de planification participative, au niveau des quartiers et des communes, sont extrêmement nombreuses.

6. Oscar Réa, ancien directeur de la Fondation Paulo Freire à El Alto et actuellement directeur général de la fondation *Comunidad y Acción*. Durant son mandat à la Fondation Paulo Freire il a été l'un des principaux promoteurs du Réseau national de participation citoyenne. Il est l'auteur d'un des manuels de référence sur les budgets participatifs dans le contexte bolivien et analyste des transformations politiques de son pays.

guayens paraît être plutôt instituée qu'instituante. Elle est formelle et canalisée à travers les divers (et multiples) espaces existants. Elle est chaque fois moins féconde et rafraîchissante. Le budget participatif à Montevideo est un bon exemple de participation instituée, tranquille et peu conflictuelle. Le format a donné des résultats, mais de mon point de vue beaucoup plus par l'effet « décentralisation » que pour la valeur libératrice et pédagogique de la participation dans une perspective de lutte pour l'allocation de ressources budgétaires »⁷.

7. Ces deux citations proviennent de communications privées avec l'auteur.

● Le foisonnement d'initiatives de bords différents dans le reste de l'Amérique latine

Une tendance claire et relativement aisée à identifier est la multiplication d'initiatives dans un même pays par des acteurs variés, intervenant en parallèle dans des villes différentes ou à des niveaux de collectivités territoriales différents. Même si ces initiatives se définissent comme des budgets participatifs, elles suivent des processus relativement autonomes

et sont peu coordonnées entre elles.

Ceci n'est d'ailleurs pas nécessairement un problème dans la mesure où cette multiplication permet d'éviter l'écueil d'une modélisation et de s'adapter aux contextes et aux cultures politiques locales et régionales. Un suivi des expériences devient cependant toujours plus difficile. Il serait souhaitable qu'elles puissent au moins dialoguer entre elles, dans une perspective de renforcement d'une stratégie politique minimum.

Ainsi, en Amérique centrale, que ce soit au Nicaragua ou au Salvador, les expériences les plus solides continuent d'être menées par des villes administrées par le Front Farabundo Martí de libération nationale (c'est le cas de la ville de San Salvador) ou par les sandinistes (dans ce cas, les expériences sont moins avancées). En parallèle, d'autres organisations, comme la *Fundación Arias* du prix Nobel Oscar Arias, continuent à partir du Costa Rica à soutenir et promouvoir des initiatives de « budget participatif », de même que des ONG comme SACDEL au Salvador ou certains organismes de coopération internationale.

Cette situation concerne la plupart des pays de la région (Équateur, Paraguay, République Dominicaine pour n'en citer que quelques-uns, à l'exception notable du Mexique). La Colombie est un cas illustratif de la multiplication d'expériences, en nombre encore limité, menées souvent de manière parallèle. Ces expériences correspondent aussi à des logiques différentes, ce qui explique leur faible dialogue. Ainsi, de nombreux budgets participatifs sont menés par l'ARD, l'une des principales agences de mise en oeuvre de l'aide américaine dans le cadre du *Plan Colombia*. L'objectif affiché est d'utiliser le budget participatif comme un instrument de

Le Venezuela compte toujours aussi peu d'expériences, malgré les efforts et la volonté d'ONG et de mouvements de jeunes proches du pouvoir.

construction de la paix et comme une médiation entre des citoyens de tout bord. Une quarantaine d'expériences sont signalées par l'ARD, généralement dans les zones de conflit armé. Il est donc difficile d'avoir des informations indépendantes⁸.

En parallèle, la ville de Pasto (440 000 habitants au sud du pays) mène en étroite relation avec les organisations de quartier et les mouvements de jeunes une expérience significative et endogène de budget participatif. Plus récemment, la petite ville de Samaniego, elle aussi en zone de conflit, a mis en place des forums publics qui ont permis de définir les priorités budgétaires de la ville. Ce processus est inséparable d'une relance importante des activités culturelles et musicales, traditionnellement très fortes. Samaniego est soutenue par la ville de Pasto dans son effort et a servi de référence. Il est intéressant de noter la circulation (limitée) de deux films documentaires parallèles, qui présentent pour l'un une déclaration des FARC, pour l'autre une déclaration des forces paramilitaires, s'accordant pour soutenir le processus de Samaniego!

L'expérience de Medellín est la première en Colombie dans une capitale régionale, qui compte 2,2 millions d'habitants. Le processus a démarré en 2005, là encore de manière relativement autonome, s'est construit à partir de 400 réunions qui ont mobilisé 34 000 personnes. L'une des étapes importantes sera la création d'un conseil municipal du budget participatif. À ce jour, seul un conseil municipal de planification a été mis en place et il est directement lié au processus. Il s'agit d'une expérience peu connue et qui mériterait une attention particulière, en particulier parce que la municipalité est considérée comme étant moins à gauche que la ville de Bogotá, qui n'a pas encore de budget participatif.

Pour sa part, l'Agence allemande de coopération technique GTZ soutient des actions de budgets participatifs sur le plan communal mais aussi provincial. La Fédération des municipalités colombiennes elle aussi mène des actions de promotion des budgets participatifs⁹. Pour leur part, les mouvements engagés fortement dans les dynamiques du Forum social mondial impulsent eux aussi des initiatives locales qui complètent un tableau assez touffu, mais en expansion certaine.

Le réseau URB-AL, Budgets participatifs et financement municipal, coordonné depuis 2003 par la ville de Porto Alegre¹⁰ et soutenu financièrement par l'Union européenne, est à ce jour la principale initiative régionale permettant de mettre les différentes expériences en perspective et de vaincre leur relatif isolement. Les activités du réseau ne se limitent pas aux villes latino-américaines, mais concernent également les villes des pays de la communauté européenne. Il a permis la mise en place d'un réseau de plus de 350 collectivités territoriales qui sont membres de droit et de l'ordre d'une centaine de membres associés : ONG, mouvements sociaux, organisations communautaires ou universités. Une dizaine de projets communs ont ainsi obtenu des financements pour une durée de l'ordre de deux ans en moyenne. La fin du soutien de l'Union Européenne en juin 2006 pose des incertitudes sur le futur du réseau et de ses activités. Certains projets communs devraient continuer jusqu'en 2008, permettant de maintenir une

8. Un travail d'enquête mené à Puerto Asís, dans la zone du Putumayo, est l'une des rares sources écrites à disposition. L'enquête est menée dans le cadre de la documentation de 30 études de cas pour l'établissement du document de base du réseau URB-AL sur les budgets participatifs.

9. Y. CABANNES, *Respuestas a 72 Preguntas frecuentes*, UN Habitat, Quito, 2004. Disponible en espagnol, anglais et français.

10. Voir le site www.portoalegre.rs.gov.br

11. Le projet REFORZAR met en place un service de questions/réponses, offre un service d'information et de mise en relation aux organisations associées et édite régulièrement un bulletin de nouvelles sur les budgets participatifs consultable sur la toile <www.cigu.org>. Il devrait ouvrir, à partir du deuxième semestre 2006 des activités de formation et d'apprentissage mutuel destiné aux acteurs engagés dans la mise en place des budgets participatifs. Contact cigu@cigu.org

certaine dynamique. Par ailleurs la ville de Porto Alegre s'est formellement engagée à maintenir les activités d'animation du réseau jusqu'à l'achèvement des activités des projets. Dans ce contexte d'incertitudes, le projet d'appui aux initiatives et aux réseaux existants mené par le Centre international de gestion urbaine¹¹ à partir de Quito en Équateur pourrait partiellement occuper le vide de mise en relation qui devrait se faire sentir.

● Les budgets participatifs contribuent de plus en plus à renverser l'ordre et le sens de la coopération Nord-Sud

Au moins quatre événements récents indiquent clairement que les budgets participatifs ont servi et servent de déclic et de médiation pour changer le sens de la coopération internationale. De manière très claire, et en moins de 20 ans, la reconnaissance des budgets participatifs comme processus innovant de planification et de gestion municipale a permis à des villes, brésiliennes surtout, de devenir des références mondiales sur le plan du développement, et notamment le développement local.

Le premier exemple est celui du Forum mondial urbain, à Barcelone en septembre 2004 et à Vancouver en juin 2006. Au cours de ces deux forums, une session sur les budgets participatifs et la démocratie participative a été organisée, soutenue par les Nations unies. La session de Vancouver a permis pour la première fois, dans le cadre d'un Forum mondial et en partenariat avec les Nations unies, d'établir un dialogue entre des représentants d'expériences africaines, latino-américaines, d'Amérique du Nord et européennes et avec des participants d'une trentaine de pays. Il s'agit d'un moment important d'internationalisation du débat autour du thème.

Le deuxième exemple est celui du séminaire d'échange et de formation qui s'est tenu en juin 2006 au Brésil. Des professionnels européens (Russie, Roumanie, Croatie, Serbie, Albanie), asiatiques (Inde, Indonésie) et d'Afrique (Mozambique, Angola, Sénégal) se sont rencontrés pour connaître et étudier les expériences de Porto Alegre, Gravataí et Santa María, trois expériences importantes de l'État du Rio Grande do Sul. Plusieurs fonctionnaires de la Banque mondiale étaient également présents, ainsi que des ONG.

Le troisième exemple est celui d'Africités, espace majeur de rencontre des autorités locales du continent africain et de leurs ministres de la Décentralisation. Lors de l'édition 2004 à Yaoundé au Cameroun, un accord à forte valeur symbolique avait été signé entre des maires africains et latino-américains, des organisations d'habitants (ASSOAL) et UN Habitat pour faciliter l'échange d'expériences de budgets participatifs dans une perspective solidaire. Même si cet accord n'a pas encore été suivi d'effets significatifs, l'organisation d'une nouvelle session sur les budgets participatifs lors du prochain Africités, à Nairobi en septembre 2006 devrait permettre de relancer la dynamique d'échange direct entre l'Afrique et l'Amérique latine.

● Quelques défis de la période actuelle

Le premier défi est celui de la *continuité* et de l'*inscription des expériences dans la durée*. De nombreuses expériences intéressantes ont été interrompues

en cours de gestion. D'autres n'ont pas survécu au changement politique des gouvernements ou en ont été profondément modifiées. Plusieurs hypothèses et éléments de réponse existent déjà pour expliquer quelles seraient les conditions de la durabilité des expériences de budgets participatifs. Parmi celles-ci, citons la formation des citoyens et des citoyennes, le renforcement des capacités de la société civile organisée, la modernisation des administrations locales, la radicalisation des processus démocratiques ou l'inscription du budget participatif dans un système municipal de participation. Ces hypothèses demandent à être testés et approfondies.

Le deuxième défi est celui de la *mobilisation des ressources à la hauteur des demandes votées* dans le cadre des cycles du budget participatif. L'insuffisance des ressources et les retards dans la réalisation des travaux approuvés figurent parmi les principales critiques des délégués et des conseillers des budgets participatifs, largement acceptées par les responsables municipaux, eux-mêmes souvent issus de la société civile. Quelques solutions ont été identifiées pour répondre aux attentes légitimes des citoyens. Parmi celles-ci, citons en particulier les réformes fiscales, l'augmentation des transferts des États vers les communes, l'annulation de la dette des pays en développement en faveur des travaux votés dans le cadre de budgets participatifs ou les apports en nature fournis par les communautés de quartier (en général sous forme de travail bénévole) en contrepartie du financement venu de la municipalité. Le suivi des expériences en cours indique clairement que les budgets participatifs contribuent à faire et à défaire des gouvernements. Le non-respect des engagements par les autorités est en général durement sanctionné lors des élections. À l'inverse, la matérialisation dans un délai annuel des décisions prises en conseil du budget participatif aide à se maintenir au pouvoir.

Un troisième défi est *d'ouvrir les budgets participatifs en direction des plus démunis et des plus exclus de la société*: les Indiens, les Afro-latino-américains, les jeunes, les femmes, les LGBT, les sans-abris, les émigrants avec ou sans papiers ou les personnes du troisième âge. Cela suppose un travail en profondeur, inscrit dans la durée et accompagné d'une politique de discriminations positives. Ces actions ne sont pas toujours accompagnées de résultats immédiats et de bénéfices politiques à court terme. L'un des risques de la reproduction massive et mécanique, en particulier par décrets, est de ne pas pouvoir associer les laissés pour compte de la société, et les gouvernements de gauche récemment élus ne sont pas à l'abri de ce risque. Comment multiplier ces expériences depuis le gouvernement central tout en élargissant la participation citoyenne en direction de ceux qui participent peu?

En Colombie, l'objectif affiché est d'utiliser le budget participatif comme un instrument de construction de la paix.

● **Quelques questions à approfondir pour faire face à l'augmentation de la demande et à la prolifération des expériences.**

Tout semble indiquer que le nombre de villes adoptant des formes variées de budget participatif va continuer à croître au cours de années à venir. Afin d'anticiper les nouveaux défis posés à la fois par l'expansion mais aussi par ceux que poseront les tentatives de transferts d'expériences à partir de l'Amérique latine, il semble important de répondre aux questions suivantes :

Comment éviter la cooptation, l'instrumentalisation et l'uniformisation des expériences? Il s'agit d'écueils de taille sur lesquels certaines expé-

riences se sont échouées, même les mieux intentionnées. Le suivi des expériences péruviennes pourrait être riche d'enseignements à ce niveau.

Quel est le rôle spécifique du budget participatif dans un système de participation municipal, quels sont ses avantages comparatifs et ses limites par rapport à d'autres modalités, comme les commissions extramunicipales, les tables de concertations, les consultations populaires?

Répondre à cette question devrait

permettre de ne pas exiger trop d'un processus, aussi intéressant qu'il soit.

Comment rendre compte des énormes différences qui existent d'une expérience à l'autre? Avec quels outils? Qui devrait être en charge de ce suivi? Comment développer de façon massive la formation des citoyens engagés et des employés municipaux, (ceux qui sont directement en charge de la conduite du budget participatif mais aussi de ceux qui en sont distants)? Quel serait le rôle respectif des différents acteurs dans cet effort de formation?

Comment préserver et développer des espaces d'expérimentation face à une reproduction à grande échelle, pour aussi positif que soit ce mouvement? Comment préserver la qualité des processus et leur originalité, sinon leur unicité, dans le cadre des transferts qui se font jour? Est-ce possible?

Quels liens politiques et opérationnels pourraient et devraient être établis, maintenus ou renforcés entre les acteurs impliqués dans les budgets participatifs et ceux qui sont engagés plus directement dans le mouvement altermondialiste?

Ces questions traversent les forums et les espaces de débats latino-américains. Elles sont une invitation à y participer et à fournir des éléments de réponse. Le débat reste ouvert. ●

La reconnaissance des budgets participatifs comme processus innovant de planification et de gestion municipale a permis à des villes de devenir des références mondiales.