

## LE BUDGET PARTICIPATIF: UN DISPOSITIF ORIGINAL par Marion Gret & Yves Sintomer

Gret est doctorante en sciences politiques, Institution des Hautes Etudes d'Amérique Latine. Sintomer est professeur de sociologie dans le département de science politique de l'Université Paris VIII, chercheur au Centre Marc Bloch de Berlin, docteur en science politique et sociale de l'Institut Universitaire Européen de Florence

Ce texte est une version, un peu écourtée de 'Le budget participatif: un dispositif original', chap. 2 de *Porto Alegre, L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris, 2002 pp. 29-54

Mettre en place un budget participatif: l'expérience est originale et elle n'a guère de précédent. En quoi consiste-t-elle précisément? (...) A Porto Alegre, la participation populaire n'est pas seulement une idée généreuse et elle s'est incarnée dans des dispositifs qui conditionnent son fonctionnement. Il faut donc saisir ceux-ci dans le détail et analyser les logiques qui les sous-tendent.

### Quatre espaces

le principe du budget participatif met en présence quatre espaces différents: l'exécutif, le législatif, la société civile et les organismes spécifiques de la structure participative.

#### 1. L'exécutif

L'exécutif est composé du maire et du vice-maire, élus par les habitants au suffrage universel direct. Il comprend aussi l'ensemble des administrations, agences et services municipaux, dont les directeurs et secrétaires sont nommés par le maire. C'est à lui qu'il revient légalement d'élaborer, de proposer et de mettre en oeuvre le budget, aussi bien annuellement que pour la programmation à plus long terme. L'exécutif joue donc un rôle central, ne serait-ce que parce que c'est lui qui a décidé d'institutionnaliser le processus participatif: si celui-ci ne contredit pas la constitution brésilienne et la loi organique municipale, il n'est pas une obligation légale et pourrait, en théorie, être supprimé si le maire en décidait ainsi. Dans le double but d'améliorer sa propre efficacité et de mieux répondre aux demandes issues du processus participatif, l'exécutif de Porto Alegre s'est réorganisé assez profondément depuis que le PT est aux commandes, et ce dans deux directions complémentaires. D'une part, les *relations entre administrations* ont été considérablement renforcées, Un cabinet à la planification (GAPLAN) doté de moyens humains et matériels conséquents ainsi que d'une forte autorité administrative a été créé avec plusieurs objectifs: contribuer à donner une vue d'ensemble à moyen et long terme au gouvernement municipal, et assurer la coordination de l'élaboration budgétaire en travaillant de concert avec les différentes administrations et avec le sommet de la pyramide participative. Le GAPLAN constitue un symbole de la volonté de réaffirmer le rôle du gouvernement local dans l'évolution de la ville tout en permettant aux habitants de s'associer à la gestion. Sur une échelle de *proximité* une structure chargée de prendre en compte les problèmes transversaux des quartiers en liaison avec leurs résidents a été créée, la Coordination des relations avec la communauté (CRC, soit, dans la sémantique brésilienne, la coordination des relations avec les habitants). Celle-ci a pour but de nouer le dialogue avec les leaders associatifs locaux. Elle peut le faire directement ou s'appuyer Sur d'autres structures:

les huit Centres administratifs de secteur (CAR, sortes d'annexes décentralisées de la mairie affront un certain nombre de services aux habitants et aidant à la mise en oeuvre locale du budget participatif), les seize Coordinateurs sectoriels du budget participatif (CROPS, c'est-à-dire les agents administratifs chargés de suivre chacun un secteur de la ville, d'y populariser la participation, d'aider à l'organisation des assemblées locales et de constituer une interface entre les habitants mobilisés et les administrations) ou les six Coordinateurs thématiques (qui constituent l'interface entre les réunions thématiques et les administrations),

Le GAPLAN a une capacité propositionnelle tout à fait réelle et pèse en conséquence fortement dans la prise de décision. Appuyé Sur les autres structures, il peut suivre au plus près les besoins et les demandes des secteurs tout en assurant une coordination de leur traitement au niveau local et à celui de la ville, en tentant de dépasser les corporatismes propres des différentes administrations. Ce dispositif reste cependant assez léger au regard de l'ensemble des administrations municipales. En outre, la décentralisation administrative fondée sur les CAR demeure assez limitée à Porto Alegre. (...) Porto Alegre se distingue d'ailleurs d'autres expériences latino-américaines qui, comme à Montevideo (Uruguay) ou Rosario (Argentine), ont au contraire beaucoup joué sur la décentralisation administrative pour accroître l'efficacité des politiques publiques et la communication avec les habitants. Plutôt que de privilégier une interaction microlocale entre habitants et fonctionnaires, la capitale du Rio Grande do Sul fait reposer la gestion de proximité sur l'influence globale que la pyramide participative peut avoir sur l'administration municipale à l'échelle de la commune.

## **2. Le Législatif**

Face à l'exécutif, l'Assemblée municipale (*Camara de Vereadores*) est composée de *vereadores*. Résurgence coloniale de l'échevin, les *vereadores* sont l'équivalent des députés en France, mais à l'échelle municipale. Ils sont élus par les habitants au scrutin proportionnel direct. Lorsque le maire et l'Assemblée municipale ont des couleurs politiques différentes, ce qui est le cas à Porto Alegre, le gouvernement local sera donc formé par le premier, selon la logique présidentialiste qui caractérise par exemple les États-Unis. (...) L'Assemblée municipale a le pouvoir d'amender et d'approuver (ou pas) le budget proposé ! par l'exécutif, mais elle est bridée par une série de dispositions. Elle ne peut refuser en bloc le projet de budget et doit donc procéder par amendements propositionnels. Ces derniers ne peuvent creuser le déficit, et toute dépense nouvelle doit se coupler avec des compressions budgétaires sur d'autres postes. Le maire dispose par ailleurs d'un pouvoir de veto sur les modifications votées par l'Assemblée (ce veto peut cependant être rejeté par une majorité absolue des élus). L'Assemblée se prononce sur des types de dépense et non sur des projets précis, ce qui laisse une marge de manœuvre relativement importante à l'exécutif pour concrétiser et mettre en œuvre les grandes lignes budgétaires. Enfin, l'héritage de la période de la dictature (pendant laquelle les Assemblées étaient bâillonnées) se combine avec les rapports de force politiques locaux pour réduire globalement la légitimité du législatif municipal. Celui-ci prend des risques politiques élevés s'il tente de paralyser l'action de l'exécutif. Concrètement, une obstruction radicale n'est possible que si l'exécutif est en difficulté, par suite d'une mauvaise gestion, de querelles internes ou d'une crise globale de légitimité, et jamais l'équipe dirigeante de Porto Alegre ne s'est jusqu'ici retrouvée dans une telle position depuis que le PT y exerce le pouvoir. De nombreux projets ont été rejetés par l'Assemblée, les élus de l'opposition ont intenté des retours légaux contre la politique de la mairie, mais la cohabitation entre une Assemblée municipale dominée par le centre et la droite et un exécutif de gauche n'a jamais débouché sur la paralysie de ce dernier dans la capitale du Rio Grande do Sul.

Dans le système clientéliste traditionnel, les parlementaires municipaux jouaient un rôle

d'intermédiaires entre la population et l'exécutif, faisant passer des demandes à travers leurs interventions officielles ou officieuses en échange d'un soutien électoral. Le budget participatif permet de rompre avec cette relation de patrons/clients. En outre, le centre de gravité de la prise de décision budgétaire se déplace dans la relation entre l'exécutif et la structure participative: le maire s'engage en effet à faire passer à l'Assemblée sans modification majeure le budget d'investissement adopté par la structure participative, et à opposer son veto aux modifications que les parlementaires voudraient éventuellement y apporter. Cela prive en partie le législatif de la fonction qui lui est attribuée dans la doctrine classique de la séparation des pouvoirs. Les parlementaires municipaux peuvent certes s'investir dans les réunions participatives, où leur statut leur confère un certain prestige, mais cette possibilité n'est guère saisie par les élus de l'opposition et elle ne permet en tout état de cause qu'une influence indirecte. A l'instar de tous les élus et des responsables de l'administration publique, les parlementaires ne peuvent assumer de charge élective dans la pyramide participative. En outre, aucune relation institutionnelle directe n'est prévue entre celle-ci et l'Assemblée municipale, l'exécutif étant à cet égard un intermédiaire obligé. Les acteurs appartenant au législatif sont donc marginalisés dans le processus, alors que la situation de cohabitation entre un maire et une Assemblée municipale de couleurs différentes pourrait, dans un autre contexte, accroître le pouvoir de la seconde.

### ***3. la société civile***

La société civile constitue le troisième espace qui entre en jeu dans le budget participatif. Tous les habitants qui le souhaitent peuvent participer aux assemblées, directement ou en formant des regroupements informels qui peuvent se créer ponctuellement sans être liés à une association pour défendre un projet sur la rue ou le quartier. Les structures associatives ne disposent pas en tant que telles d'un privilège particulier et restent institutionnellement indépendantes par rapport à l'exécutif et à la pyramide participative. Cependant, les associations de quartiers et leurs leaders jouent dans les faits un rôle moteur, même si leur poids est fort inégal d'une zone à l'autre. En fonction de leur histoire, les mouvements de quartiers portent des noms différents: Conseils populaires (*Goncelhos Populares*), Regroupements de secteur (*Articulações Regionais*), Unions de quartier (*Unões de Vilas*), mouvements de voisins (*Moradores*)... Certaines structures sont ouvertes à tous, tandis que d'autres sont beaucoup plus fermées. Certaines ont un passé clientéliste et ne se sont reconverties que tardivement à une logique différente, tandis que d'autres ont toujours fait partie de la fraction 'combative' et indépendante du mouvement urbain. Certaines sont politiquement proches du PT et de l'équipe municipale, alors que d'autres sont animées par des militants de l'opposition. Des associations professionnelles et d'autres organisations de la société civile sont également impliquées dans le processus à travers leur participation aux assemblées thématiques (ou, de façon plus rare, à travers leurs interventions dans les quartiers).

### ***4. La pyramide participative.***

Enfin, le dernier espace est celui de la structure participative au sens strict. Il se situe à la charnière entre l'exécutif et la société civile, et les frontières qui séparent cet espace de la société civile sont très poreuses. Le dispositif participatif est organisé selon une double dynamique, territoriale et thématique. La première s'articule au tour de trois échelons. Le premier est microlocal. Le second est constitué par les secteurs entre lesquels la ville est divisée: les projets concrets (comme la construction d'une école, l'approvisionnement en eau, l'éclairage public) qui ont été proposés par les habitants au niveau microlocal sont dérivés et classés pour déterminer les priorités à l'échelle des secteurs. Enfin, le troisième échelon est représenté par le Conseil du budget participatif, (*Concelho do Orçamento Participativo*,

COP), qui rassemble les priorités des secteurs de la ville pour répartir les investissements municipaux. La dynamique thématique présente les mêmes caractéristiques, mais les discussions portent sur des problématiques précises, (comme la santé, l'aide aux adolescents ou l'environnement) à l'échelle municipale.

## **La pyramide participative**

### ***L'échelle microlocale***

À ce niveau, des réunions ouvertes à tous permettent à des petits groupes organisés par quartier, par rue, par immeuble, de discuter des questions qui leur tiennent à cœur dans leur espace de proximité et de proposer des projets concrets et des thèmes d'intervention pour les politiques publiques, en établissant un ordre de priorité entre les propositions. Ces réunions sont organisées par les habitants qui le souhaitent, par les associations ou par les délégués du budget participatif, sans contrôle de la part de la municipalité. Des porte-parole sont désignés à l'issue des débats pour présenter les propositions du groupe à l'échelon supérieur. Par certains aspects, ces réunions ressemblent à celles que pourraient organiser des associations de quartier dans des villes françaises, lorsqu'elles tentent de mobiliser la population sur un problème spécifique pour envoyer ensuite une délégation aux élus. Simplement, l'existence du budget participatif modifie dans un sens propositionnel la façon de discuter des besoins microlocaux et constitue un stimulant à la participation: les propositions venues de la base ont une chance raisonnable de pouvoir aboutir dans un cadre institutionnellement réglé. Cela constitue une motivation forte pour les personnes qui s'engagent dans la dynamique.

### ***Le niveau des secteurs***

Le second échelon est celui des secteurs (*regiões*), qui sont au nombre de seize. Pour le fonctionnement du budget participatif, la ville a été divisée en zones qui ne recoupent pas les quatre-vingt-quatre arrondissements administratifs antérieurs. Au fil de la décennie précédente, ces seize secteurs ont été pragmatiquement découpés sur la base de critères mixtes, sociodémographiques et politiques. Ils correspondent généralement à des ensembles ayant chacun une tradition associative propre et des problèmes urbains spécifiques, mais ils sont loin de tous avoir une identité particulière, perçue comme telle par les habitants. En étendue géographique comme en poids démographique, ils sont fort disparates: le moins peuplé compte 23.000 habitants, le plus peuplé 271.000. À cette dernière échelle, il est clair que les problèmes des différents quartiers d'un même secteur ne sauraient vraiment coïncider. Quoi qu'il en soit, c'est au niveau des secteurs que se tiennent les assemblées plénières locales, qui rassemblent aujourd'hui de 100 à près de 2.000 habitants. Alors que l'échelle microlocale permet facilement aux participants de s'approprier les problèmes discutés, qui réclament peu de connaissances juridiques ou techniques, le niveau sectoriel est plus difficile d'accès. Il réclame certaines notions de gestion locale, et il implique des discussions entre habitants d'un même secteur pour évaluer les atouts et les difficultés de chaque quartier, pour les comparer aux autres et pour déterminer des priorités globales. Ces assemblées permettent de désigner les délégués aux seize Forums de secteur, qui constituent les interlocuteurs de la mairie tout au long de l'année, ainsi que les conseillers au Conseil du budget participatif, qui discute avec l'exécutif des grandes orientations budgétaires et de leur réalisation. Enfin, c'est au niveau du secteur que les Forums de délégués définiront de façon formalisée une liste hiérarchisée des interventions jugées prioritaires, ordonnée par quartiers et par thèmes.

Parallèlement à ces réunions de secteurs ont lieu des réunions thématiques qui, à l'instar des secteurs, rassemblent de petits groupes de représentants associatifs ou de fonctionnaires

dans des mini-réunions qui culminent par des assemblées plénières à l'échelle de la ville (en 1999 et 2000, celles-ci ont rassemblé chacune entre 100 et 800 personnes). Les commissions thématiques sont au nombre de six: Circulation et transports; Santé et assistance sociale; Culture; Éducation et loisir; Développement économique et imposition; Organisation de la ville; Développement urbain et social, Les assemblées plénières thématiques élisent elles aussi leurs délégués aux Forums thématiques et leurs conseillers au Conseil du budget participatif (COP).

### *L'échelon municipal*

Le Conseil du budget participatif constitue l'échelon supérieur de la pyramide. Chacun des seize secteurs et chacune des six assemblées thématiques élit deux conseillers titulaires et deux suppléants. Un scrutin proportionnel de liste permet d'assurer la représentation des différentes sensibilités. Le Syndicat des employés municipaux de Porto Alegre (SIMPA) désigne deux conseillers (un titulaire et un suppléant), de même que l'Union des associations de quartiers de Porto Alegre (UAMPA). L'exécutif municipal désigne quant à lui quatre représentants (deux titulaires et deux suppléants): deux pour le GAPLAN et deux pour la Coordination des relations avec la communauté (CRC). Ces représentants de l'exécutif ont droit à la parole mais ne participent pas au vote. Tout comme les délégués des Forums de secteur ou thématiques, les délégués au Conseil du budget participatif sont élus pour un an. Les délégués et conseillers ne peuvent être détenteurs d'une charge au sein d'une commission de l'administration municipale, d'un mandat électif législatif ou exécutif, ni exercer de fonction de direction administrative ou juridique. Ils ne peuvent pas non plus cumuler les mandats dans la structure participative,

Le COP se réunit généralement quatre fois par mois. Son rôle est de superviser le processus de participation durant toute l'année, de déterminer les règles de fonctionnement de celui-ci en suivant les discussions qui ont eu lieu aux échelons inférieurs (existence des secteurs et des thèmes, critères de répartition des ressources et d'élection des délégués, etc.), d'avaliser les projets de budget annuels et pluriannuels qui seront soumis à l'Assemblée municipale, d'évaluer le budget de l'année antérieure et de désigner des délégués aux commissions permanentes qui coordonnent le budget. Le Conseil du budget participatif est donc la structure de dialogue essentielle entre l'administration municipale et la pyramide participative, mais il est très majoritairement, composé par les représentants de cette dernière (88 des 96 membres en sont issus). Afin de permettre le fonctionnement du COP, la municipalité fournit les infrastructures et les ressources nécessaires: salle de réunion, téléphone, etc. En outre, la municipalité dispense des cours de formation sur le budget municipal et met à la disposition des conseillers toutes les informations relatives au budget municipal, au déroulement du plan d'investissement et à l'évolution des demandes de services par l'intermédiaire d'un terminal informatique.

À cette échelle, les participants ne se contentent pas de décider des investissements. Ils discutent également des autres postes du budget (salaires, fonctionnement, etc.). Il faut préciser que le type de politiques publiques que peut mener une municipalité brésilienne comme Porto Alegre diffère sensiblement de celui des villes françaises de taille équivalente. Au-delà d'un contexte urbain marqué par des problèmes spécifiques au tiers monde (comme l'existence de bidonvilles), la différence majeure est qu'il n'existe pas de logement social qui serait géré par un bailleur public contrôlé par la municipalité. L'action municipale en matière d'urbanisme et d'habitat consiste d'abord à viabiliser les terrains pour éviter la 'favelisation', à installer l'eau courante et le tout-à-l'égout, à asphaltier les routes, à contribuer à la réfection des bâtiments dégradés, à régulariser ou à établir des titres de propriété, etc. En revanche, le

service des eaux est municipal bien que le gouvernement actuel tente d'imposer une privatisation généralisée dans l'ensemble du pays (en 2001, un amendement à la loi organique de Porto Alegre a été voté à la quasi-unanimité par l'Assemblée municipale pour restreindre l'exploitation des eaux à la seule entreprise publique municipale) Ces différences n'empêchent pas que la marge d'action d'une commune française et d'une commune brésilienne soient assez comparables, et que rien ne s'opposerait *a priori* à l'introduction d'un budget participatif adapté au contexte économique et politique hexagonal.

### ***Les cycles du budget participatif***

L'élaboration participative du budget constitue un processus continu qui s'étale tout au long de l'année.

Un **premier cycle** se déroule en mars-avril. L'exécutif rend des comptes sur l'exécution du budget de l'année antérieure et présente celui de l'année en cours à la première session des assemblées plénières (régionales et thématiques). Une partie des délégués est élue au cours de cette première session. Leur campagne électorale est largement publicisée et l'élection fait l'objet d'une campagne de communication non négligeable. Le nombre de délégués par secteur et par thématique est défini à partir du nombre d'inscrits lors des premières assemblées sectorielles et thématiques. Les participants doivent indiquer leur communauté, quartier ou association d'appartenance. Cette série de réunions est coorganisée par la mairie et les Forums participatifs.

Un **second cycle** dit intermédiaire, a lieu entre mars et juin, et est pour l'essentiel autogéré par la structure participative. C'est à ce moment que se déroulent les nombreuses réunions des quartiers où s'expriment les vœux des habitants qui participent, que ceux-ci sont homogénéisés et hiérarchisés dans les Forums et présentés à la mairie et au Conseil du budget participatif (COP). Parallèlement, des assemblées plénières élisent d'autres délégués aux Forums si le nombre d'inscrits a augmenté. C'est dans le cadre de ce cycle que la participation des habitants atteint son point culminant. En effet, cette étape permet la hiérarchisation des priorités discutées dans la structure et définit un noyau dur des propositions que l'exécutif s'engagera ensuite à défendre devant l'Assemblée municipale. Ce noyau dur correspond à un 'contrat social' minimum qui constitue la base de la légitimité de tout le processus.

Le **troisième cycle**, qui se passe en juin-juillet, est sans doute plus formel que les premiers, et attire pour cela moins de participants (sa fusion avec le premier cycle est l'une des possibilités de réforme actuellement envisagées). Une seconde session d'assemblées plénières élit les conseillers au COP et se voit proposer par les Forums et l'exécutif municipal la liste hiérarchisée des demandes du secteur ou du thème et les grandes lignes du budget à venir. Durant ces trois cycles, qui sont ceux où les citoyens de base sont les plus impliqués, de multiples animations (théâtrales ou culturelles) accompagnent les réunions, à la fois pour populariser le processus et pour stimuler l'intérêt des participants. Parallèlement, un bus animation est mis à la disposition des enfants que les parents ont amenés à la réunion faute de pouvoir les faire garder.

Un **quatrième cycle** s'ouvre à partir de juillet et se prolonge jusqu'au début de septembre. C'est à cette étape que se noue le dialogue le plus serré entre l'administration municipale, principalement à travers le GAPLAN, et le nouveau COP. Sur la base des priorités établies par les Forums et des demandes avancées par les administrations, le GAPLAN établit une synthèse qui est présentée au COP après avoir reçu l'aval du reste de l'exécutif. Les critères de choix et l'évaluation concrète des propositions sont discutés par le COP, dans des séances

publiques qui permettent un réel contrôle de la base. En fonction de cette délibération et des négociations avec l'administration, le GAPLAN transmet le projet de budget au maire, qui le soumet à son tour à l'Assemblée municipale (la date limite légale étant pour ce faire le 30 septembre).

Le **dernier cycle** commence alors: il s'agit de l'étape classique, marquée par la discussion du budget par l'Assemblée municipale (qui doit terminer ses travaux au plus tard le 30 novembre). Elle se déroule pour l'essentiel hors de la structure participative, qui de son côté rediscute des critères et des procédures qui seront en vigueur l'année suivante et prépare le déroulement de celle-ci. Au total, les trois premiers cycles concernent en priorité les deux premiers niveaux (microlocal et sectoriel-thématique) de la pyramide participative, tandis que les deux derniers concernent surtout le sommet de la pyramide (COP).

(.....)

### **Les trois paramètres des choix budgétaires**

Les paramètres qui guident la répartition budgétaire constituent un point central de la dynamique participative qui est développée à Porto Alegre. S'ils ne sont pas toujours explicites, on peut ce pendant les regrouper dans trois grands types: le premier repose sur une *logique majoritaire-démocratique*, celle du nombre des présents et de leurs orientations 'subjectives'. Le second institue une *logique de justice redistributive*, en accordant un bonus aux quartiers les moins peuplés et les plus défavorisés. Une fois établi pour l'année à venir par le Conseil du budget participatif à la suite des discussions à la base, ce bonus représente, pour les participants aux assemblées et pour les délégués aux Forums, une donnée 'objective' qu'il n'est pas en leur pouvoir de modifier. Il en va de même du troisième type de critères qui, visant à évaluer dans une *logique technique* les carences en équipements et infrastructures de base et les projets des habitants, est élaboré par les services municipaux et avalisé par le COP.

#### ***La logique majoritaire-démocratique***

Le paramètre majoritaire-démocratique joue à plusieurs niveaux, le premier, et le plus clair, est celui des quartiers et du microlocal. Il y a sur cette échelle un bonus tout à fait clair à la participation, puisque le nombre des délégués au Forum du secteur est déterminé en fonction du nombre de participants inscrits dans les assemblées plénières (un délégué pour dix présents jusqu'à 100 participants, un pour quatorze présents jusqu'à 200 participants, et ainsi de suite de façon décroissante au-delà). Cela signifie que les quartiers les plus mobilisés, qui amènent plus de participants, seront plus représentés que les autres dans les Forums et lorsqu'il s'agira de décider quelles sont les priorités géographiques et thématiques que ceux-ci mettront en avant. Bien sûr, il n'y a aucune obligation à ce que les délégués d'un quartier se comportent de façon égoïste et ne mettent en avant que les projets qui les concernent directement. Cependant, même en cas de comportement sincèrement tourné vers l'intérêt général, ils auront plus de poids pour définir celui-ci que les autres quartiers. Au niveau microlocal, cette logique majoritaire-démocratique constitue une forte incitation à la participation.

Cette logique est en revanche largement neutralisée lorsque l'on passe à l'échelle de la ville: chaque quartier élit le même nombre de représentants au COP, quel que soit le nombre des personnes qui ont été présentes aux assemblées. On peut certes penser qu'un quartier très mobilisé saura mieux faire valoir son point de vue dans les négociations avec l'exécutif qui se

déroulent dans la troisième phase du processus, mais cette influence n'est qu'indirecte et 'extra-procédurale': elle ne découle pas des dispositifs institutionnalisés du budget participatif et s'exercerait en tout état de cause dans un autre système. Enfin, la logique majoritaire joue à l'intérieur du cap, lorsqu'il s'agit de décider les règles de fonctionnement et les critères de répartition budgétaire, qui sont tranchés à la majorité simple. À cette échelle, la règle majoritaire n'est cependant pas; liée à l'importance de la participation de la base ni, il faut Ier remarquer, au poids démographique des quartiers, puisque les secteurs les moins peuplés ont le même nombre de représentants que les plus peuplés. Comme c'est souvent le cas dans les chambres hautes (Sénats) des pays à structure fédérale, les petites entités sont mieux représentées que les grandes relativement à leur poids démographique.

La logique démocratique-majoritaire qui s'exprime dans les secteurs est prise en compte dans les critères formalisés de répartition budgétaire qui sont déterminés chaque année par le COP après discussion à la base et en concertation avec la municipalité. Ces critères sont évolutifs, même si de fortes permanences peuvent être observées. Ils sont utilisés pour déterminer les demandes qui pourront être satisfaites parmi l'ensemble de celles qui ont été formulées dans les différents secteurs et dans les commissions thématiques. C'est à ce titre qu'ils entrent dans la détermination de la 'matrice' du budget participatif. Pour le budget 2001-2002, ces critères formalisés sont au nombre de trois: les priorités établies par les habitants, les carences en services et en équipements de base, la population. Seul *le premier critère* est fondé sur la logique majoritaire-démocratique puisqu'il correspond aux choix que les citoyens expriment, à travers leurs représentants et qui sont sanctionnés par un vote à la majorité simple. Chaque secteur doit sélectionner quatre priorités parmi treize domaines possibles d'intervention publique, qui correspondent chacun à des services municipaux spécifiques. Ces treize domaines sont les suivants: traitement des eaux habitat voirie, éducation, assistance sociale, santé, transports et circulation, aires de loisir, sport et loisirs, éclairage public, développement économique, culture et assainissement de l'environnement.

Au niveau microlocal, chaque association, chaque commission de rue fait un relevé de ses besoins, à son échelle: les bus n'arrivent pas jusque dans notre quartier parce qu'ils ne peuvent pas passer sur des routes non goudronnées, faire bitumer la rue est donc une priorité; le poste de santé le plus proche est à dix kilomètres, que faire si j'ai un problème et que je ne dispose ni de bus, ni de voiture? Les égouts sont à ciel ouvert dans le quartier, une odeur terrible s'en dégage et c'est très dangereux pour la santé; je veux faire régulariser mon habitat, je veux que la maison que j'ai construite et le terrain m'appartiennent; il faut une école maternelle, il y a plein d'enfants ici; je veux apprendre à lire, et je suis pas le seul, il faut demander un établissement de formation pour adultes... En assemblée de microsecteur, les habitants discutent de leurs besoins, les classent en thèmes et les hiérarchisent: avant d'avoir une antenne sanitaire, il faut demander des égouts assainis et sous tubes... Dans les exemples cités, les thèmes de la voirie, de la santé, de l'assainissement de base, de l'habitat et de l'éducation se dégagent nettement. Le même processus est utilisé pour les réunions thématiques, mais qui se déroule surtout au niveau des syndicats, des organisations non gouvernementales, des associations et des groupes de fonctionnaires d'une administration.

L'étape suivante est l'assemblée plénière des groupes d'habitants d'un même secteur. Ces groupes sont maintenant organisés autour de leurs revendications et chaque personne s'inscrit en signalant le nom de son groupe au début de la réunion plénière de secteur. Au cours de cette assemblée, on effectue une synthèse des demandes en s'appuyant sur les priorités thématiques décidées par les microsecteurs. Lorsque des priorités se dégagent facilement en additionnant les points donnés par chaque microsecteur à tel ou tel thème, elles sont

retenues. Dans les cas litigieux, on procède généralement à un vote après un débat pour les départager. Chaque secteur détermine ainsi ses priorités thématiques globales, en leur attribuant une note de 1 à 4. Les thèmes non prioritaires se voient *de facto* attribuer une note égale à 0.

Il s'agit ensuite d'additionner ces notes à l'échelle de la ville, afin de déterminer globalement les priorités thématiques. C'est objet de la première 'matrice' budgétaire. Celle-ci comporte les thèmes comme le traitement des eaux, l'habitat ou l'éducation, et elle les décline en sous-thèmes: le traitement des eaux inclut le réseau d'eau, les égouts, les conduites d'eau de pluie, les ruisseaux (drainage et dragage); l'habitat comprend la régularisation foncière, le relogement, etc. Chaque thème se voit attribuer un total de points à l'échelle de la ville: il aura par exemple reçu une note 4 par le secteur Centro, une note 1 par le secteur Norte, et ainsi de suite. Ce total va déterminer sa priorité relative à l'échelle de Porto Alegre. A ce stade, cette première matrice est donc composée exclusivement sur un critère démocratique-majoritaire: elle ne fait qu'enregistrer sans y apporter de correctif substantiel les choix exprimés par les citoyens. Elle a pour effet de donner proportionnellement plus de poids aux demandes des habitants des secteurs les moins peuplés: le secteur Centro, qui comprend plus de 270.000 habitants, ne pèse pas plus que le secteur Extremo Sul, qui n'en compte que 23.000. Le passage de l'intérêt général de chaque secteur à l'intérêt général de Porto Alegre s'effectue en outre sur une base purement cumulative, de façon arithmétique plutôt qu'à l'issue d'une délibération au sens fort du terme.

A partir de cette matrice, le GAPLAN va déterminer les grandes orientations budgétaires de la ville, en prenant également en compte les indications issues des assemblées thématiques (où les fonctionnaires des différents services municipaux jouent un rôle important), les investissements décidés dans le cadre pluriannuel et les demandes institutionnelles qui visent notamment à assurer la continuité des services publics dans tous les domaines (y compris ceux qui n'ont pas été considérés comme prioritaires en cumulant les notes de chacun des secteurs). L'intégration de ces diverses demandes permet de nuancer la logique arithmétique de l'étape précédente, L'aboutissement du processus est l'élaboration d'une *première matrice*, qui répartit les dépenses entre les différentes administrations municipales, Après avoir été soumise aux services financiers et au cabinet du maire, elle est présentée devant le COP pour y être votée, après amendement éventuels.

### ***La logique de justice distributive***

C'est lorsqu'il s'agit de distribuer les ressources entre les différents secteurs géographiques que vont intervenir deux autres logiques: les paramètres techniques et la justice distributive. Cette dernière marque forte ment *le second critère formalisé de répartition budgétaire*, qui se fonde sur les carences en services et infrastructures qui affectent chaque secteur. En fonction d'un indice construit par les services techniques de la municipalité, les secteurs se voient attribuer une note allant de 1 à 4 par ordre croissant de carence. Pour le budget 2001, ce critère s'est vu affecté d'un coefficient 4 dans la matrice globale de répartition ressources. *Le troisième critère formalisé* vise à limiter les déséquilibres démographiques entre les secteurs. En 2001, il consiste à attribuer une note de 1 à 4 en fonction de la population, de chacun d'entre eux: 1 pour un secteur de moins de 25.000 habitants, 2 entre 25.001 et 45.000 habitants, 3 entre 45.001 et 90.000 habitants, 4 au-delà de 90.000 habitants. Cette note a quant à elle été affectée d'un coefficient 2. La même année, le premier critère formalisé, celui des priorités hiérarchisées par les habitants (qui se traduit, rappelons-le, l'attribution d'une note allant de 1 à 4), était affecté d'un coefficient 5. En cumulant les notes attribuées en fonction des trois critères formalisés, multipliées par leur coefficient respectif, on aboutit à une *seconde matrice*

*de répartition*, qui pondère les demandes des secteurs en fonction de la population et du niveau de carence en services ou en infrastructures. Aucun calcul n'est cependant fait directement à partir de cette seconde matrice.

L'attribution concrète des ressources disponibles est effectuée à partir de la *troisième matrice*, qui permet de calculer les sommes qui vont effectivement être attribuées à chaque secteur par type d'investissement donné. Prenons l'exemple de l'asphaltage. Les ressources consacrées à asphaltier des routes à l'échelle de la ville ont été déterminées dans la première matrice, qui a permis de hiérarchiser ce type d'investissement relativement aux autres en fonction des priorités exprimées par les secteurs. Admettons que, d'après la première matrice, 20 km puissent être asphaltés durant l'année budgétaire. Pour connaître ce qui revient à chacun des secteurs, il faut procéder en plusieurs étapes. La première consiste à compter le nombre total de 'points' à distribuer. Le secteur Centro se voit attribuer 12 points: 8 au titre de sa population (note 4, car il est très peuplé, affectée d'un coefficient 2); 4 au titre de ses carences (note 1, car il n'est guère touché par des carences dans ce domaine, affectée d'un coefficient 4); 0 au titre de ses priorités (note 0, car il n'a pas mis l'asphaltage dans ses priorités, affectée d'un coefficient 5). Le secteur Nordeste, lui, se voit attribuer 20 points: 2 au titre de sa population (note 1, car il est peu peuplé, affectée d'un coefficient 2); 8 au titre des carences (note 2, car il est plutôt bien doté du point de vue de l'asphaltage, affectée d'un coefficient 4); 10 au niveau de ses priorités (il a placé ce thème en position 2, et cette note se voit affectée d'un coefficient 5). En additionnant les points de chaque secteur, on obtient un total qui va permettre de déterminer le pourcentage de chaque secteur en la matière: si le nombre total de points à l'échelle de la ville est de 400, une simple règle de trois permet de déterminer que le secteur Centro aura droit à 3 % de l'investissement. (12 divisé par 400 et multiplié par 100), et le secteur Nordeste à 5 %. Les deux secteurs recevront donc respectivement 600 et 1.000 mètres des vingt kilomètres à asphaltier sur la ville.

### ***Les effets de la justice distributive***

Le poids relatif du paramètre majoritaire-démocratique et des critères de justice distributive constitue bien sûr un élément clé pour déterminer le centre de gravité de la structure participative. Ce centre de gravité a évolué au cours de la décennie, et a constitué un point de tension non négligeable entre l'exécutif municipal et les Forums de secteur. À travers le poids respectif de chacun des trois critères formalisés de répartition budgétaire (priorités des habitants, population et carences), il est clair que la logique démocratique-majoritaire qui est à l'œuvre à l'intérieur de chaque secteur va peser d'un poids tout à fait conséquent dans l'attribution des investissements: le choix majoritaire des habitants d'un secteur est affecté du coefficient le plus fort (5 en 2001) dans la matrice qui permet de répartir les investissements. Le critère de justice redistributive qui favorise les secteurs défavorisés pèse également d'un grand poids. La volonté politique de privilégier les plus démunis et de pratiquer une politique, d'action affirmative sur une base territorialisée se manifeste dans, l'importance accordée aux investissements qui visent à remédier en priorité aux carences existantes.

Si les critères ont évolué au cours des années, cette volonté est restée permanente et elle a produit des effets redistributifs tout à fait réels, comme l'a montré Aldamir Marquetti [*Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre*, Intervention au colloque *Orçamento Participativo: A experiência sob o olhar do mundo*. Porto Alegre, 31 mai-2 juin 2001].

Lorsque l'on ventile les investissements effectués entre 1992 et 2000 par secteur, on constate qu'il existe une corrélation claire entre un faible revenu médian des ménages et un taux d'investissement sur le secteur supérieur à la part de celui-ci dans la population totale.

Inversement, les secteurs les plus aisés bénéficient de moins d'investissements qu'ils ne pourraient en attendre au vu de leur population. À un bout de l'échelle, le secteur Centro, le plus aisé (le revenu médian des chefs de famille y équivaut en 1991 à 11;40 salaires minimums), ne reçoit que 4,33 % des investissements alors qu'il rassemble plus de 21 % de la population de la ville. À l'autre bout de l'échelle, le secteur Nordeste, le plus pauvre (le revenu médian des chefs de famille y équivaut en 1991 à 2,19 salaires minimums), reçoit 5,40 % des investissements alors qu'il ne compte que 1,89 % des habitants de la ville. Le budget participatif a bien un effet redistributif assez massif entre les secteurs et l'investissement dans les zones les plus pauvres. (....)

Si l'on se penche sur le détail des investissements par secteur, Aldamir Marquetti fait, à juste titre, remarquer qu'il y a deux exceptions à cette dynamique de discrimination positive: les secteurs pauvres mais peuplés (Partenon et Eixo Balthazar) se retrouvent défavorisés comparativement à la moyenne municipale, et plus encore si on les rapproche des secteurs pauvres et peuplés. En effet, la taille des secteurs semble constituer un paramètre très important, quoique non systématique, dans le niveau d'investissement: plus le secteur est peuplé, et plus l'investissement par habitant est faible. Les sept secteurs les moins peuplés reçoivent tous plus d'investissement par habitant que la moyenne, alors même que l'un d'entre eux, Cristal, fait partie des zones qui se situent dans la moyenne municipale en termes de revenu médian (il reçoit 4,47 % des investissements alors qu'il ne rassemble que 2,34 % de la population). Inversement, les cinq secteurs les plus peuplés reçoivent moins que la moyenne en termes d'investissement par habitant, alors que l'un d'entre eux, Partenon, figure parmi les plus défavorisés de la ville (il ne reçoit que 5,66 % des investissements alors qu'il compte 8,88 % de la population de Porto Alegre). Cette 'justice distributive' qui favorise les secteurs les moins peuplés s'explique dans une large mesure par le fait que le coefficient multiplicateur appliqué au critère démographique est loin de compenser les très grandes inégalités de population d'un secteur à l'autre.

Des deux paramètres de justice distributive de la matrice budgétaire de Porto Alegre, seul le premier, celui de la justice sociale orientée vers l'action prioritaire en faveur des plus pauvres, a été valorisé dans le discours municipal et dans la structure participative. Le second, celui de la priorité donnée aux zones peu peuplées, est jusqu'ici largement passé inaperçu, peut-être parce que le secteur le plus peuplé, Centro, est aussi celui qui est le plus avantagé en termes de revenu, d'habitat ou d'éducation. Il est donc le premier affecté par une logique qui peut, du coup, sembler constituer une discrimination positive en termes de justice sociale.

### ***La logique technique***

Quoi qu'il en soit, un troisième type de logique intervient dans la répartition budgétaire, de nature technique. Elle se manifeste dans le second critère formalisé de la matrice de répartition budgétaire, celui des carences en services et infrastructures. Les coefficients qui servent de base au calcul de ce critère sont élaborés par les services techniques de la ville, et la structure participative n'est guère en mesure de les contrôler réellement. De façon atténuée, il en va de même pour les critères techniques en fonction desquels certains projets peuvent se voir rejeter.

À partir de 1992, la municipalité a en effet décidé de ne plus accepter de façon mécanique les projets mis en avant par les habitants et sélectionnés à travers les critères de pondération que nous avons évoqués plus haut. Elle demande aux services municipaux d'effectuer une évaluation préalable de la faisabilité des projets et du rapport entre l'investissement demandé et la rentabilité attendue de l'opération. Cette inflexion a évité que se reproduise la situation

chaotique des premières années, où certains projets non viables (notamment pour des raisons juridiques) étaient acceptés. Il va ainsi de soi que la canalisation réclamée par un secteur excentré n'a de sens que si le raccordement au réseau global est assuré, et que ce raccordement est beaucoup moins rentable s'il n'est pas effectué simultanément dans les quartiers situés entre le reste du système et la zone excentrée en question. Aujourd'hui, les implantations ne peuvent par exemple être effectuées si le quartier est classé 'zone à risque', si l'aire concernée a une déclivité supérieure à 30%, si elle présente des conditions géologiques impropres à l'urbanisation (aires rocheuses, berges de fleuve), si elle contrevient aux normes écologiques dans les secteurs classés, etc.

Le résultat de l'introduction de ces critères techniques fut dans un premier temps, de redonner une marge de manœuvre proche de l'arbitraire aux services municipaux, qui pouvaient, grâce à ce biais, censurer les projets mis en avant par la pyramide participative au nom de contraintes techniques dont ils étaient les seuls juges. Les techniciens pouvaient mettre en avant au cas par cas tel ou tel argument, sans que les délégués et conseillers puissent contrôler leur cohérence et leur utilisation systématique. Suite aux protestations qu'entraîna cette situation, il fut décidé que les services municipaux devaient rendre publics les critères techniques utilisés et que ceux-ci pouvaient être discutés par le COP, afin de limiter le poids du pouvoir d'expertise de l'administration. Il fut alors possible à des Forums de secteur de contester les refus motivés uniquement par des critères techniques, et certains projets furent ainsi imposés politiquement contre l'avis des services municipaux. Le COP a plusieurs fois mis son veto à un refus d'exécution parce qu'il pensait que cela remettait trop gravement en cause les demandes légitimes des habitants.

Cette amorce de démocratie technique a cependant des limites il n'existe pas vraiment d'étude sur l'évaluation de l'impact des différents critères ou sur leur évolution depuis le début du processus du budget participatif. Dans les faits, il semble que les conseillers ne disposent guère des moyens suffisants pour faire une évaluation alternative des taux de carence en services et en infrastructures. Les informations afférentes ne sont pas disponibles publiquement et il est probable que, pour la municipalité elle-même, ces taux de carence ne soient pas encore d'une grande fiabilité. Cependant, les instruments cartographiques évoluent et sont de plus en plus complets et cette situation finira sans doute par se clarifier, Conseillers et délégués sont, plus à même de contrôler le bien-fondé des critères techniques notamment de type juridique. En effet, la municipalité met à leur disposition les informations nécessaires. En outre, les représentants de la pyramide participative peuvent plus facilement se faire assister de personnes qualifiées, éventuellement non liées à l'administration municipale.

(...)