

PORTO ALEGRE ET LE BUDGET PARTICIPATIF : L'ÉDUCATION CIVIQUE, LA POLITIQUE ET LES POSSIBILITÉS DE RÉPÉTITION

*Rebecca Abers*¹

INTRODUCTION

Les villes du Brésil se caractérisent par une répartition extrêmement inégale des infrastructures et des services. Les quartiers de classe moyenne profitent généralement de rues pavées, d'eau courante, d'égouts, de collecteurs d'eaux pluviales, d'écoles, de services de santé et de transport public. Les quartiers pauvres – où vit la vaste majorité de la population – sont en grande partie privés de ces biens indispensables. Avec la prolifération des mouvements sociaux en tous genres partout dans le pays, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les manifestations se sont multipliées afin d'exiger des infrastructures et des services de base pour les quartiers pauvres.

¹ Texte préparé dans le cadre du projet « Du local au mondial : construire la démocratie » 2004-2006 du Carold Institute (www.carold.ca).

Porto Alegre est une ville de 1,3 million d'habitants située dans le sud du Brésil. C'est là que les protestataires ont proposé au gouvernement de non seulement répondre aux revendications des quartiers les plus organisés, mais aussi d'accorder aux groupes citoyens plus de contrôle sur la répartition des dépenses en immobilisations pour toute la municipalité. En 1989, le parti politique qui arriva au pouvoir allait être le premier à prendre cette revendication au sérieux.

Au moment de sa fondation en 1980, le *Partido dos Trabalhadores* (Parti des travailleurs ou PT) était un parti socialiste démocratique formé d'une coalition hétérogène de mouvements sociaux et de syndicats radicaux. En 1989, ses 36 candidats aux élections municipales proposaient tous des plateformes réclamant la justice sociale et le contrôle du peuple sur les décisions publiques. Peu d'entre eux sauront toutefois se montrer à la hauteur de ces idéaux et conserver en même temps l'appui nécessaire pour garantir la réélection du parti quatre ans plus tard. L'administration de Porto Alegre fut une exception à cet égard, et la clé de son succès réside dans le budget participatif (BP). Cette politique a permis à des milliers de résidents, en particulier les pauvres, d'établir le budget d'immobilisations de la ville. Le PT de Porto Alegre a obtenu tellement d'appui populaire qu'il a été réélu non pas une seule fois, mais bien quatre. Il est ainsi resté au pouvoir de 1989 jusqu'en décembre 2004. Un tel succès politique exige souvent de faire des concessions sur les propositions plus radicales, notamment celles qui délèguent du pouvoir aux pauvres. À Porto Alegre, ce fut l'inverse, à tout le moins durant les premières années de l'administration du PT. Comme la popularité du parti était fortement tributaire de la légitimité du BP, les participants ont pu, avec le temps, élargir leur contrôle sur les décisions budgétaires.

Chaque année, de 10 000 à 15 000 mille personnes assistent aux assemblées du Budget participatif. Selon des études, ces participants sont plus pauvres que la population générale et la vaste majorité d'entre eux croient que le gouvernement respecte leurs décisions (Abers, 2000; Fedozzi, Pozzobon et Abers, 1995). Une autre recherche a prouvé qu'il s'était produit un changement dans la répartition des ressources publiques : les secteurs plus pauvres de la ville ont été privilégiés, une indication que leurs habitants s'engageaient plus massivement dans le processus que ceux des secteurs de classe moyenne (Marquetti, 2002). Dans ma propre recherche, j'ai constaté que les participants exerçaient un contrôle réel sur les décisions du gouvernement : presque toutes les dépenses approuvées durant le processus du BP ont été mises en œuvre à un moment donné, même si elles le furent parfois avec un certain retard (Abers, 2000).

En instaurant des forums publics où la population discutait de la répartition des infrastructures et des services municipaux, le PT a mis le doigt sur les besoins les plus criants des citoyens pauvres, mais il a aussi remis en question de vieilles traditions politiques. Au cours de son histoire, Porto Alegre, comme la plupart des

viles brésiliennes, a été dominée par des élites traditionnelles et populistes habituées à tirer un profit personnel de l'affectation des recettes municipales. L'organisation de forums publics où toute la population pouvait discuter des dépenses de la ville et desquels toute la population avait un droit égal de tirer profit a donc bouleversé le système en place.

Cela soulève la question à savoir dans quelles conditions des gouvernements municipaux élus peuvent promouvoir des changements pour radicaliser la démocratie. La participation directe à la prise de décisions est souvent considérée comme un élément fondamental de cette radicalisation. Beaucoup d'observateurs ont néanmoins noté que si l'on néglige les inégalités sociales profondément enracinées, le simple fait de créer des forums « ouverts » ne garantit en rien un renforcement du pouvoir des groupes traditionnellement exclus. Les groupes sociaux mieux nantis continueront en effet à dominer parce qu'ils possèdent plus de ressources pour tirer avantage d'un système participatif. En général, pour protéger les pauvres, il faut donc limiter le pouvoir des forums participatifs. Dans une perspective démocratique vraiment radicale, on doit veiller à ce que la démocratisation des procédures s'accompagne d'une démocratisation de fond. À Porto Alegre, cela s'est produit sans qu'un type de démocratie ne limite l'autre : le système participatif comme tel constituait à la fois un mécanisme de renforcement du pouvoir des pauvres et un mécanisme de redistribution des services publics en faveur des pauvres.

Dans le présent article, j'examine la manière dont la politique du budget participatif a favorisé l'émergence d'une démocratie radicale à Porto Alegre et je m'interroge à savoir dans quelle mesure cette expérience peut être reprise ailleurs. Je m'inspire pour ce faire de mes travaux de recherche doctorale (Abers, 2000) menés à Porto Alegre, de 1994 à 1997, et sur les sources secondaires d'autres auteurs publiés depuis. Durant mon travail sur le terrain, j'ai effectué de longues entrevues structurées avec 56 responsables qui occupaient ou avaient occupé un poste gouvernemental et avec 42 participants et militants communautaires qui étaient intervenus dans le processus du BP. J'ai également assisté à plus d'une centaine d'assemblées du BP à divers niveaux et à diverses étapes du cycle budgétaire. Avec la collaboration du gouvernement municipal et de deux ONG locales, j'ai en outre réalisé une enquête par sondage avec 622 participants du BP.

Dans la première partie de l'article, je décrirai brièvement le fonctionnement du BP. Dans la deuxième, je montrerai comment ce processus a transformé les associations citoyennes et comment il a sensibilisé davantage les participants aux pratiques démocratiques. Dans la troisième et dernière partie, j'examinerai la possibilité de répéter l'expérience ailleurs et les problèmes que cela soulève.

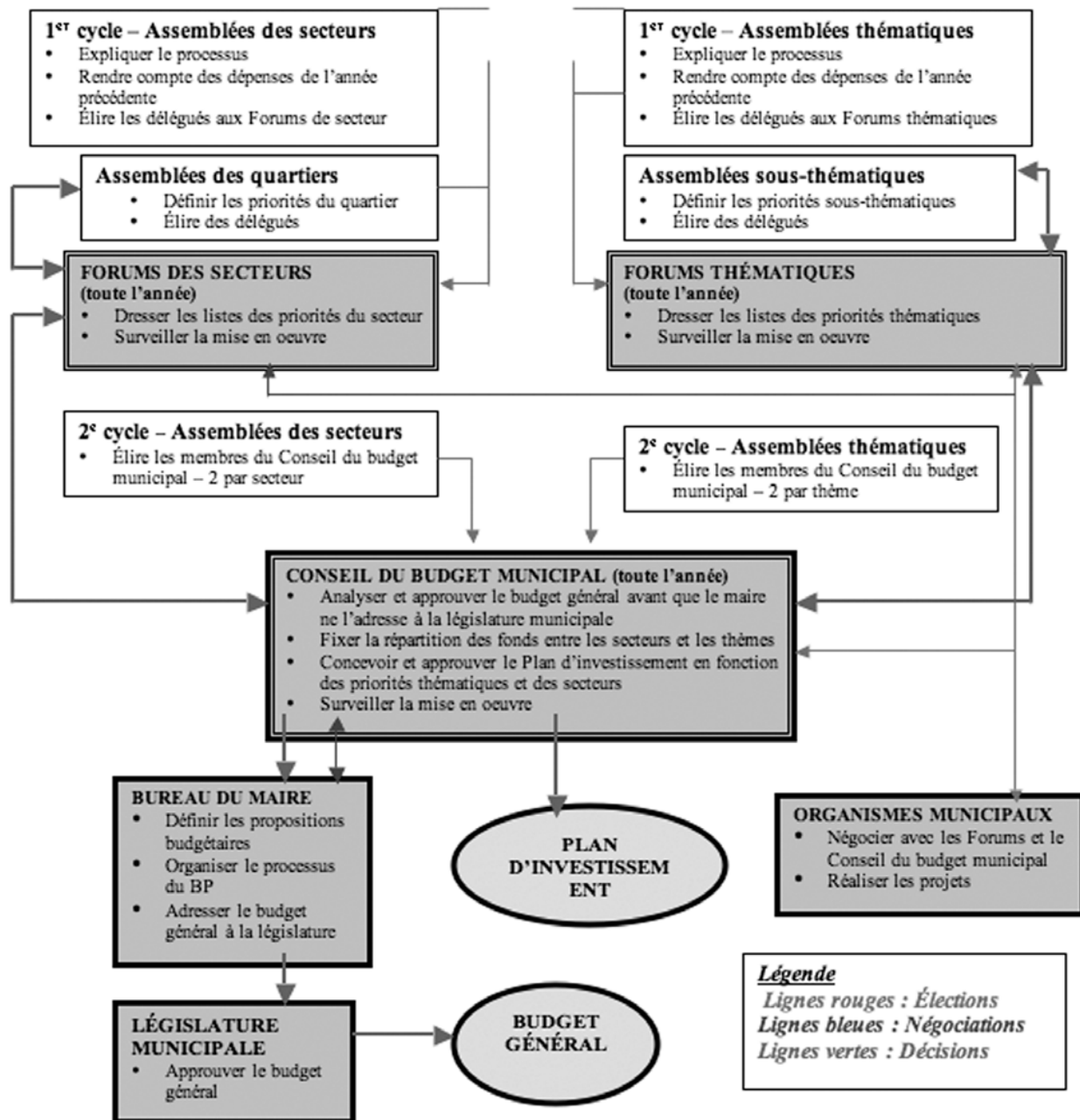
LE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PARTICIPATIF DE PORTO ALEGRE

Le BP a évolué lentement durant les premières années qui ont suivi l'arrivée au pouvoir du PT. La première étape consista à déterminer qui devrait y participer. Contrairement aux vœux de nombreux leaders des quartiers, le gouvernement a décidé que le processus serait ouvert à tous les citoyens et à tous les résidents plutôt qu'aux associations. La seconde étape fut de diviser la ville en 16 « secteurs ». On a défini ces secteurs avec les groupes communautaires en s'efforçant de suivre les limites du territoire desservi par des organisations de quartier qui, à certains endroits, avaient formé des conseils de secteur. On les a également délimités de manière à respecter les différences socio-économiques et le réseau routier de la ville. De nombreuses modifications ont aussi été apportées au fil du temps.

Durant les quatre premières années, le budget participatif a surtout servi à choisir les projets communautaires des secteurs au cours d'une démarche bidirectionnelle. À la base, des assemblées de quartier ouvertes à toute la population commençaient à définir les priorités d'investissement pour une série de catégories budgétaires (installations sanitaires, chaussée, écoles, etc.). Ces choix étaient alors soumis à la discussion et classés par ordre d'importance à l'intérieur des Forums de secteur dont les membres avaient été élus durant les assemblées de quartier et de secteur (à raison de 1 délégué par 10 ou 20 personnes présentes – les règles ont varié d'une année à l'autre). Au cours d'assemblées de secteur ouvertes, on élit également les membres du Conseil du budget municipal (2 par secteur). Au sommet, le Conseil définissait les grandes règles de fonctionnement, approuvaient le budget général, décidaient comment répartir les fonds d'immobilisations entre les secteurs, approuvaient un plan détaillé d'investissement et surveillaient la mise en oeuvre des décisions. Il lui incombait donc de déterminer comment partager le budget entre les diverses catégories d'immobilisations (p. ex. s'il fallait consacrer plus de fonds aux installations sanitaires ou à la chaussée cette année) et entre les secteurs (p. ex. combien chaque secteur devrait recevoir pour chacune des catégories). Une fois ces décisions prises, l'ordre de priorité établi par les Forums de secteur était strictement respecté pour sélectionner les projets qui seraient intégrés dans le Plan d'investissement de l'année subséquente. Le cycle budgétaire se déroulait (et se déroule encore) toute l'année à partir de février.

Après la première réélection du PT, en réaction aux critiques qui se sont élevées, c'est-à-dire que le BP concernait seulement les petits investissements, le gouvernement a établi une série de Forums thématiques pour discuter des dépenses générales de la ville dans des domaines tels que le transport, la planification urbaine et le développement économique. Le processus adopté pour déterminer ces dépenses respectait plus ou moins la structure et le calendrier des Forums de secteur. Mis à part quelques variations d'une année à l'autre, le BP suit plus ou moins le modèle illustré dans la figure 1 ci-dessous.

Figure 1 : Le processus du budget participatif de Porto Alegre



Avec le temps, les Forums et le Conseil du budget municipal ont acquis de plus en plus de pouvoir. En 1997, par exemple, le Conseil a établi le Plan d'investissement, mais il a également analysé et approuvé les budgets affectés au personnel et à l'entretien de la ville. Dans la pratique, ses membres n'avaient ni le temps ni la capacité d'analyser en détail l'énorme document budgétaire annuel. Ils pouvaient cependant contester tout élément de la proposition gouvernementale et, lorsqu'ils le faisaient, l'administration respectait systématiquement leurs décisions.

Il convient de signaler deux aspects du BP afin de comprendre le potentiel qu'il recèle pour opérer une démocratisation de la prise de décisions. Premièrement, du moins durant la période que couvre mon étude, le processus était extrêmement ouvert : tout adulte pouvait participer aux assemblées durant les premier et second cycles, puis élire des délégués aux Forums thématiques et de secteur ou au Conseil du budget municipal ou encore s'y faire élire. Deuxièmement, une fois élus, les membres des Forums et du Conseil se réunissaient régulièrement durant toute l'année, ce qui créait un espace où ils prenaient des décisions au terme de longues discussions. Par conséquent, le BP était ouvert à toute la population, mais il encourageait simultanément des débats approfondis de grande qualité.

LE BUDGET PARTICIPATIF COMME ESPACE D'ÉDUCATION CIVIQUE

Il règne un climat très compétitif à l'intérieur des espaces de participation du BP. Chaque groupe se rend aux assemblées dans l'espoir de trouver une solution à un problème urgent de son quartier. L'atmosphère est donc tendue. Parfois, des associations mobilisent des centaines de résidents pour remplir l'assemblée et pour tenter de faire élire plus de délégués afin d'avoir une meilleure chance de faire adopter leurs priorités. Les groupes de quartier cherchent à forger des alliances pour bâtir des coalitions gagnantes. Dans les secteurs qui étaient dépourvus de mouvements civiques bien organisés, les disputes et les injures troublaient parfois les assemblées lorsque des participants frustrés se plaignaient de voir les groupes mieux organisés écarter les groupes moins organisés, mais plus nécessaires. Cette situation a mené de nombreux observateurs à déplorer le fait que le BP alimentait l'individualisme et la concurrence au lieu de favoriser la solidarité.

Mon analyse s'éloigne sensiblement de cette vision. À mon avis, le caractère compétitif des assemblées venait du fait que les participants étaient convaincus de l'importance énorme des enjeux immédiats. C'est précisément parce que le BP touchait leurs intérêts personnels directs qu'un si grand nombre de résidents acceptaient de consacrer leur temps à assister à de longues assemblées et à y plaider leur cause. Parce qu'il délimitait les enjeux soumis au jeu de la concurrence, le BP permettait une participation qui dépassait le simple choc des intérêts. Cela se produisait de deux manières, à savoir par *le renforcement des organisations civiques* et par *l'apprentissage social*.

LE RENFORCEMENT DES ORGANISATIONS CIVIQUES

Il existe beaucoup de preuves de l'essor spectaculaire que les associations citoyennes ont connu depuis l'instauration du BP à Porto Alegre. De 1990 à 1998, le nombre d'associations de quartier a grimpé de 380 à 540 et le nombre de conseils de secteur (comptant plusieurs quartiers) est passé de 5 à 11 (Baiocchi, 2003 : 58).

Durant la décennie précédant l'arrivée au pouvoir du PT, seuls quelques endroits de la municipalité comptaient une organisation citoyenne combative. La plupart des associations étaient réfractaires à une large participation; elles entretenaient des relations de favoritisme avec les autorités publiques et servaient principalement de machines électorales pour certains politiciens. Les associations combattives, pour leur part, avaient la capacité de mobiliser les résidents; elles furent donc les premières à récolter les fruits de la participation au BP puisque les investissements se mirent à affluer dans leurs quartiers. La donne devait toutefois changer après quelques années à peine. Les secteurs de la ville qui avaient été dominés par des associations non combattives ont alors commencé à se mobiliser, de sorte qu'en 1994, la majorité des participants venaient de ces secteurs (Abers, 2000).

En 1995, un sondage mené avec les participants des assemblées de secteur confirma que le BP était directement associé à une recrudescence des adhésions dans les associations citoyennes. Parmi les personnes interviewées, 76 % étaient membres d'une association du genre. De ce pourcentage, près de 60 % déclaraient avoir participé davantage dans le contexte du BP (Fedozzi, Pozzobon et Abers, 1995).

La recherche qualitative que j'ai réalisée à Porto Alegre m'a permis de constater la fondation de nouvelles associations et la transformation d'associations existantes. Dans certains quartiers, les résidents ont mis sur pied de nouvelles associations soit parce que les associations existantes étaient réfractaires à des approches plus participatives, soit parce qu'il n'y en avait aucune. Dans d'autres quartiers, des associations qui refusaient auparavant une participation de la communauté ont commencé à changer leur mode de fonctionnement : elles ont organisé des assemblées plus libres et encouragé des nouveaux venus à assumer des rôles de leadership. Tout cela s'est produit grâce au contexte incitatif créé par le BP. Les quartiers qui parvenaient à envoyer plus de gens aux assemblées pouvaient en effet faire élire plus de délégués, donc avoir de meilleures chances de voir leurs projets inscrits dans le Plan d'investissement. Par conséquent, les quartiers qui avaient le plus de succès étaient ceux qui arrivaient non seulement à mobiliser beaucoup de résidents pour assister aux assemblées annuelles, mais aussi à garantir une constante collaboration de leurs délégués durant les assemblées régulières des Forums de secteur. Ce lien entre la mobilisation organisée et les résultats concrets obtenus exerçait donc une pression sur les associations pour qu'elles changent leur mode de fonctionnement et qu'elles fassent participer davantage les résidents.

Cela ne se faisait pas toujours de manière spontanée. Des organisateurs communautaires embauchés par le gouvernement ont joué un rôle crucial tant pour stimuler les organisations de quartier existantes que pour en fonder de nouvelles. Ils ont oeuvré partout dans la ville. Ils se rendaient dans tous les secteurs, ren-

contraient les organisations existantes, découvraient des leaders en puissance dans les quartiers dépourvus d'organisations, convoquaient des assemblées, encourageaient les groupes à former des associations et incitaient les leaders existants à favoriser des processus de participation plus ouverts.

L'APPRENTISSAGE SOCIAL

La participation amène les gens à changer la façon dont ils comprennent leur rôle dans la prise de décisions et dont ils perçoivent leurs propres intérêts. À Porto Alegre, cela s'est produit de plusieurs manières. Premièrement, les participants devaient opposer leurs revendications à celles des autres et en débattre ensemble. Cette confrontation les menait à reconnaître l'importance des revendications des autres quartiers, en particulier celles qui se révélaient beaucoup plus graves que les leurs à la lumière des débats. L'espace social de participation – où les délégués se réunissaient à maintes reprises pendant plusieurs mois et même plusieurs années pour beaucoup d'entre eux – était également un espace où l'on favorisait le respect de normes égalitaristes, qui sont fortement présentes dans la culture brésilienne. Il importe de noter, cependant, que cette solidarité croissante n'a pas entièrement supplanté les intérêts personnels. Les délégués avaient plutôt tendance à trouver des compromis pour répondre aux revendications des quartiers ayant mobilisé le plus grand nombre, mais aussi aux revendications plus graves de certains quartiers moins mobilisés.

Deuxièmement, au cours des discussions, les délégués se rendaient compte que leurs intérêts ne se bornaient pas à leurs quartiers. Dans un secteur que j'ai étudié, après deux ans, les délégués du Forum ont commencé à se concentrer sur des propositions visant à concevoir un plan de développement pour tout le secteur. Les investissements destinés à ce plan furent jugés plus prioritaires que des projets plus locaux soumis par les quartiers. Les délégués appuyaient le plan parce qu'ils considéraient maintenant que cet enjeu du secteur les concernait. À cause de leur nouveau sentiment d'intérêt, certains participants en vinrent à militer en faveur d'autres questions plus larges en s'engageant, par exemple, dans les Forums thématiques ou d'autres conseils civiques de Porto Alegre où l'on abordait des politiques plus générales telles que le logement, la culture et les droits de la personne.

Troisièmement, le BP exigeait de comparer les revendications au cas par cas, mais, à mesure que le processus se complexifiait, il débouchait sur une discussion à propos des règles générales à adopter pour répartir les dépenses. Le Conseil du budget municipal souleva assez tôt l'idée que la répartition devrait respecter des critères objectifs au lieu de correspondre uniquement à la capacité de mobilisation de chaque secteur. Dès 1989, à la fin de chaque cycle budgétaire, il établissait les règles pour l'année subséquente. Quelques années plus tard, des discussions sem-

blables ont commencé dans plusieurs Forums de secteur. Dans un secteur que j'ai étudié, cela souleva des débats publics extrêmement complexes. Avant de voter sur les priorités, chaque assemblée de quartier votait les critères qui devraient s'appliquer de manière plus générale. Par exemple, quel poids accorder à la participation quantitative, à la population du quartier, aux lacunes de ses infrastructures et à la priorité accordée par les résidents à une catégorie de dépenses particulière. Les délégués qui organisaient cette discussion devaient apprendre à expliquer l'enjeu aux participants qui venaient moins régulièrement et à établir des procédures de vote très complexes. Le résultat était incroyablement riche : non seulement les participants comparaient maintenant les priorités et en discutaient, mais ils tenaient aussi compte, de manière très pratique, des règles plus larges de la justice distributive.

Le simple fait de créer un espace de participation ne suffisait cependant pas à produire tous ces résultats. Il est important de mentionner trois facteurs déterminants qui ont transformé les Forums du BP en lieux propices à l'expansion de l'organisation civique et à l'apprentissage social. Premièrement, les participants étaient motivés à s'engager dans le processus parce qu'ils le voyaient comme un moyen d'atteindre leurs buts. Cela peut sembler une évidence, mais, aujourd'hui, un grand nombre d'espaces participatifs n'arrivent pas à répondre aux besoins que les gens ordinaires considèrent pertinents et s'attardent plutôt à des questions techniques complexes ou abstraites. Deuxièmement, le BP jouissait d'une crédibilité parce que le gouvernement respectait les décisions des délégués. Cette crédibilité était importante, car elle faisait en sorte qu'il valait la peine d'investir des heures et beaucoup d'énergie affective pour intervenir dans le processus. Troisièmement, les participants pouvaient compter sur du soutien. Les organisateurs communautaires embauchés par le gouvernement jouaient un rôle crucial, car ils prêtaient main-forte aux groupes locaux pour régler les aspects logistiques de la mobilisation. Ils les aidaient aussi à coordonner les débats et ils favorisaient le maintien de valeurs plus axées sur la coopération durant tout le processus de discussion.

LES FACTEURS POLITIQUES D'UNE RÉPÉTITION DU BP

La raison pour laquelle le BP a remporté un tel succès à Porto Alegre n'est pas tant qu'il s'agissait d'un « bon modèle ». S'il a permis de promouvoir la démocratisation et l'organisation civique, c'est qu'il s'inscrivait dans une stratégie politique alternative. Par conséquent, lorsqu'on réfléchit aux moyens de répéter l'expérience de Porto Alegre, on doit s'attarder moins à la manière de « copier le modèle » qu'à l'art de la politique.

À partir du milieu des années 1990, le BP est devenu une politique obligatoire pour toutes les administrations aux mains du PT au Brésil. Il a aussi été adopté dans un grand nombre de municipalités et d'États dirigés par d'autres partis politiques (Ribeiro et Grazia, 2003 : 38). Le modèle général est habituellement le même : les villes ou les États sont divisés en « secteurs budgétaires » ; l'élection des délégués se fait dans des Forums de secteur ouverts ; et le rôle de priorisation des dépenses en immobilisations revient aux délégués élus dans chaque secteur. Peu de villes ont formé un Conseil du budget municipal pour toute la ville, comme ce fut le cas à Porto Alegre. Certaines ont organisé des Forums thématiques parallèles aux Forums de secteur tandis que d'autres ont créé des BP seulement pour certains « thèmes » tels que l'éducation, mais elles ont renoncé à établir des secteurs.

Malheureusement, certains indices laissent penser que la plupart des expériences de BP n'ont pas assuré un véritable transfert de l'autorité décisionnelle. Dans la recherche de Ribeiro et Grazia, sur 103 cas étudiés, il y en avait seulement 12 où les participants avaient déterminé plus de 15 % du budget (Ribeiro et Grazia, 2003 : 86)². Quand seule une infime partie du budget est soumise à la discussion, le processus en entier peut perdre sa légitimité, comme Wampler l'a montré dans son étude sur la ville de Recife où les participants ne décidaient que 10 % des dépenses en immobilisations. C'est sans doute ce qui l'a mené à affirmer : « Par conséquent, les participants cherchaient d'autres voies pour exercer une influence sur le gouvernement et pour obtenir la satisfaction de leurs revendications » (Wampler, 2002 : 69).

Le problème ne vient pas toujours d'un manque d'engagement politique. Subir des pressions pour copier les mesures adoptées par une autre ville peut, en soi, provoquer de l'opposition. Par exemple, à Viamão, une ville située dans la région métropolitaine de Porto Alegre, l'administration du PT était en proie à des divisions entre les militants locaux et des gens de Porto Alegre venus s'y installer pour aider le gouvernement, notamment pour élaborer le budget participatif. L'« identification du BP en tant qu'initiative d'un groupe ou d'un secteur du gouvernement et non celle de toute l'administration » a fait en sorte qu'il a été difficile d'obtenir le plein soutien de l'appareil gouvernemental (Silva, 2002 : 178). Ce cas plutôt extrême prouve qu'en se contentant de reproduire le modèle, on peut oublier de définir, à l'échelle locale, la politique envisagée, une démarche qui s'avère pourtant nécessaire pour donner aux principaux acteurs un sentiment d'appropriation. Sans une telle appropriation, il est fort peu probable en effet qu'ils s'engageront ensuite à appliquer cette politique.

² Les auteurs notent qu'il leur a été extrêmement difficile de savoir quelle proportion du budget était soumise à la discussion. Dans 38 des 103 cas étudiés, ils n'ont pu recueillir aucune information sur le pourcentage exact.

Il ne faudrait pas croire que la possibilité de connaître le même succès que le BP de Porto Alegre se résume à une question technique. La plus importante leçon à tirer de cette expérience c'est que l'on peut concevoir des stratégies politiques efficaces afin d'établir des mesures qui permettent aux pauvres de se prononcer sur d'importants aspects du budget. Cette situation s'est produite à Porto Alegre non pas parce que l'on avait prévu le bon nombre d'assemblées, les meilleurs critères de répartition des fonds ou la meilleure division géographique des secteurs. Le succès a été au rendez-vous parce que l'administration du PT a su placer cette politique de participation au coeur d'une coalition politique alternative. Au lieu de se plier au jeu traditionnel du clientélisme auquel excellaient les autres groupes politiques municipaux, le PT de Porto Alegre a su rallier un ensemble différent d'acteurs autour d'une série différente d'idées.

Le PT a notamment saisi les occasions propices. Au début des années 1990, la décentralisation fiscale prévue dans la Constitution fédérale de 1988 a fourni davantage de recettes aux villes, mais seule Porto Alegre a profité de cet élargissement de son assiette fiscale pour favoriser une prise de décisions plus participative. Le BP fut aussi adopté au bon moment sur le plan politique : au début des années 1990, une vague nationale de colère contre la corruption a mené à la destitution du président du pays. Cette colère incita la classe moyenne à appuyer une politique qui préconisait la transparence dans l'utilisation des fonds publics.

L'administration du PT a aussi veillé à ne pas aliéner les principaux groupes sociaux : les quartiers de classe moyenne continuaient à bénéficier de l'attention du gouvernement; les employés de la fonction publique touchaient des salaires décents. D'autres groupes bénéficiaient du BP, en particulier les entreprises de construction civile qui obtenaient les contrats pour réaliser les travaux publics convenus durant le processus. Enfin, l'expérience de Porto Alegre suscita un véritable engouement sur la scène internationale : qu'il s'agisse des visites d'innombrables intellectuels de gauche ou de l'obtention du prix des Nations Unies pour les meilleures pratiques. Tout cela contribua à bâtir, sur la scène municipale, l'image d'un gouvernement exceptionnellement novateur. Cette image, qui devait d'ailleurs mener au choix de Porto Alegre comme ville hôte du Forum social mondial, a conféré une énorme légitimité à une mesure politique reposant sur les idéaux de la participation et de la justice sociale.

Le soutien politique bâti avec le temps a fortement contribué au succès du BP non seulement parce qu'il a aidé le PT à remporter les élections, mais aussi parce qu'il a consolidé le processus participatif lui-même. En effet, plus le BP gagnait en popularité, plus il devenait facile pour ses partisans de convaincre les divers acteurs concernés qu'ils devaient respecter les décisions prises. De même, la popularité du BP donnait aux participants un pouvoir de négociation parce que toute

nouvelle selon laquelle le gouvernement avait brisé sa promesse faisait la manchette dans la presse d'opposition.

Encore une fois, si l'on veut reproduire l'expérience réussie de Porto Alegre, on doit moins tenter d'en copier le modèle que s'efforcer de trouver de nouvelles sources de soutien politique pour instaurer une démocratie radicale. Même si les acteurs sur la scène municipale ne parviennent pas toujours à bâtir de telles coalitions alternatives, l'expérience qui s'est vécue à Porto Alegre rappelle au moins que cela reste dans l'ordre du possible.

CONCLUSION

La participation n'est pas une question d'ordre technique. Une approche participative exige en effet d'enlever du pouvoir aux gens qui en ont pour le donner à ceux qui n'en n'ont pas. Lorsque des groupes représentant les exclus arrivent à remporter les élections et à prendre le pouvoir, la lutte ne se termine pas là. Les perdants peuvent continuer d'influencer l'opinion publique en contrôlant les médias. Ils dirigent souvent les entreprises qui offrent des services au gouvernement et ils occupent les hauts rangs de la fonction publique qui affectent (ou n'affectent pas) les ressources à la ville. Ils ont donc les moyens de perturber la vie quotidienne des gens dont les votes sont essentiels pour assurer la réélection du gouvernement³.

Parallèlement, même si certains quartiers ont de fortes associations participatives, les résidents des quartiers pauvres n'ont pas toujours de l'expérience dans l'organisation civique et, en particulier dans des pays pauvres comme le Brésil, ils ont d'énormes « revendications inassouvies ». Dans de nombreuses villes qui tentèrent d'instaurer le budget participatif au début des années 1990, les responsables gouvernementaux ont essuyé des protestations monstres lorsqu'il devint clair que, malgré les espérances soulevées, les décisions participatives n'apporteraient pas de solutions rapides aux innombrables revendications des participants. Dans la plupart des cas, la réaction du gouvernement fut alors de mettre un terme au processus participatif (Abers, 1996).

Le PT de Porto Alegre a surmonté ces problèmes parce qu'il a su combiner une bonne administration générale de la ville avec une lente expansion de sa politique de participation (et des promesses) et qu'il a gagné de la crédibilité en respectant les décisions des participants. Le moment était également propice à l'application de cette politique à cause de divers facteurs, par exemple une augmentation des

³ Par exemple, durant la période de 1989 à 1993 où le PT dirigeait São Paulo, les entreprises de transport par autobus ont cessé leurs activités à maintes reprises pour manifester leur opposition au gouvernement municipal. São Paulo a aussi connu des problèmes quand le gouvernement fédéral a tardé délibérément à lui verser les transferts fiscaux lorsque le PT dirigeait la ville.

recettes, un regain d'appui populaire pour la transparence, etc. D'autres groupes politiques auraient toutefois pu rater l'occasion. Le PT de Porto Alegre a compris comment miser sur les conditions favorables et comment affronter les conditions défavorables. Il a également su tirer parti des succès remportés au départ. Il a ainsi travaillé d'arrache-pied pour se forger une image de gouvernement de participation et de justice sociale; il a transformé l'attention de la communauté internationale braquée sur la ville en intérêt pour sa politique de BP. Il a donné constamment plus d'envergure au processus du BP de sorte que, chaque année, une nouvelle proposition était soumise à la discussion et de nouveaux groupes étaient invités à s'y joindre. Cette image de compétence et d'innovation a joué un rôle essentiel puisqu'elle a permis à l'administration de se faire réélire tant de fois. Au lieu de se concentrer sur les aspects organisationnels du modèle du BP, il est donc plus utile de déterminer certaines des « catégories de pratique » plus générales qui semblent avoir porté fruit à Porto Alegre.

- *Miser sur l'engagement politique* : Tous les organismes gouvernementaux ont subi les pressions du maire pour accorder leur appui au BP; plus le gouvernement faisait connaître au public son engagement à l'égard du BP, plus il se devait de respecter les décisions prises durant le processus.
- *Réaliser ses promesses* : Cela conférait de la crédibilité au processus et mobilisait les participants grâce à « l'effet d'émulation ».
- *Organiser une mobilisation proactive* : Cela signifiait d'organiser le travail dans les communautés pauvres pour les aider à se mobiliser au lieu de laisser les inégalités sociales se reproduire à l'intérieur des forums participatifs.
- *Faire confiance à une politique d'ouverture* : Il s'agissait de reconnaître qu'un forum participatif ouvert à tous susciterait un soutien politique plus large qu'un forum auquel auraient été conviés uniquement les membres du parti ou de certains types d'organisations.
- *Tendre la main dans diverses directions* : Le PT a permis aux pauvres d'avoir des avantages sans abandonner « la classe moyenne »; il a trouvé des moyens de rendre le BP favorable à certains groupes de l'élite; il a bâti une alliance politique autour du BP; il a formulé cette mesure politique (et en a fait la promotion) en reprenant les termes politiquement populaires à l'époque (transparence, lutte à la corruption); et tout cela *sans renier ses principes* (un difficile exercice d'équilibre).
- *Saisir les occasions politiques* : Le PT a profité d'une augmentation des recettes pour changer la manière dont celles-ci étaient dépensées (une assiette fiscale élargie); il a donné de la crédibilité au BP en misant sur l'intérêt de la communauté internationale pour le PT.

- *Démarrer modestement* : Il a amorcé le processus participatif en confiant aux communautés l'examen de petits projets; il a ensuite élargi les sujets discutés à mesure que le BP gagnait de la crédibilité et que les participants et les acteurs publics prenaient de l'expérience.

Les solutions organisationnelles particulières que le PT a trouvées dans chacune de ces catégories ne devraient probablement pas être reprises telles quelles dans des milieux et des contextes différents. Cependant, les pratiques plus générales devraient l'être pourvu que l'on procède d'abord à une analyse sérieuse des conditions locales et, après mûre réflexion, que l'on adapte ces pratiques aux conditions observées.

L'innovation politique ne doit jamais cesser d'être à l'ordre du jour. Même à Porto Alegre, rien ne garantissait que les acteurs locaux pouvaient laisser le BP et l'administration fonctionner « sur le pilote automatique » après que le BP soit devenu une mesure fortement populaire et techniquement efficace. Durant la première période du BP, les personnes engagées dans le processus ne cessaient pas de le revoir et de le remanier, ce qui a suscité de nombreuses innovations qui lui ont conservé sa vitalité. Plus tard durant le mandat du PT, cet esprit de création semble s'être estompé.

Ma recherche s'est déroulée durant le deuxième des quatre mandats du PT à Porto Alegre. Depuis lors, parallèlement aux témoignages élogieux, de nombreuses critiques se sont élevées. Cela laisse penser que la politique de participation a sans doute changé à mesure que le PT resserrait peut-être trop son emprise sur la mairie. À un certain moment, le gouvernement ne dépendait plus de la crédibilité qu'il tirait du budget participatif, en particulier lorsque l'attention de la communauté internationale atteignit presque l'extase et que Porto Alegre fut pour ainsi dire consacrée capitale des politiques progressistes. Certaines études ont signalé qu'à la fin de la décennie, le BP avait cessé d'évoluer. Bien des fragilités et des problèmes qui faisaient depuis longtemps l'objet de critiques (par exemple le manque de formation technique des participants dans le domaine budgétaire) restaient sans solution (Navarro, 2002 : 97; Verle et Brunet, 2002). Une autre recherche a soutenu que le PT a cherché à prendre le contrôle des Forums du BP, un phénomène que Navarro appelle le « clientélisme de parti » (Navarro, 2002 : 119)⁴. Selon des observateurs qui ont suivi la politique du BP de plus près que moi (avec lesquels je me suis entretenue), une fois que le gouvernement a été installé au pouvoir, il ne s'est plus senti obligé de respecter les décisions issues du processus – annulant parfois ces décisions ou réalisant des projets qui n'avaient pas été soumis aux Forums. Selon la plupart des critiques, le BP avait pris l'allure

⁴ Malheureusement, l'auteur ne donne aucune information précise pour soutenir cette affirmation.

d'une « routine » à mesure que les règles et les procédures devenaient plus strictes et que les acteurs se contentaient de plus en plus « d'agir de façon machinale ».

Enfin, en 2004, le PT perdit les élections à la mairie de Porto Alegre. Outre la vague croissante de critiques envers le BP, l'administration s'était butée à d'autres problèmes attribuables en grande partie au fait que le PT occupait maintenant la présidence du Brésil. De nombreux militants du PT allèrent s'installer dans la capitale fédérale, ce qui explique peut-être la mobilisation moins poussée du parti à Porto Alegre. D'autres y sont restés, mais ils étaient probablement désenchantés des politiques économiques extrêmement conservatrices que leur parti avait appliquées à l'échelle nationale. En général, le PT a donc essuyé plus de critiques de ses alliés (et même de ses membres) que dans le passé, certains allant jusqu'à appuyer le candidat de l'opposition simplement par principe.

Tous ces problèmes illustrent bien que les « solutions » découvertes par le PT de Porto Alegre n'étaient pas permanentes et que la créativité politique dont elles étaient le fruit doit toujours rester présente. La leçon selon laquelle il faut plus que des « bons modèles » pour construire la démocratie participative s'appliquait aussi à Porto Alegre en fin de compte. Pour enraciner davantage la démocratisation, il faudra insuffler une nouvelle créativité à l'art de la politique au cours des prochaines années.

BIBLIOGRAPHIE

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*, Boulder, Lynne Reinner, 2000.
- ABERS, Rebecca. « The Workers' Party and Participatory Planning in Brazil: From Ideas to Practice in an Emerging Democracy », *Latin American Perspectives*, vol. 23, n° 4, 1996, p. 35-53.
- BAIOCCI, Gianpaolo. « Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment », dans *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Archon Fung et Erik Olin, Wright London, Verso, 2003.
- FEDOZZI, Luciano, Maria Regina POZZOBON et Rebecca ABERS. « Orçamento Participativo: Pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de assembleias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre », Porto Alegre, CIDADE/FASE, 1995, document photocopie.
- MARQUETTI, Adalmir. « Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre », dans *A Inovação Democrática no Brasil: O Orça-*

mento Participativo, sous la dir. de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, 2002, p. 129-156.

NAVARRO, Zander. « O 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico », dans *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, sous la dir. de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, 2002, p. 89-128.

RIBEIRO, Ana Clara Torres et Grazia DE GRAZIA. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*, Petropolis, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. « A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados », dans *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, sous la dir. de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, 2002, p. 157-188.

SOUZA, Marcelo Lopes de. « Para Quê Serve o Orçamento Participativo? Disparidade de Expectativas e Disputa Ideológica em Torno de uma Proposta em Ascensão », *Cadernos IPPUR V*, vol. 14, n° 2, 2002, p. 123-142.

VERLE, João et Luciano BRUNET (dir.). *Construindo um novo mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, Brasil*, Porto Alegre, Editora Guayí, 2002.

WAMPLER, Brian. « Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados », dans *A Inovação Democrática no Brasil: O Orçamento Participativo*, sous la dir. de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, 2002, p. 61-88.