

Le Monde diplomatique

Démocratie participative à Porto Alegre

Bernard Cassen

août 1998

Au fil des mandats des trois maires successifs du Parti des travailleurs (PT), depuis dix ans, se déroule à Porto Alegre, au Brésil, une expérience exemplaire : le budget participatif. Des structures de décision parallèles au conseil municipal ont été mises en place, permettant à tous les habitants qui le souhaitent de décider vraiment pour leur ville. Et cela marche ! Surtout pour les plus démunis, qui ont trouvé là le moyen de réorienter en leur faveur des ressources publiques qui allaient traditionnellement aux quartiers aisés.

En cette soirée de l'hiver austral, les quelque cinq cents personnes qui se serrent sur les bancs de l'église Saint-François-d'Assise sont à l'image de la *Seleçao*, mais d'une *Seleçao* un peu plus « européenne », qui compterait presque autant de Taffarel et de Dunga, tous deux enfants du pays, que de Ronaldo et de Cafu. Debout devant la tribune — où se sont installés des représentants de la municipalité, que le maire, M. Raul Pont, viendra bientôt rejoindre — les candidats des deux listes concurrentes, micro en main, disposent chacun de trois minutes pour convaincre. Nous sommes dans le quartier de Lomba do Pinheiro à Porto Alegre, capitale de l'État de Rio Grande do Sul, le plus méridional du Brésil, limitrophe de l'Argentine et de l'Uruguay, et que l'on appelle ici l'État *gaúcho*. Et l'élection vise à désigner les deux représentants de ce secteur au conseil du budget participatif, ainsi que leurs deux suppléants.

L'atmosphère est à la fois studieuse et décontractée. Des banderoles ont été déployées. La moitié du public donne de la voix pour soutenir ses champions, l'autre moitié se gardant de les huer. La salle est aussi divisée que la population de Porto Alegre entre ses deux équipes de football : les Bleus (Grêmio) et les Rouges (Internacional), sans pour autant que les clivages foot-politique se recoupent. Après le dépouillement, les deux listes se retrouvent pratiquement à égalité : 218 et 215 voix. Elles obtiendront chacune un conseiller et un suppléant.

Le budget participatif (OP) n'est pas seulement un exercice de répartition des recettes et des dépenses municipales par la population elle-même. Par son ampleur — la métropole compte 1,3 million d'habitants, au cœur d'un district urbain de 3,3 millions — et par sa méthode, rigoureuse et évolutive, il constitue une expérience de démocratie directe sans équivalent dans le monde.

Et il suscite l'intérêt des chercheurs et des organisations de citoyens de très nombreux pays, ainsi que des organisations internationales : il a été sélectionné pour être présenté au deuxième sommet mondial des villes de l'ONU, tenu à Istanbul en 1996. Au Brésil, il sera l'une des références principales de la campagne de M. Luiz Inacio « Lula » da Silva, l'ancien dirigeant syndical des métallos de Sao Paulo et chef historique du Parti des travailleurs (PT), qui, pour sa troisième tentative, affronte M. Fernando Henrique Cardoso, président sortant, à l'élection présidentielle du 4 octobre prochain.

Le PT a « pris » la municipalité de Porto Alegre aux élections de 1988 avec M. Olivio Dutra, aujourd'hui candidat au poste de gouverneur de l'Etat, et l'a conservée — en augmentant à chaque scrutin le score du maire et le nombre de ses conseillers municipaux — en 1992 avec M. Tarso Genro et en 1996 avec M. Raul Pont. Le « pouvoir populaire » a acquis ses lettres de noblesse électorales, et les affiches et les multiples documents publiés par la municipalité saluent cette année son dixième anniversaire avec ce slogan : « *10 ans d'OP, cela vaut 10 sur 10* ». Nul triomphalisme, pourtant, dans la pratique quotidienne du maire, de son entourage et des responsables administratifs. La confiance que la population leur a progressivement accordée ne survivrait pas à un comportement condescendant ou même distant : ils sont en permanence en première ligne avec, entre autres, deux fois 21 soirées de réunions pour les seuls premier et deuxième cycles de l'OP entre mars et juillet, sans compter les très nombreuses autres rencontres. En première ligne non pas face à leurs concitoyens, mais à côté d'eux.

Alors contre qui ? Contre personne, sauf à l'occasion de quelques crises ponctuelles. Il serait facile — et pas toujours injustifié — de désigner des boucs émissaires. Par exemple le gouverneur de l'État, M. Antonio Britto, membre du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), ou le gouvernement fédéral. Les uns et les autres, en effet, ayant tout à craindre d'une réussite qui rejallit sur le PT, ne font rien pour faciliter la tâche de la municipalité.

De même, les médias pourraient facilement être démonisés. Les trois quotidiens de Porto Alegre et les chaînes locales de radio et de télévision font un silence complet, sauf pour des éditoriaux hostiles, sur la réalité d'une expérience qui leur fournirait pourtant matière à des enquêtes ou reportages substantiels. Ils ne se donnent même pas la peine d'annoncer les dates et lieux des réunions qui se tiennent dans les différents secteurs de la ville. Ce n'est certainement pas grâce à eux que, selon un sondage récent, 85 % des habitants de la métropole *gaucha* connaissent l'existence du budget participatif, et que 80 % d'entre eux déclarent que « *c'est une bonne chose* ».

Au vu de ces données, on comprend que la municipalité refuse la posture de la forteresse assiégée. Cela reviendrait pour elle à se considérer comme minoritaire chez elle — ce que démentent ses résultats électoraux —, et surtout ce serait un acte antipédagogique : on ne saurait à la fois responsabiliser les citoyens et les encourager à la passivité en situant hors de leur portée les solutions aux blocages qu'ils rencontrent.

Le message implicite est le suivant : tous ensemble, du moins tous ceux qui le voudront, nous allons identifier les problèmes à régler, établir la hiérarchie des urgences et des investissements, examiner leur compatibilité avec les ressources disponibles, quitte à augmenter ces dernières par des mesures fiscales redistribuant la richesse des plus privilégiés vers les plus démunis. Un tel exercice ne laisse aucune place à la démagogie, encore moins au clientélisme ou à la corruption : de l'élection des délégués à la procédure de gestion des appels d'offres, tout est transparent.

Les besoins — écoles, logements, pavage et goudronnage des rues, collecte des ordures, assainissement, égouts, éclairage public, équipements sociaux, culturels et sportifs, transports en commun, etc. — étaient immenses lorsque M. Olívio Dutra prit ses fonctions en janvier 1989, alors que les crédits disponibles étaient quasi inexistantes. D'où l'énorme déception de ceux qui, ignorés jusque-là par les autorités — sauf au moment des élections — attendaient tout, et tout de suite. Dans les locaux d'où il mène sa campagne contre le gouverneur sortant, M. Britto, le premier maire du PT, évoque cette période : « *Nous avons hérité d'une patate chaude. Les premières assemblées convoquées dans les six secteurs que comptait la ville à l'époque se dégarnirent au bout de quelques mois, faute de pouvoir apporter des réponses aux demandes les plus pressantes. Nous avons alors décidé de cesser de nous lamenter, de dresser un inventaire de nos ressources en personnel et en matériel pour parer aux urgences les plus criantes, de discuter de recettes fiscales, de savoir combien coûte quoi, etc. Nous avons ensuite commencé à établir collectivement des priorités, à fixer des critères d'attribution des investissements publics...* »

Cette démarche a été petit à petit formalisée pour aboutir à des mécanismes relativement huilés. La principale modification a consisté à faire passer de six à seize le nombre des secteurs — la ville s'étire sur une trentaine de kilomètres — et, surtout, en 1994, à créer cinq secteurs, dits « thématiques », permettant d'aborder globalement les problèmes de Porto Alegre. « *Ces nouveaux secteurs ont permis de faire participer des acteurs jusque-là rebutés par le saucissonnage : universitaires¹, industriels et classes moyennes en général* », nous explique M. Tarso Genro, qui les instaura pendant son mandat. Toutefois, comme ne manque pas de le souligner M. Fernando Zachia, conseiller municipal d'opposition et chef du

¹ En particulier de l'université fédérale de Rio Grande do Sul, la plus importante de l'État. Avec la mairie, d'autres entités universitaires et une vingtaine de syndicats, elle a organisé, du 13 au 17 juillet dernier, son deuxième séminaire international « XXI^e siècle. Barbarie ou solidarité ». Les actes du premier séminaire, tenu en 1997, viennent d'être publiés : *Globalização, neoliberalismo, privatização*, sous la direction de Raul K. M. Carrion et Paulo G. Fagundes Vizentini, Editora da Universidade UFRGS, prefeitura de Porto Alegre, CEDESP/RS, Porto Alegre, 1998

PMDB local, la participation des Portoalegrenses au budget participatif est limitée : 16 500 d'entre eux « seulement » ont été présents aux réunions du début mars à la mi-juillet 1998.

On franchira sans doute le cap des 20 000 en fin d'année, sans compter la présence aux centaines de réunions non officielles. Et les plus impliqués sont ceux qui ont le plus à y gagner : les milieux populaires, des habitants des *vilas* — nom local des *favelas* — aux catégories moyennes inférieures. Mais fait-on mieux ailleurs, en termes non pas de simple consultation, mais de délibération réelle ? M. Zachia reconnaît honnêtement que non, tout en nous informant que son parti veut, lui aussi, promouvoir la démocratie participative à l'échelon de l'état de Rio Grande do Sul. « *Pure démagogie électoraliste* », répondent les tracts du PT...

Inverser les priorités

L'OP a permis une véritable redistribution des investissements publics au profit des périphéries où, par exemple, les bus n'allaient pas, jusqu'à ce que la municipalité impose aux transporteurs privés des itinéraires précis dans un cahier des charges, et veille elle-même à l'asphaltage des voies d'accès. Dans tous les domaines, en particulier celui du logement, la promotion des habitants au statut de décideurs a inversé les priorités habituelles. Deux exemples. En plein centre-ville, la *vila* Planetario, ensemble de cabanes habitées par des ramasseurs de papiers à recycler, faisait saliver les promoteurs : il aurait suffi, comme c'est la pratique courante, d'envoyer les chiens et les bulldozers pour libérer des espaces promis à la construction d'appartements haut de gamme ou de bureaux. L'existence de l'OP a permis aux habitants d'être relogés sur place dans des maisonnettes en dur. La *vila* est désormais baptisée Jardim Planetario.

L'opération en cours dans le secteur Cristal est tout aussi exemplaire. Le groupe Multiplan y construit un centre commercial de 52 000 mètres carrés, le Big Shop. Mais la municipalité lui a imposé de reloger préalablement, et à ses frais, les habitants des *vilas* qui se trouvaient sur l'emprise du futur complexe. Une première tranche de 400 maisonnettes édifiées dans un autre quartier de Porto Alegre devrait être livrée dans les prochaines semaines. Les délégués des habitants de la première *vila* à évacuer viennent chaque samedi vérifier l'avancement d'un chantier pour lequel 80 d'entre eux ont d'ailleurs été embauchés. Ce qui donne toutes garanties pour les finitions... Au moment où nous le parcourons, une trentaine de fonctionnaires du département du logement de la municipalité, tous très jeunes, effectuent une visite de terrain pour bien comprendre ce que signifie concrètement le pouvoir populaire en action.

Tout cela explique l'adhésion active — ou passive chez les classes moyennes qui en entendent dire du bien par leurs employés de maison — des Portoalegrenses à l'OP. Mais l'actuel maire n'est pas le dernier à s'interroger sur les problèmes qu'il pose. Et d'abord celui de la coexistence de deux pouvoirs : d'un côté le conseil municipal et, de l'autre, les forums de secteurs et le conseil de l'OP. Dans un pays où le salaire minimum mensuel est de 130 reals (environ 700 francs), explique M. Pont, « *les conseillers de l'OP, bénévoles, nous disent souvent : c'est nous qui travaillons. Alors à quoi servent les conseillers municipaux payés 4 500 reals par mois à ne rien faire ?* ».

Comment concilier la démocratie participative avec la démocratie représentative, surtout si l'on veut l'étendre d'une ville à un État, voire au pays tout entier ? « *Nous en discutons au sein du PT, mais cela nous pose des questions théoriques non encore résolues, d'autant que, dans les autres régions du Brésil où le parti a accédé au pouvoir municipal, la réflexion est nettement moins approfondie qu'ici.* » Il n'empêche : même avec ses limites, l'expérience de Porto Alegre montre que lorsque la volonté politique existe, et que des femmes et des hommes sont disposés à payer de leur personne au service du bien public, la citoyenneté peut ne plus être un vain mot.

Anatomie d'un pouvoir populaire

Le budget participatif de Porto Alegre (*orçamento participativo* en portugais, généralement désigné par ses initiales OP) est un processus quasi permanent — il s'interrompt seulement en janvier et février — d'intervention des citoyens dans les affaires de leur ville (1). Il s'est construit pragmatiquement, par étapes successives. Même si son mode de fonctionnement actuel est minutieusement formalisé — chaque habitant dispose d'un règlement intérieur d'une trentaine de pages et de multiples autres documents -, il n'est pas pour autant figé.

L'OP a une double base territoriale : sectorielle — la ville est divisée en 16 secteurs ayant leur cohérence géographique et sociale — pour les problèmes locaux, et municipale pour 5 thèmes transversaux : circulation et transports ; développement économique et fiscalité ; organisation de la cité et développement urbain ; santé et assistance sociale ; éducation, culture et loisirs. Il existe donc 21 cadres de discussion pour des assemblées plénières, ouvertes à tous les habitants d'un secteur déterminé dans le premier cas, et à l'ensemble des résidents de Porto Alegre dans le second cas.

En mars et avril, premier cycle de l'OP, sont présentés et débattus, en présence des autorités municipales, l'état d'avancement des travaux décidés pour l'année précédente et le plan d'investissement de l'année en cours, et élus les délégués au forum — sectoriel ou thématique — des délégués. Le mandat de ces derniers, dont le nombre peut atteindre la trentaine, est de un an, renouvelable une fois. Vient ensuite une étape intermédiaire, se terminant fin mai, où la population se réunit de manière autonome pour dégager ses priorités et hiérarchiser ses demandes de travaux et de services. Le second cycle de 1998 a commencé le 1er juin pour s'achever le 14 juillet. Dans chaque assemblée thématique et de secteur ont été élus deux conseillers et deux suppléants au conseil de l'OP, siégeant à l'échelle de la ville, et remis au maire les documents issus des réunions de l'étape intermédiaire.

Arrive alors le moment de l'instruction, par le cabinet de la planification de la mairie (Gaplan), des demandes émanant des 21 assemblées, cependant que le conseil de l'OP s'installe et suit des sessions de formation sur les finances municipales. Ce conseil se prononce sur une première matrice budgétaire qui se transforme, en septembre, en proposition budgétaire élaborée par le Gaplan. Le 30 septembre, cette proposition est envoyée par le maire au conseil municipal, seul habilité légalement à adopter le budget.

C'est à ce moment que se confrontent la légalité du suffrage universel, incarnée par les 33 conseillers municipaux élus pour quatre ans à la proportionnelle, et la légitimité — issue de la démocratie directe — de la quarantaine de conseillers de l'OP appuyés par les centaines de délégués des forums, eux-mêmes adossés aux quelque 20 000 habitants de la ville qui ont participé activement aux différentes phases de l'OP. Contrairement à ce qui se passe en France, par exemple, le maire et son adjoint sont élus au suffrage direct, pour un mandat de quatre ans, par l'ensemble de la population, et non pas par le conseil municipal, dans lequel ils ne disposent pas nécessairement d'une majorité. Ainsi l'actuel maire, M. Raul Pont, a obtenu en 1996 la majorité des suffrages dès le premier tour, mais il ne peut s'appuyer que sur 14 conseillers municipaux de sa coalition.

Du 1er octobre au 30 décembre, le conseil de l'OP va discuter et élaborer le plan d'investissement de 1999, étant entendu, à la lumière de l'expérience des années passées, que le conseil municipal n'amendera — éventuellement — qu'à la marge la proposition budgétaire qui lui aura été soumise.