

Anne Querrien
Annales de la Recherche Urbaine

Éric Maigret
Laboratoire Communication et Politique, CNRS, Paris/Université Nancy 2

LE BUDGET PARTICIPATIF EST-IL UNE BONNE IDÉE ?

La municipalité brésilienne de Porto Alegre (1,3 millions d'habitants) mène depuis le début des années 1990 une expérience de « budget participatif » qui fait beaucoup parler d'elle dans le monde. Cette expérience lancée par le Parti des Travailleurs (PT), mouvement d'inspiration trotskiste (principale force d'opposition de gauche au Brésil avec 45 % des voix à l'élection présidentielle de 1998) qui a accédé au pouvoir avec Tarso Genro, maire de 1988 à 1992, repose sur l'association des citoyens au processus d'allocation des investissements. Réunis régulièrement en assemblées, les habitants ont ainsi la possibilité d'infléchir voire de formuler la politique budgétaire de la ville en matière de voirie, d'urbanisme, d'équipement routier, ... Les discussions se déroulent de mars à septembre et portent aujourd'hui sur l'allocation de 20 % des recettes totales de la ville (contre 2 % seulement au début de l'expérience). Encore peu étudiée, encore peu interrogée mais faisant l'objet d'une couverture médiatique croissante, cette expérience se veut un apport « subversif » ou « radical » à la démocratie locale et se présente volontiers comme un exemple à imiter, sans que ses spécificités soient analysées (par exemple sa naissance dans une ville du Tiers Monde) comme un obstacle ou un atout à cette diffusion. Hermès a proposé à Anne Querrien, qui dirige Les Annales de la Recherche Urbaine dont un numéro récent consacré aux « Gouvernances » a publié un article sur le « budget participatif », d'évoquer sa toile de fond géographique, historique et politique, de débattre de son fonctionnement, de son apport démocratique, de ses présupposés idéologiques, c'est-à-dire de l'intérêt de l'expérience en l'état actuel des connaissances, et, enfin, de son application, c'est-à-dire de sa diffusion possible à d'autres villes, d'autres pays.

Éric Maigret — Quelles sont les racines historiques de cette expérience ? Comment a été appliquée concrètement l'idée de budget participatif ?

Anne Querrien — Il s'agit d'une expérience qui s'inscrit dans une politique générale du *Parti des Travailleurs* : essayer de pousser à ce que se créent des modes de participation plus directe de la population que le système municipal existant proche du nôtre, dit de démocratie représentative, qui dévie la représentation vers les classes moyennes voire supérieures. Dans le cas de Porto Alegre, et de Salvador de Bahia à l'heure actuelle, l'expérience, qui se voulait au départ plutôt activiste, « participez, ayez le regard sur le budget, dites ce dont vous avez besoin », résulte d'une situation inédite de cohabitation. Le maire PT a été élu en 1989 pour la première fois avec un conseil municipal où deux élus seulement étaient du PT sur une trentaine, avec donc une distorsion complète entre un conseil municipal centre droit et droite et un maire de gauche. Le maire est en effet élu au suffrage universel direct, le même jour mais indépendamment des élus du conseil municipal qui eux sont élus dans des circonscriptions, inégales du point de vue démographique. La population des circonscriptions historiques, du centre, est sur-représentée par rapport à celle des circonscriptions périphériques, et la droite sur-représentée au conseil municipal, par rapport à son poids dans l'agglomération et dans une élection générale.

Dans ce contexte, le budget participatif a été conçu par Tarso Genro, le premier maire PT, intellectuel universitaire et juriste, et non syndicaliste ouvrier comme les principaux leaders du PT, et a été institué comme un organe de pression sur le conseil municipal de la manière la plus légaliste possible : surtout ne pas faire de putsch, ne pas faire quoi que ce soit qui puisse entraîner une intervention militaire ou un chaos local. Dans un premier temps l'idée était rustique : on va faire un système de représentation de la population élue sur une base qui mélange le centre et la périphérie. La ville a été divisée en quatre parties qui désignaient chacune huit représentants au suffrage universel (on voulait trente deux membres pour symboliquement équilibrer le conseil municipal). La population est convoquée le jour de l'élection au forum du budget participatif avec de la publicité à la télévision, par voie d'affiches, et une animation sur les lieux de vote par ce que l'on appelle le théâtre de l'opprimé, un théâtre très imagé où sont mises en scène des situations d'oppression nécessitant l'intervention de la population (une femme est passée à tabac par son mari dans la rue, comment les passants peuvent-ils intervenir ? etc.) ; les électeurs ont droit à un repas, ce qui, dans un pays pauvre, n'est pas négligeable. L'équipe du PT a demandé aux habitants de se présenter par groupes de dix personnes qui ont chacun désigné un délégué au forum du quartier, au moment de l'enregistrement des dix habitants. Un seul sur les dix entre dans la salle du forum au nom du petit groupe, en général un groupe d'habitants d'une rue ou de parents d'une école.

E.M. — C'est un système de grands électeurs ... C'est un mécanisme d'emboîtement.

A.Q. — C'est un mécanisme d'emboîtement mais qui a quelque chose de charnel... car on connaît son délégué, c'est souvent un ami. Les délégués de premier degré forment un forum des délégués du quartier, qui va débattre avec des délégués de la municipalité plusieurs fois par an de ses projets d'équipement. Les huit délégués finaux qui vont aller au conseil municipal du budget participatif sont mandatés littéralement, au départ ce mandat était impératif par croyance en la démocratie participative, pour défendre un programme élaboré dans le forum avec la participa-

tion directe du maire et de ses fonctionnaires, notamment Ubiratan de Souza qui était le directeur de la planification de la ville, et maintenant de l'État du Rio Grande do Sul, et qui est un des grands concepteurs du système. Cette première phase n'a pas eu le succès escompté : les gens se sont peu déplacés. Les comités de quartier de la ville « bourgeoise », qui ont une longue tradition pour eux, n'ont pas plus réagi que les autres. Le *Parti des Travailleurs* a demandé à l'association qui les fédère les raisons d'une telle indifférence : « nous avons fait quelque chose pour que vous participiez et vous ne venez pas, que se passe-t-il ? ». La réponse a alors été : « vos quartiers sont ridicules, si vous voulez que les quartiers participent il faut que vous respectiez les quartiers existants ». Il était risqué d'accepter la suggestion de respecter les quartiers existants, car ceux-ci correspondaient grosso modo aux circonscriptions électorales qui avaient envoyé la majorité de droite au conseil municipal. On a alors dégagé seize quartiers qui délèguent chacun deux élus au conseil du budget participatif. Accepter un tel compromis politique et avoir une telle confiance en sa capacité de mobilisation me semble formidable et rare.

L'expérience se heurte alors à une deuxième difficulté. Les mandats impératifs provoquent des problèmes, les gens défendent leurs projets. Le maire est placé en position d'arbitrage avec un risque énorme que les gens se coalisent avec les élus du conseil municipal pour délégitimer ce que le maire a choisi. Il comprend qu'il ne doit pas arbitrer lui-même quelque chose qui pourrait être contré par le conseil municipal mais doit mettre en œuvre un consensus politique de la ville telle qu'elle est redéfinie par la participation. Le conseil municipal devant un tel consensus ne peut s'opposer. Comment faire ? La question est très pragmatique. L'idée est d'aller voir les syndicats ouvriers qui étaient très sceptiques face à cette expérience (qui est pourtant issue de ces milieux). Ces derniers défendent une position : il faut animer ce système de revendication par un travail intellectuel qui, lui, soit fait sur une base de volontariat et pas de représentation, donc créer une série de huit commissions thématiques (sur la voirie, problème central à Porto Alegre, sur la santé, l'éducation...) ouvertes à qui veut. Ces commissions sont instituées et deviennent un lieu d'éducation collective, elles permettent à ceux qui s'y rendent de s'y exprimer en tant que responsables syndicaux ouvriers, enseignants, ou en tant que responsables associatifs, médecins et professions libérales, juristes, notables divers... Ces débats permettent aussi aux délégués des habitants de se former. Il ne s'agit plus seulement d'arbitrer entre les quartiers pour savoir quels sont les besoins les plus pressants mais aussi de définir, par accord entre les trente deux membres présents au titre des quartiers, les seize membres des commissions thématiques, les deux membres représentant l'association des unions de quartier et le syndicat des personnels municipaux, quelle est la nature de ces besoins, quelle est leur hiérarchie provisoire. Cet aréopage définit les objectifs primaires, après les débats qui ont eu lieu à la base, une hiérarchie est établie et plus les projets que votre quartier a choisis sont proches de cette hiérarchie plus vous avez de chance de les voir financer. Cela apparaît compliqué mais ça ne l'est pas tellement et c'est largement diffusé par toute une série de documents pédagogiques et par les débats aux différents niveaux. Un consensus peut s'établir par exemple sur le fait que les travaux de confort dans les

quartiers bourgeois (aménagement des parcs) doivent passer après certains projets prioritaires de voirie et d'assainissement dans les quartiers pauvres.

La dernière étape est que forts de ce consensus les élus arrivent à augmenter les impôts, alors que les représentants des propriétaires fonciers sont majoritaires au conseil municipal. Le centre droit s'est désolidarisé de la droite en séance pour voter une augmentation des impôts fonciers en tenant compte de l'avis des citoyens, présents pour certains avec des pancartes qui indiquaient à quoi allaient servir ces impôts.

E. M. — Quelles ont été alors les réactions du conseil municipal face à cette modification de ses prérogatives ?

A. Q. — Le conseil municipal vote toujours le budget. Le maire propose au conseil municipal un budget, comme en France, et le conseil en débat. Ce débat fait intervenir toute l'argumentation déjà développée dans les commissions, que les conseillers connaissent car ils connaissent les représentants de leur quartier au conseil du budget participatif. Pendant les délibérations du conseil municipal des délégués des quartiers sont d'ailleurs dans les tribunes du public avec des pancartes « votez tel impôt c'est tant de % de ceci ou de cela d'équipements ou de services en plus ». Il est vrai qu'un certain catholicisme politique étant très présent dans les classes dirigeantes, les élus de centre droit, nous dirions en France démocrates chrétiens, ne sont pas opposés à une hausse des impôts, synonyme d'une action en faveur d'un peuple, qui reste cependant à sa place. Le conseil municipal est pris dans l'ensemble du système.

E. M. — Y a-t-il eu des élections où la couleur politique du conseil municipal a changé ?

A. Q. — Le PT grignote régulièrement des sièges. Ils sont passés de 2 élus à 14 aujourd'hui. Depuis quelques mois ils ont conquis la présidence de l'État du Rio Grande do Sul et essaient d'établir le budget participatif à cette échelle.

E. M. — Vous expliquez donc par l'aspect catholicisme social le fait que les élus du conseil municipal de centre droit se soient laissés court-circuiter ?

A. Q. — Ils n'ont pas été court-circuités, ils se sont laissés gagner par une argumentation. Il faut dire qu'à Porto Alegre, comme dans la plupart des villes brésiliennes, vous avez un centre de 200 000 habitants environ plutôt riches, vous avez ensuite un centre industriel de 400 000 habitants à peu près, pauvres mais ça n'est pas dramatique, puis vous avez 600 000 habitants, pas dans des favelas au sens Rio de Janeiro parce que ce n'est pas le même relief, mais c'est de l'habitat non intégré, établi sur des terrains envahis par les habitants pauvres, et donc non équipés de services en général. Au début, le PT, toujours très légaliste, ne voulait pas donner les mêmes équipements à ceux qui occupaient illégalement. De ce point de vue, il faut dire qu'un élément vient de changer au niveau international, la Banque mondiale sous l'influence du travail d'intellectuels notamment français, américains et mexicains s'est aperçue que le système qui consistait à expulser les gens qui avaient envahi les terrains pour rétablir les propriétaires dans leur droit, puis à exproprier les propriétaires au moyen d'impôts pour remettre les gens sur les terrains mais en leur faisant payer de nouveaux équipements, alors qu'ils en avaient bricolés

auparavant, entraînait une perte économique énorme. Depuis *Habitat 2*, en 1996, la Banque mondiale, le FMI, la Banque interaméricaine, toutes les grandes organisations internationales, favorisent la politique de régularisation des occupants illégitimes.

E. M. — Ce qui me surprend dans cette expérience c'est qu'elle se présente comme « radicale », c'est le terme souvent utilisé en France, notamment dans la traduction des textes de Genro et Souza (1998).

A. Q. — C'est vrai qu'elle est radicale dans le sens où elle prend les choses par la racine, par la base que constitue la décision financière. Certains ironiseront sans doute en disant qu'il s'agit d'une vision comptable des choses. Mais cette vision comptable est souvent mise en avant par les associations d'habitants ; mise en œuvre dans un rassemblement de délégués de toute une agglomération elle permet une discussion très concrète sur des arbitrages politiques. C'est ce en quoi elle pourrait inspirer des expériences françaises.

E. M. — C'est une expérience qui repose sur une critique du libéralisme et de la mondialisation, notamment des organismes comme la Banque mondiale qui à travers la notion de « gouvernance » ont cherché à imposer aux villes du sud des critères très durs de gestion, mais c'est une expérience profondément légaliste, vous l'avez souligné plusieurs fois, un légalisme qui ne s'inscrit pas toujours dans la tradition trotskiste, et qui débouche sur un véritable pragmatisme. Or, ce pragmatisme n'apparaît pas dans n'importe quel contexte. Dans le livre de Genro et de Souza, consacré à leur projet, il y a clairement la vision d'une fin d'époque, celle du communisme de type soviétique, cette idée que l'on ne peut pas passer à un système qui consisterait à dire ce qu'est la démocratie pour les autres. Il y a une critique d'un libéralisme subi et un désenchantement à l'égard de certains idéaux révolutionnaires. On nous dit que c'est révolutionnaire, ça l'est par les objectifs que ça veut atteindre, mais ça repose sur des techniques légalistes qui sont au fond des techniques de consultation de la population à laquelle on veut bien accorder le pouvoir de parole qui sera relayé par les élus du conseil municipal.

A. Q. — Mais cette politique part aussi du constat fait par une bonne partie de la population éduquée, que la bourgeoisie locale est incapable de gérer les villes et le pays au profit de l'ensemble de la population. Quand le PT a été élu à Porto Alegre il n'y avait rien en caisse d'autre que de quoi rembourser les emprunts et payer les salaires des fonctionnaires ; il n'y avait plus aucune possibilité d'action nouvelle, pour la droite également d'ailleurs qui avait donc perdu l'envie de se battre. Dans l'origine du projet, il y a cette situation de blocage qui a fait élire Genro. Il fallait se retrousser les manches, réagir. La droite n'était plus en fait en mesure de gouverner la ville ; à son gouvernement devait se substituer une gouvernance intelligente, pour pouvoir accueillir l'augmentation constante de la population dans des conditions satisfaisantes et accompagner la mutation de la société industrielle vers une société de services.

E. M. — Où en est-on au niveau de la participation ? Est-ce un succès de ce point de vue ? Rebecca Abers (1998), qui a étudié cette expérience, fournit le chiffre de 8 % de la population adulte de Porto Alegre qui aurait participé à l'expérience entre 1989 (date de sa création) et

1994. Ce chiffre peut faire l'objet de deux lectures divergentes, au-delà du fait qu'il ne rend pas compte de la participation plus récente. C'est un succès, puisque plusieurs dizaines de milliers de personnes se sont investies dans l'expérience, mais relatif, le système est sélectif car tout le monde ne participe pas, évidemment. R. Abers pose la question de la représentation des plus démunis, de ceux qui ont le moins de temps et d'argent à investir dans l'expérience... Elle parle des « pauvres pas si pauvres » en disant que ce sont ceux qui participent le plus, au détriment des plus démunis.

A. Q. — Cette question est étudiée par ceux qui désireraient importer chez eux cette formule, au Mexique notamment. Certains parlent de « gentrification », c'est tout le problème de la participation populaire. Les gens qui vont se détacher de la masse d'habitants qui ont leur boulot, leur chômage, leur sport, etc., pour s'intéresser à un système de décision collective, ne sont pas majoritaires et recherchent pour ce qu'ils font une rémunération, même en nature, une amélioration de leur propre vie. D'un point de vue statistique la participation semble tout de même énorme, et dépasser la simple promotion de nouveaux notables ; les résultats électoraux montrent que peu à peu l'opinion publique change dans son ensemble, et que le PT progresse par rapport à son objectif fondamental qui est de substituer une démocratie à laquelle participent tous les travailleurs, et en fait tous les habitants, à la « démocratie représentative » qui ne représente en fait que les intérêts de la propriété foncière.

E. M. — Le succès de l'expérience en termes d'image et de sympathie que l'on a pour elle tient à la confusion entre le fait qu'elle serait une expérience de démocratie directe et le fait qu'elle soit une expérience de participation qui a élargi le cercle des décideurs dans la ville.

A. Q. — Ce n'est pas un élargissement du cercle des décideurs au sens où il y a une hétérogénéité forte des personnes qui viennent au forum, ce sont des gens un peu actifs à la base genre animateurs de comités de quartier ou d'associations de parents d'élèves, mais cela peut être aussi des gens de la rue, qui sont venus au forum avec leurs copains. Les gens qui se présentent pour être délégués sont évidemment plutôt ceux qui ont déjà des responsabilités, mais ce genre de système fait aussi émerger des leaders jusque là informels, les « forts en gueule ». Le forum est vraiment constitué de gens du quartier qui ne font pas partie du PT, dont les militants assurent plutôt l'animation, la publicité.

E. M. — Il y a bien un élargissement, mais c'est un système de représentation avec un biais social puisqu'on élit des délégués, ce n'est pas de la démocratie directe. Il n'y a pas de mandat impératif ni de processus d'implication générale de la population qui voterait elle-même les budgets. T. Genro explique pour sa part que c'est un mélange de démocratie directe avec participation volontaire et de démocratie représentative. Il remarque que dans la pratique on ne voit que les acteurs les plus actifs et s'en accommode : « la démocratie directe est toujours une démocratie des plus actifs » (Genro, 1999). Il revendique le fait que d'importantes minorités soient les chevilles ouvrières du processus. C'est une vision où la présence, le militantisme sont récompensés. Elle reconnaît implicitement que le mécanisme n'est pas un mécanisme de

démocratie directe mais qu'il peut fonctionner économiquement et socialement parce qu'en augmentant le cercle des intervenants on peut opérer une redistribution économique et sociale. Ceux qui étaient peu ou pas entendus au conseil municipal sont plus entendus aujourd'hui, mais pas nécessairement les habitants des quartiers les plus pauvres, et il est opéré une réorientation en termes d'équipements collectifs, de voirie... L'expérience est intéressante car elle permet dans ces conditions très précises et dans ce contexte particulier que s'instaure un mécanisme redistributif. La question est de savoir si cela peut être transposé dans une autre ville en Amérique du Sud, en Afrique, dans les pays occidentaux, dans des contextes différents.

A. Q. — Au Brésil, à Salvador de Bahia, une autre expérience est en cours (voir Ivo, 1998). Il semble que cela marche aussi et ce serait lié là encore à une situation de cohabitation. Le maire n'a pas de raison à mon avis de monter un tel échafaudage si son conseil municipal est de sa couleur, et vote ce qu'il veut.

E. M. — Un maire disposant d'une majorité au conseil n'a pas besoin de mettre en place une telle structure, si lourde, s'il veut mener une politique plus sociale. Il peut aussi consulter facilement la population au moyen de techniques référendaires. Dans un pays où les gens ne sont pas démunis économiquement et politiquement comme une partie des habitants au Brésil, on peut se demander si les gens soutiendraient activement une telle expérience.

A. Q. — Les discussions entre les personnes intéressées par l'expérience en France montrent que dans notre pays souvent de petits investissements locaux nécessitent une intervention plus ou moins directe auprès des élus. Ces interventions ne sont jamais tentées par les personnes qui sont dans la minorité municipale, sauf si leur groupe est dirigé par un des leaders de l'opposition municipale. Tout se déroule dans un cadre partisan qui dégoûte les personnes qui ont des besoins réels. Pour ce qui concerne l'espace scolaire c'est particulièrement flagrant.

E. M. — Envisageons l'idée d'un budget participatif dans le contexte français, l'idée est évoquée d'ailleurs dans le Nord et en région parisienne. On ne peut pas créer un véritable système de démocratie directe pour des raisons juridiques mais utiliser des techniques consultatives. Imaginons que le mécanisme fonctionne et qu'il soit pris en charge, se pose alors le problème de la captation de la représentation. Les études disponibles sur les comités de quartier en France des années 1970 à nos jours (Blondiaux, 1999) ou sur les opérations américaines d'implication de la population (Arterton, 1987) montrent bien qu'il n'y a pas d'engagement universel ni continu dans les expériences qui recherchent la démocratie directe ou du moins qui en revendiquent l'esprit, et donc qu'une dynamique de représentation se met souvent en place (quand il n'y a pas simplement essoufflement). A Porto Alegre, la dynamique a été positive. Mais si l'on passe à la limite, à un scénario fiction, on pourrait imaginer des situations moins favorables. Par exemple des pays occidentaux confrontés au vieillissement de leurs populations, avec les anciens, traditionnellement parmi les plus actifs dans la ville, participant encore plus et encore plus représentés, réclamant des travaux de confort à leur bénéfice ... instaurant un

pouvoir des retraités, favorisant des inégalités entre populations d'âges différents (mais un autre pouvoir pourrait se manifester, celui d'un militantisme d'extrême droite ou d'extrême gauche).

A. Q. — Les exemples de Paris, Lyon et Marseille, ou d'autres villes françaises comme Rennes ou Montpellier montrent que cette captation réciproque de la participation et de la mairie n'est pas la seule réalité. Certes les mairies d'arrondissement sont très liées aux personnes âgées, elles font des aménagements pour elles, mais les forums de discussion qui ont été créés ne vont pas nécessairement dans le sens de la municipalité en place. L'idée d'intervenir sur le budget quand on est minoritaire est rare ; elle peut déboucher parfois nous l'avons vu par exemple dans le XIV^e arrondissement. Les CICA (conseils d'association de l'arrondissement) ne sont pas dominés par les personnes âgées, ils sont extrêmement diversifiés, ils se présentent malheureusement comme des lieux de discussion et pas comme des instances de décision. Jamais l'enjeu budgétaire n'est posé ; mais il pourrait l'être par des personnes décidées puisque tous les débats municipaux sont publics, comme les listes de subventions décidées au niveau local. Des associations font déjà pression pour que des aménagements soient effectués par la ville par exemple au sein des écoles, et elles parviennent à se faire entendre, en ayant une action continue sur le conseil d'arrondissement à propos du vote du budget pendant des mois.

E. M. — C'est la force du pouvoir militant justement. De plus, il faut mettre un bémol. La loi PLM, dans le cas de Paris, ne permet pas d'avoir de budgets autonomes.

A. Q. — Il y a une cassette d'arrondissement qui est tout à fait suffisante pour avoir des actions symboliques. Il n'y a aucune raison que son bénéfice soit réservé aux enfants des écoles privées, sous prétexte que la droite détient le pouvoir municipal ; chose curieuse aucune demande n'est faite, et il est alors facile de désigner l'adversaire au pouvoir comme produisant du ghetto par sa négligence dans les endroits où on est hégémonique idéologiquement. Si l'on pense que la démocratie est un pouvoir fondé d'abord sur la force du raisonnement plus que sur celle des armes, on devrait pouvoir imaginer même que ces micro transformations politiques déjà possibles à l'échelle locale gagnent l'échelle municipale. En fait une action d'envergure qui déborderait les clivages partisans et rencontreraient l'assentiment des habitants grâce à des dispositifs participatifs de type nouveau me semble tout à fait possible, à condition d'avoir des enjeux visibles : l'aménagement des espaces publics, l'amélioration de l'équipement des écoles ou des services de santé, etc...

E. M. — L'évocation d'une formule de budget participatif a ceci d'intéressant en Europe que l'on dit souvent que le pouvoir municipal a décliné face aux intérêts privés, face aux grands groupes installés dans le local et lourdement impliqués dans la gestion à long terme des villes. L'appel à la participation populaire pourrait paradoxalement ne pas manifester seulement un contrôle continu des instances représentatives par la population mais être un moyen de redonner des marges de manœuvres aux élus, au pouvoir exécutif, en relégitimant leurs décisions, celles qui ne vont pas nécessairement dans le sens des intérêts immédiats de leurs interlocuteurs industriels. Qu'en a-t-il été à Porto Alegre ?

A. Q. — La ville a effectivement exigé de la société Carrefour, qui désirait s'implanter chez elle, qu'elle finance une crèche et qu'elle participe à divers travaux de voirie et d'équipement en contrepartie de son installation. L'affaire a fait du bruit, *Libération* en a rendu compte (Dutilleul, 1999). Le problème est que Volkswagen, qui était aussi intéressé par une implantation à Porto Alegre, est parti plus loin pour ne pas répondre au même type d'exigences !

E. M. — S'il y a concurrence entre villes et états, jouer ce jeu n'est pas très productif, sauf si l'entreprise en question a vraiment besoin de cette implantation. Dans un autre contexte, celui de l'Afrique noire, le budget participatif est évoqué comme une solution possible aux problèmes très graves de déficit démocratique. Un rapport pour l'UNESCO (Toulotte et Daff, 1999) écrit par des militants du réseau français « Budgets participatifs, *démocratiser radicalement la démocratie* » qui tente de promouvoir l'expérience, l'envisage comme une mobilisation populaire, une action de la société civile chargée de rétablir l'état de droit dans un pays comme le Sénégal après les années récentes de crise financière et d'intervention dans le local de la Banque mondiale qui imposerait des critères stricts de gestion pour rembourser la dette nationale. La gestion clientéliste, népotiste, des services publics est dénoncée avec celle d'une forme corrompue de démocratie représentative au service des grands créanciers du Nord. Cet appel à une citoyenneté active est intéressant et s'inscrit bien dans les débats actuels sur la mondialisation des revendications citoyennes, à côté de la mondialisation des techniques et des économies. Mais on peut se demander si cette vision ne conserve pas quelque chose d'un peu ethnocentrique et de nostalgique. Le clientélisme n'est pas seulement une corruption dans les sociétés traditionnelles mais une forme d'organisation sociale. Vouloir s'en débarrasser ce n'est pas simplement injecter des techniques participatives là où il n'y aurait pas ou plus assez de démocratie, c'est viser une transformation fondamentale des relations entre les hommes.

A. Q. — Il y a deux modes d'organisation dominants dans des villes comme Dakar. Le premier est fondamental, il embrasse tout le monde, c'est la propriété foncière traditionnelle qui demeure très proche du clientélisme, avec des chefs de terres qui possèdent encore dans la tête de tout le monde les droits sur la terre et les distribuent. L'État s'est installé de son côté en cœur de ville et a exproprié des terrains, il loge ses fonctionnaires en faisant des compromis avec le système traditionnel. Les notables émergent à l'intersection des deux systèmes. Le problème est que ce système qui fonctionnait très bien du temps de la colonisation et un peu après quand les villes étaient à peu près stables démographiquement, ne fonctionne plus avec un taux de croissance de plus de 3 % par an. On ne sait pas accueillir les nouvelles personnes avec les équipements que cela demande. Dans ces conditions, il faut absolument que le système municipal africain change. Des institutions internationales comme la Banque mondiale qui défendaient l'idée que seul l'État pouvait changer quelque chose en Afrique, avec leur aide, ont depuis 1998 changé de point de vue. Le problème est tel qu'il n'y a que les villes qui peuvent, en s'appuyant sur les ressources dont elles disposent, trouver de quoi agglutiner les nouvelles populations et rendre productive leur arrivée au lieu de la faire tourner au désastre. Seules certaines villes ont les moyens d'attirer les investissements internationaux et les autres n'ont que

les moyens du bord... Une problématique de type budget participatif pourrait ici sans doute être intéressante. Mais les partis existants s'opposent entre eux et n'ont pas de base militante suffisante. Il me semble qu'il n'y a au fond que l'ANC en Afrique du Sud qui pourrait se lancer dans une telle expérience, mais sa position hégémonique dans le pays ne la lui rend pas nécessaire. A Porto Alegre, et dans les grandes villes du Brésil, la base militante a été créée par le militantisme syndical d'un côté et les classes moyennes éduquées en lutte contre la dictature, soit par des catégories sociales objectivement alliées contre la domination de la grande propriété foncière. La possession de la terre, comme revanche contre l'apartheid, reste pour l'instant un objectif politique trop prégnant en Afrique du Sud pour qu'une vraie politique urbaine puisse voir le jour.

E. M. — Que la démographie explose ou pas, avec la soupape possible de l'immigration, le système traditionnel de propriété perdure. Il repose sur l'idée que l'homme appartient à la terre et non la terre à l'homme, comme disait Marx. Cette idée est au centre de fortes inégalités en Afrique. Y a-t-il assez de jeu pour qu'un système redistributif fonctionne ?

A. Q. — A Porto Alegre, la propriété foncière est là encore mais en tant que symbole et non valeur d'usage. Elle est laissée à la droite, négociée à partir d'une sorte de pétition de principe : « nous sommes les ouvriers, les professeurs, les employés, nous représentons les autres forces sociales et nous voulons négocier avec vous quelque chose. Si vous voulez la paix sociale, camper dans vos propriétés donnez nous plus d'argent pour satisfaire nos besoins d'éducation, de santé, de voirie, de culture, etc., pour jouir un peu du confort auquel vous avez accès, de la dignité humaine telle que vous l'avez vous-même définie ». Il y a eu une négociation très claire en conseil municipal entre les propriétaires, représentés par les conseillers municipaux les plus à droite, et les autres forces sociales. Les propriétaires ont lâché du lest, pour garder leurs positions sociales, même si cela s'est fait au prix d'un amoindrissement de leurs positions politiques.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ABERS, R., « La participation populaire à Porto Alegre au Brésil », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, p. 42-54, 1998.

ARTERTON, C., *Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy ?*, Londres, Sage, 1987 (traduction partielle « La technique est-elle au service de la démocratie ? », *Hermès* 26, 2000).

BLONDIAUX, L., « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », in BLONDIAUX, L. et al., (dir.), *La démocratie Locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, 1999.

DUTILLEUX, CH., « La mondialisation s'arrête à Porto Alegre. Ou comment la ville brésilienne a fait plier Carrefour », *Libération*, 02-11-1999.

GENRO, T., « Porto Alegre. La subversion démocratique », *L'Humanité*, 18-10-1999.

GENRO, T., DE SOUZA, U., *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif, l'expérience de Porto Alegre*, (traduction Elena Guerrero, Martine Toulotte et Jean Blaise Picheral), Éditions Charles Léopold Mayer, Fondation pour le progrès de l'homme, Paris, 1998.

IVO, A. B. L., « L'expérience de gouvernance urbaine à Salvador de Bahia (1993-1996). Gestion urbaine, pouvoir et légitimité », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 80-81, p. 55-63, 1998.

TOULOTTE, M., DAFF, S.A., *Élaboration d'un cadre conceptuel sur gouvernance démocratique et participation, à partir de recherches-actions engagées au Sénégal, au Brésil et en France. Le cas sénégalais*, Rapport provisoire pour l'UNESCO, septembre 1999.