

QUI PARTICIPE À QUOI ? Le budget participatif à Recife

par Paul Cary

La défaite de Raul Pont à Porto Alegre, après seize années de présence ininterrompue du Parti des travailleurs (PT) à la tête de la mairie, sonne comme un avertissement. Certains analystes avaient déjà perçu des signes d'essoufflement de la procédure du budget participatif (OP) dans la capitale du Rio Grande do Sul, mais les têtes pensantes du PT n'avaient pas imaginé un scénario de défaite. Néanmoins, le nouveau maire José Fogaça a garanti qu'il ne remettrait pas en cause la procédure qui a fait la réputation de la ville. Car il faut revenir quelque peu en arrière : on a beaucoup parlé de l'OP. Le quasi-unanimité à son égard a pu se révéler agaçant : si même ses adversaires politiques (la droite brésilienne) lui reconnaissent des vertus, c'est certainement qu'il a dû laisser de côté ses aspects les plus subversifs. Cette défaite électorale fait que des capitales qui s'y étaient converties (Belo Horizonte, Recife) se sont proposées pour accueillir le Forum social mondial, car certains mouvements altermondialistes seraient peu enclins à rester dans une ville où s'est faite une transition politique qui ne leur convient guère. (Il faudra analyser de près le contenu de la continuité dans laquelle le nouveau maire de Porto Alegre entend s'inscrire.)

Notre analyse de l'OP n'ignorera pas les hypothèses, conclusions et débats nés à Porto Alegre ; néanmoins, elle se basera sur l'étude du fonctionnement de la procédure à Recife, capitale du Pernambouc, principalement sous la première gestion du maire João Paulo (2000-2004), réélu au premier tour fin 2004. Recife est une ville historiquement inégalitaire : sa population – 1,5 million d'habitants – présente des taux d'inégalité sociale et de pauvreté plus critiques que dans le reste du Brésil, sans parler de la violence (80 morts violentes pour 100 000 habitants, soit davantage qu'à Rio de Janeiro).

Pour évaluer l'OP, encore faut-il pouvoir délimiter la part qui lui revient dans l'ensemble des politiques municipales. Que peut-on lui attribuer ? Et, réciproquement, y a-t-il beaucoup à lui reprocher, sans tomber dans ce qui est aujourd'hui appelé « la critique pour la critique » ? Comment espérer de

citoyens sans autre citoyenneté qu'administrative qu'ils se comportent en sages élèves d'une école de la démocratie qui leur aurait ouvert ses portes, après des siècles de travaux de construction ? À la mairie, deux discours : la communication sur l'inversion des priorités et la radicalisation de la démocratie, d'une part ; le réalisme sur le faible niveau des débats publics de l'autre.

Pour présenter l'OP, nous procéderons en plusieurs temps. D'abord, il nous faudra décrire la procédure, ses étapes, ses slogans, ses principes. Mais aussi les réunions, les petites phrases, les réactions du public lors des débats... Et tenter de cerner la spécificité de l'expérience *recifense*. Ensuite, on pourra tenter d'évaluer la procédure. On sera alors en mesure de définir l'OP comme l'une de ces quelques expériences propres à doter de critères de justice la distribution des ressources non accaparées par les heureux convives du festin offert par le néolibéralisme.

LE CYCLE DE L'OP À RECIFE, « CAPITALE NATIONALE DE LA PARTICIPATION POPULAIRE¹ »

La procédure

L'OP n'est pas une procédure simple, à tel point que, comme nous le confiait João da Costa, le secrétaire en charge de l'OP à la mairie, on hésite à modifier la procédure, car les participants commencent à peine, au terme de quatre années, à se l'approprier. Elle mêle des critères politiques, techniques et financiers. Lors d'une année normale, on peut décomposer la procédure en sept étapes. Les mois de janvier et février sont calmes, réservés à des réunions de méthodologie et d'articulation. C'est à partir de mars que le rythme s'accélère avec la tenue de grandes réunions publiques, qualifiées de « plénières régionales ». Recife est divisée en six régions politico-administratives (RPA 1, RPA 2, etc.), lesquelles sont elles-mêmes divisées en micro-régions (dix-huit au total). Et les divisions ne s'arrêtent pas là : chaque micro-région va abriter plusieurs plénières régionales (trois en moyenne) pour en faciliter l'accès à la population. Les réunions se déroulent dans des endroits divers : en pleine rue, devant des églises, dans des salles de fêtes... Les plénières régionales et intermédiaires se font sur une base géographique (tout habitant du quartier peut voter). On a cependant adjoint à ces réunions des plénières thématiques – aide sociale, culture, développement économique et tourisme, développement urbain et environnemental, jeunesse, femmes, santé et « noir » – ouvertes à tous.

1. Nouveau slogan attaché à la ville fin 2004 par la mairie.

Les assemblées plénières

Les plénières régionales sont de grandes assemblées pouvant réunir plus de 500 personnes. On y procède au choix des trois priorités d'investissement de la zone parmi dix thématiques possibles : habitation, éducation, revêtement et drainage des rues, santé, culture, sports et loisirs, assainissement, construction de murs de soutien contre les glissements de terrain, travail et revenu, aide sociale. En contrepartie, il n'y aura pas d'investissement dans les sept thématiques non prioritaires². Cependant, la législation brésilienne obligeant les municipalités à remplir leurs fonctions en matière d'éducation et de santé, ces deux thématiques ne peuvent jamais être totalement délaissées.

On se déplace en groupe pour aller aux séances, sous l'impulsion des leaders communautaires ; les participants sont de tous les âges, avec une majorité de femmes. Rares sont les participants qui viennent tout seuls. Les réunions sont fixées à 19 heures, après le travail. L'enregistrement se fait sur ordinateur, le contrôle est assez strict, la fraude possible mais difficile. Le public manque parfois d'attention, beaucoup sortent avant la fin de la réunion ou discutent à haute voix avec des voisins retrouvés pour l'occasion. On lève le doigt pour répondre aux questions, on crie, on siffle, on ne s'ennuie pas ! Le ton des organisateurs est parfois condescendant – ainsi, J. da Costa : « On se dépêche pour pouvoir assister à la fin de la *novela*. Du moins pour ceux qui ont la télévision. »

La procédure est routinière : la mairie rend des comptes sur sa gestion et tout ce qui a été réalisé au cours de l'année, à la fois sur la zone et dans la ville. Suit une courte séance de questions, toute personne qui le souhaite pouvant interroger le représentant de la mairie. En réalité, ces séances sont quelque peu illusoire, car c'est le plus souvent les leaders communautaires alliés à la mairie qui prennent la parole. Les critiques sont donc assez sommaires. En outre, les questions ne débouchent pas sur un débat car elles n'appellent pas de réponse : la mairie ne prend pas le temps de se justifier. En quelque sorte, le locuteur émet un avis, mais qui n'est pas discuté. Ce sont donc des monologues qui se suivent, ponctués de temps à autre par des applaudissements ou des sifflets. Enfin, on arrive au moment attendu du vote : dans un joli chahut, chacun dépose le bulletin sur lequel il a coché ses trois priorités.

Les plénières intermédiaires sont la continuation logique des régionales. Lors de celles-ci, les participants se sont en majorité inscrits comme membres d'un groupe (club de mères, association de quartier, etc.). Ils font alors l'objet d'une seconde convocation, cette fois pour élire leurs délégués et choisir dans le détail les travaux qu'ils souhaitent voir réaliser ou les services dont ils désirent la mise en place. Pour en décider, on additionne les voix recueillies

2. Mis à part les grands travaux ou les réalisations de portée municipale (installation d'une crèche, construction d'un viaduc).

par chaque projet (par exemple, projet A : paver la rue, projet B : restaurer le parc...). L'élection des délégués est simple : tout groupe de dix personnes a droit à un délégué. Ces réunions intermédiaires sont donc plus intimes : on est entre soi, dans un groupe déjà connu. La mairie ne cache d'ailleurs pas qu'il est dans ses intentions de renforcer les groupes communautaires par le biais de l'OP. En obligeant les participants à revenir, elle place les citoyens en situation décisionnaire à deux moments : pour choisir les priorités générales et pour se faire représenter et décider des réalisations à entreprendre. Tout le monde vote et les leaders habituels ne peuvent qu'influencer la décision. Certains groupes profitent de ces réunions pour réaffirmer leur identité collective (on fait une tombola, une petite fête...).

Les assemblées thématiques

Les réunions thématiques ont pour but d'éviter une territorialisation excessive des politiques menées. Leur nombre croît au fil des ans. Elles ont réuni 3 500 participants en 2003 (en huit réunions), soit des moyennes comparables à celles des grandes plénières. Elles n'élisent qu'un seul délégué titulaire au COP (Conseil du budget participatif) contre deux par micro-régions. En outre, leur influence sur le budget municipal est moindre. Selon mes informations et observations, la qualité des débats et la capacité critique des groupes varient beaucoup selon la thématique. Maria Cristina, en charge de la coordination de toutes les thématiques à la mairie, résume bien le problème : « Les thématiques ont un rôle de proposition en matière de politique publique seulement si elles fonctionnent de manière dynamique. Il faut que les délégués s'en servent pour dialoguer avec nous et nous critiquer. Sinon, en effet, cela ne sert pas à grand-chose. À Recife, les thématiques "femme", "noir" et "culture" sont les plus revendicatives. Dans les thématiques, on discute des orientations de la mairie sur les thèmes, on contrôle. Mais comme il ne s'agit pas des réalisations concrètes mais des programmes, c'est moins évident. »

Après l'élection des délégués, les forums régionaux et thématiques vont se mettre en place et élire les coordinateurs et les conseillers qui participeront au COP³, organe dont les fonctions décisives sont importantes et qui, après deux mois de discussion – en août et septembre –, va envoyer une proposition de budget qui passera devant le législatif municipal. Octobre et novembre sont, en conséquence, consacrés à surveiller les travaux des *vereadores*⁴. Enfin, en décembre, on discute des résultats obtenus dans les forums et le COP. En parallèle, les forums régionaux et thématiques se tiennent régulièrement, notamment pour transmettre les informations à la base.

3. Le COP a une importance indéniable ; néanmoins, faute de place, nous avons choisi de ne pas en décrire toutes les subtilités et fonctions.

4. L'équivalent des conseillers municipaux français, mais avec davantage de pouvoir.

Les critères

La répartition du budget se fait selon différents critères, la population, le revenu sur la zone, les carences en infrastructures, et des points sont attribués en fonction des priorités définies par les habitants. La somme des points collectés par micro-région est alors rapportée au total des points en jeu pour définir le pourcentage d'investissement dont chaque zone va bénéficier. Il n'y a donc pas vraiment de prime à la participation dans la répartition budgétaire ; elle n'intervient que dans le choix des réalisations. En outre, lors d'un entretien, Mauro Chaves, en charge de l'informatique au sein du secrétariat, m'a avoué que, lorsqu'en 2003, la thématique sport et loisir avait été votée dans de nombreuses zones, la mairie avait été bien contente de tomber sur une disposition législative lui interdisant une variation de plus de 25 % des budgets d'une année sur l'autre. Enfin, l'exécutif dispose d'une autre arme : la faisabilité technique. Les employés des services municipaux l'évaluent pour chaque projet et peuvent donc invalider l'un ou l'autre. Généralement, ce sont les communautés les moins rompues à la négociation avec les services municipaux qui perdent le plus, car il n'y a alors pas de solution compensatoire : si un projet est abandonné, la municipalité n'accorde pas de lot de consolation, mais met en œuvre le projet qui suit dans l'ordre des priorités.

Les liens avec le législatif municipal

Beaucoup d'analyses mettent en évidence les tensions entre les *vereadores* et les représentants de l'OP [cf. par exemple, Santos, 2002]. La Constitution brésilienne précise bien que l'approbation du budget municipal est de la compétence du pouvoir législatif. Cependant, le poids important qu'elle a également conféré à l'exécutif municipal a limité, historiquement, le poids des *vereadores* qui ont, en contrepartie, souvent orienté l'exécution du budget vers des pratiques clientélistes. « L'OP est une invention diabolique du PT pour se maintenir au pouvoir. Regardez combien de personnes y ont participé l'an dernier. Un peu plus de 10 000. J'ai été élu par un nombre bien plus élevé. Pourquoi est-ce que je devrais être moins représentatif que les conseillers du COP ? » (un *vereador* de Porto Alegre, cité par Santos, 2002, p. 543).

À Recife, le caractère récent de la mise en place de l'OP et la faible présence du PT au sein de la chambre ont mis à nu les tensions. L'épisode le plus marquant a été l'approbation, le 20 décembre 2000, juste avant l'investiture de João Paulo, d'un projet de loi qui réservait 10 % du budget d'investissement en travaux à la discrétion des conseillers municipaux.

Les liens avec les ONG

Si les ONG se considèrent comme des alliés importants, pour avoir milité en faveur de la victoire de João Paolo en 2000, celui-ci refuse ce genre de récit mythique : s'il reconnaît le rôle des militants lors de la polarisation du second tour, il rappelle néanmoins la solitude des débuts de la campagne [Martins, 2003]. Dans l'évaluation de la relation entre le gouvernement et la société civile à Recife, les ONG sont virulentes. Morceaux choisis : « La signification de la politique se réduit au sens de gestion. » « Nous courons aujourd'hui le risque de vivre dans un système de gestion où nous serions impliqués dans les conseils, mais en prenant des distances avec les mouvements sociaux et populaires. Est en marche une logique de participation qui privilégie l'institutionnel au détriment du citoyen » [Abong, 2003, p. 8].

Réclamant une participation réelle et le droit d'être des alliés critiques, les ONG ne font en fait qu'exprimer leur mal-être face au souhait de la mairie de privilégier le rapport sans intermédiaire avec les classes populaires, les évinçant ainsi de leur fonction de formation des élites populaires. Et les personnels municipaux d'insister sur une certaine mauvaise foi. Ainsi, J. da Costa : « Et que signifie l'OP ? En quelque sorte, une diminution du rôle politique des ONG. Le mouvement social bureaucratisé, clientéliste, avec lequel elles travaillaient – toujours les mêmes personnes, les mêmes leaders –, a été obligé de se renouveler, car l'OP exige une légitimité des leaders. » Et encore plus explicite, Mauro Chaves : « Les ONG, elles sont contre l'OP parce que cela leur fait perdre du pouvoir et des ressources. Comme la mairie finance la formation des délégués, cela empiète sur des domaines qu'elles se réservaient avant et, en outre, la mairie n'ayant plus besoin de les financer pour ces tâches, elle ont moins de ressources. »

Les slogans

La définition officielle de l'OP en fait « un espace important de débat et de définition des destinées de la ville⁵ » ; il est aussi vu comme un stimulant pour l'exercice de la citoyenneté. Cependant, selon les termes mêmes de son secrétaire, il doit se transformer en une sorte de « planification participative ». Si on devait s'en tenir aux simples slogans, on remarque que le slogan associé au budget participatif est « Le peuple décide, la mairie réalise ». Dans cette expression, l'aspect instrumental s'efface au profit d'une exécution des décisions populaires par le pouvoir municipal qui est supposée sans médiation. La notion de pouvoir exécutif prend ici tout son sens ; mais on doit noter que disparaît alors le pouvoir législatif municipal, au profit des assemblées populaires.

5. Définition officielle de la procédure, notamment sur le site Internet de la mairie.

Recife est une ville qui s'est historiquement bâtie sur des inégalités sociales (esclavage, plantations de canne à sucre). Il n'est pas étonnant dès lors que le thème de l'inversion des priorités ait été central dans la campagne de João Paulo : « Mon évaluation politique, c'était de soutenir qu'il [l'ancien maire] gouvernait en tournant le dos au peuple. C'était un gouvernement qui n'était pas intéressé par la participation populaire [...] cela représentait une forme traditionnelle et conservatrice de la façon dont les élites ont toujours gouverné la ville et l'État » [Martins, p. 140].

D'autre part, les gestes de violence de l'ancien maire (arrivant arme au poing dans une rédaction ou faisant des bras d'honneur aux manifestants), de même que le fonctionnement très instrumentalisé de l'expérience précédente de budget participatif, ont certainement alimenté le sentiment de nombreux électeurs d'être méprisés par un maire autocrate.

Les singularités de Recife

Difficile de se singulariser face au modèle de Porto Alegre. Recife a décidé de mener des actions spécifiques envers les femmes et les enfants⁶, que, faute de place, nous ne développerons pas ici. Surtout, comme me le disait J. da Costa, « nous avons beaucoup avancé, notamment par rapport aux autres expériences, dans la mise en place d'une relation directe entre la population et les décisions d'investissement, sans intermédiation. Les autres expériences passent beaucoup par la médiation des mouvements sociaux organisés. Comme nous considérons que la légitimité de ceux-ci varie beaucoup avec le temps, nous avons préféré atteindre directement le citoyen ».

À Recife, l'OP est en quelque sorte l'héritier des programmes municipaux visant à établir un contact direct entre le maire et les quartiers populaires, comme ce fut le cas avec le programme « Mairie dans les quartiers » du maire Jarbas Vasconcelos à la fin des années quatre-vingt. En 1998, sous la gestion de Roberto Magalhães, plus de 30 000 personnes participèrent à l'élection de 273 délégués. Cependant, ce fut davantage « un jeu de scène » – « la participation du citoyen commun resta limitée au choix des délégués » [Silva in Avritzer, 2002, p. 317], lesquels avaient ensuite toute latitude pour définir priorités et travaux. Surtout, beaucoup de projets retenus ne furent pas réalisés, et seuls 2,5 % du budget total de la ville furent employés à ce programme, avec des taux d'exécution atteignant à peine 30 %. Leal remarque que « la part de l'investissement régionalisé, destiné au budget participatif, s'est dispersé en petits travaux d'urgence dans les quartiers populaires » [Leal, 2003, p. 298].

6. En quatre ans, 190 000 enfants auraient participé du « budget participatif des enfants ».

La tradition clientéliste du Brésil s'exprime notamment par l'échange de votes contre des bénéfices matériels. L'OP limite considérablement l'influence des *vereadores*, qui ne disposent plus d'une manne illimitée. La procédure permet l'élection annuelle des délégués et la tenue de plusieurs réunions (les plénières, les préparatoires, etc.) : la municipalité souhaite avant tout que les leaders communautaires aient des comptes à rendre. L'OP vise autant à renouveler ces leaders communautaires qu'à développer leur *accountability*. L'accès à des informations techniques et budgétaires, la mise en place de nombreuses commissions d'accompagnement des travaux permettent aux participants d'exercer un droit de regard sur le budget public. On passe d'une approche en termes de privilèges à une autre en termes de droits : la mairie organise les conditions de son propre contrôle par la société civile.

Bien entendu, le système favorise une sur-représentation des membres du PT dans ces instances : la mairie nomme les coordinateurs dans chaque micro-région, et de nombreux leaders communautaires liés au PT font écho de leur tendance partisane. Néanmoins, l'espace créé est l'enjeu d'une vraie compétition politique. Les leaders communautaires liés à la gestion des années 1994-2000 ne s'y sont d'ailleurs pas trompés : on les retrouve presque tous dans le COP...

Avancées et limites

Les chiffres de la participation lors des plénières sont impressionnants : en faisant la somme des régionales, des thématiques et des intermédiaires, on atteint le chiffre de 42 800 participants en 2001, 67 100 en 2002 et 69 500 en 2003. Néanmoins, ce total ne correspond pas au nombre de participants puisque les participants aux réunions intermédiaires sont nécessairement les mêmes que ceux qui participent aux régionales. Ainsi, pour 2003, le chiffre de 45 000 participants apparaît plus réaliste. Ces chiffres – qui font de Recife le plus grand budget participatif du Brésil – sont un objet de fierté pour la municipalité. À titre de comparaison, en 2001, à Porto Alegre, 16 612 personnes avaient participé à l'équivalent des plénières. Pour João Paulo, « la démocratie coûte cher et prend du temps. Le maire pourrait dire : "Je vais faire trois grandes réalisations durant mon mandat," et décider tout seul. Mais c'est tout autre chose que d'avoir, comme à Recife, 180 000 participants. En outre, ainsi, on apprend à connaître la ville ».

La municipalité a investi des sommes conséquentes dans les réalisations de l'OP, mais il y a plusieurs façons de compter. À Porto Alegre, si tout le budget est considéré comme participatif parce que le COP influence l'ensemble du budget, « la part discutée en assemblées dans lesquelles tous les citoyens peuvent participer correspond à 100 % des ressources

d'investissement, lesquelles varient d'année en année et dépassent 10 % du budget total » [Cabannes, 2003, p. 52]. Recife n'atteint pas ce montant. D'après Chaves, « la part dévolue à l'OP reste assez faible, environ 5 % du budget total ». Le budget d'investissement total de la ville est de l'ordre de 60 700 000 reais (chiffres 2003), soit 6 % du total. Pour poursuivre ce petit jeu des comparaisons, le budget moyen par habitant était sur la période 2001-2003 d'environ 400 dollars à Porto Alegre contre 240 à Recife.

Les zones bénéficiaires sont les zones les plus nécessiteuses de la ville. Il y a donc une dimension de justice redistributrice dans l'action de la mairie, en phase avec le discours d'inversion des priorités qu'elle tient. Revers de la médaille, fin 2003, les critiques pleuvaient sur la municipalité à laquelle il était reproché d'avoir quelque peu déserté certains points de référence de la ville considérés comme en voie de dégradation (le centre historique par exemple). Consciente de ces critiques, la municipalité a attendu la fin du mandat pour inaugurer les travaux les plus visibles (cliniques, ponts). N'oublions pas d'ailleurs que les classes populaires se reconnaissent aussi dans les catégories valorisées par les classes dominantes et, qu'à ce titre, elles apprécient aussi des ouvrages qui sont spectaculaires mais pas forcément socialement redistributeurs.

Les résultats peuvent donc être considérés comme relativement proches de ceux de Porto Alegre, la ville pour laquelle on dispose du plus de données. Ainsi, l'étude très sérieuse de Marquetti permet d'affirmer que « l'OP a eu un effet redistributif. Il existe une relation négative entre le revenu de la région et le volume d'investissement par tête [...] On observe que les régions qui appartiennent au groupe des bas revenus ont bénéficié, d'une façon générale, d'un plus grand volume de réalisations pour mille habitants » [Marquetti, *in* Avritzer, 2002, p. 142 et 144].

Recife n'échappe pas à ce qui est certainement la critique la plus commune faite au budget participatif : la territorialisation de l'action politique. La multiplication des petites réalisations peut se révéler plus coûteuse que des travaux de plus grande importance englobant plusieurs zones. La plupart des revendications sont liées au lieu d'habitation, et les participants auraient en outre tendance à se démobiliser une fois leur objectif principal atteint. Est-ce à dire que leur conscience politique demeure limitée ? Cela n'est pas évident, car on peut s'apercevoir que la mobilité des travailleurs leur donne aussi un autre point de vue sur la ville. En outre, les séances de l'OP rendent des comptes sur l'ensemble de la ville et les délégués de zones éloignées se mélangent. Enfin, la méthode des plénières publiques et multiples donne incontestablement une meilleure connaissance des lieux au personnel municipal. Il faut aussi signaler l'existence de nombreuses instances qui discutent de la ville comme un tout : les plénières thématiques, bien sûr, mais aussi, du point de vue architectural et urbain, le plan directeur de la ville de Recife ; de même pour les conseils thématiques (de

santé, par exemple). Surtout, au sein de l'OP, on discute de tout (santé, éducation, habitation, etc.), contrairement à l'approche politique habituelle et fragmentée (par secteur). Quant aux grands travaux, ils font l'objet de procédures à part.

C'est certainement sur le manque d'échange véritable dans les « débats » que l'expérience est le plus critiquable. Certes, des échanges critiques ont lieu dans des instances plus politisées (comme le COP), mais on peut s'étonner de la tenue de discours oscillant entre un paternalisme méprisant et une posture partisane affichée. Il est difficile de parler de radicalisation de la démocratie lorsque l'inégalité est si manifeste au cours des assemblées. Le nombre important de participants de dernière minute « enrôlés » par leurs leaders est préoccupant. Certains sont ici parce qu'on leur a promis un sandwich – les ONG participent parfois à de telles manœuvres ; d'autres ne savent tout simplement pas pourquoi ils sont là – ainsi de nombreux adolescents qui accompagnent leurs parents ; certains, enfin, pensent qu'ils doivent élire des candidats alors qu'on décide des priorités d'investissement. D'ailleurs, le taux de « fuite » lors des réunions est élevé (l'attente étant longue). Plus significatif, le taux d'évasion entre plénières régionales et intermédiaires est de plus de 50 % pour les années 2001-2003. En clair, plus d'une personne sur deux ne participe ni à l'élection des délégués ni au choix des réalisations.

Une fois de plus, on reste dans le jeu des apparences. Pour l'image de marque de la ville, il est bon de se positionner au premier rang des expériences démocratiques. Les organisateurs sont cependant conscients des faiblesses de leur procédure : l'important pour eux est de ne pas se décourager devant ces obstacles, mais, au contraire, de défendre bec et ongles la procédure avec l'argument que « c'est toujours mieux qu'avant » et qu'« on ne peut pas modifier cinq cents ans d'histoire en quatre ans ».

DÉBATS AUTOUR DU MODÈLE NÉ À PORTO ALEGRE

Définitions

L'étude de Cabannes dénombreait plus de 250 expériences en cours sous cette appellation, que ce soit au Brésil ou en Argentine (à Buenos Aires), mais aussi en Europe (où les villes de Saint-Denis et de Cordoue revendiquent cette appellation). Cependant, comme le dit Avritzer, mieux vaut définir le concept pour éviter soit de l'assimiler purement et simplement au modèle *gaucho*, soit d'en faire un fourre-tout d'expériences ayant en réalité peu en commun. Une innovation à ceci de déroutant que la mobilisation des catégories de pensée familières nous laisse insatisfaits.

Santos en donne cette définition : « L'OP est une structure et un processus de participation communautaire basé sur trois grands principes et sur un ensemble d'institutions qui fonctionnent comme mécanismes ou canaux de la participation populaire aux processus de prise de décision du gouvernement municipal » [Santos, 2002, p. 367].

Ses principes sont les suivants : tous les citoyens ont le droit de participer (et pas seulement les organisations communautaires) ; la participation panache des règles de démocratie directe et représentative, et s'effectue au travers d'institutions dont le fonctionnement est défini par les délégués ; les ressources d'investissement sont réparties en fonction de critères généraux (définis par les participants), techniques (définis par l'exécutif) et des normes légales. Cabannes y ajoute deux dimensions : l'une souligne la filiation de l'expérience avec les mouvements sociaux, l'autre fantasme l'apparition d'un quatrième pouvoir – « la configuration d'un espace public plébéien, ancré dans la participation directe, embryon d'un quatrième pouvoir combinant pouvoir citoyen et pouvoir communautaire » [Cabannes, 2003, p. 17].

Avritzer souligne pour sa part deux aspects qui nous semblent capitaux : « L'OP est un moyen de renouveler l'articulation entre la démocratie représentative et la démocratie participative », notamment par la « cession de la souveraineté par ceux qui la détiennent au terme d'un processus représentatif local » [Avritzer, 2002, p. 14]. Conséquence de cette définition, « la limite de la plasticité de l'OP semble se résumer à un seul élément : le maintien des éléments délibératifs du processus » [*ibid.*, p. 50]. Avritzer montre aussi comment la plupart des travaux sur la question considèrent la démocratie « comme une forme d'articulation entre représentation et participation », c'est-à-dire privilégient « l'idée de la complémentarité des formes de démocratie » [*ibid.*, p. 54]. Ces études montrent en effet l'importance de la volonté politique des élus qui, à travers la mise en place de telles expériences, récusent la traditionnelle opposition entre démocratie directe et démocratie représentative. Ainsi, à Porto Alegre, où l'influence trotskiste a été forte, on peut penser que les plénières thématiques, absentes de la première version, « ont été mises en place au sein de la procédure pour attirer les secteurs de la classe moyenne étrangers au processus, notamment parce que leurs intérêts les plus immédiats, presque toujours plus généraux que locaux, n'étaient pas entendus dans l'OP » [Navarro, 2002, p. 95]. Il ne faut pas sous-estimer les aspects stratégiques dans la mise en place des procédures alliant démocratie directe et délibérative.

L'autonomie de l'OP

Lorsqu'on aborde l'épineux sujet de l'autonomie de l'OP, il est crucial de savoir quelle est l'origine historique de l'expérience. Est-ce la conséquence de luttes sociales ou le produit d'une décision des autorités étatiques ? La

question est d'importance, car la démocratie est souvent décrite comme la mise en place « d'une part des sans-part », l'irruption dans l'histoire des couches défavorisées (Rancière).

À Porto Alegre, la tradition associative est forte, plus forte que dans le reste du Brésil. S'appuyant sur diverses études, Avritzer conclut qu'il y a une filiation évidente entre l'existence d'un fort mouvement associationniste et l'apparition de l'OP. Néanmoins, doit-on voir dans l'OP une sorte de mouvement social institutionnalisé ? Santos [2002, p. 534] considère que « l'OP n'est pas un mouvement populaire, mais une constellation institutionnelle », au contraire de Cabannes [2003, p. 19] pour qui « l'OP est le dédoublement de luttes populaires de plus de trente ans, qui aujourd'hui disposent d'un espace public pour leur traitement politique ». À Recife, on peut dire que le débat n'a guère lieu d'être. Si la démocratisation a coïncidé avec la croissance spectaculaire du nombre d'associations d'habitants dans les années quatre-vingt, les études attestent du poids de l'État dans la fabrication du mouvement communautaire. Dans les années cinquante-soixante, « [Recife] est passée par de grandes mobilisations de type populiste qui n'ont pas impliqué l'augmentation du mouvement associatif dans la ville [...] [mais] exprime une tendance, dans la période encore autoritaire, à la constitution d'une arène associative à partir de l'État » [Avritzer, 2002, p. 21 et 39].

Le débat porte d'ailleurs moins sur l'influence de cette tradition d'organisation populaire que sur son poids dans l'efficacité du processus : les théories procédurales de la démocratie considèrent qu'une forte tradition associative n'est pas nécessairement utile au bon fonctionnement de la démarche. Or, en ce qui concerne Porto Alegre, les conclusions sont plutôt différentes : « Nous pouvons dire que l'OP implique toujours, dans les expériences couronnées de succès, des éléments délibératifs, mais que la potentialisation de ces éléments exige une infrastructure délibérative et non hiérarchique au niveau de la société civile, infrastructure que le modèle délibératif de l'OP n'est pas en soi capable de créer » [*ibid.*, p. 52].

Ces hypothèses demandent à être confirmées, mais notre analyse de la procédure de Recife met en lumière la faible autonomie du processus délibératif comme le peu d'indépendance des associations par rapport à la mairie. Notons cependant que les leaders communautaires répètent à l'envi que seules les luttes populaires permettent le changement social, dans un discours visant autant à mobiliser l'auditoire qu'à exprimer leur réel engagement dans les luttes. D'autant plus que ces injonctions sont souvent liées à un discours de soutien à la municipalité, c'est-à-dire que les luttes populaires sont aussi conçues comme des luttes de soutien au parti considéré comme l'allié des classes pauvres, *i.e.* le PT. C'est en ce sens qu'on peut douter de l'effet démocratisant de l'OP sur la structure associative. C'est plutôt la structure associative préexistante qui facilite la délibération au sein de l'OP.

Un autre enjeu est celui de savoir si les résultats obtenus sont véritablement la traduction des choix de la population. À cet égard, des constatations quelque peu surprenantes ont été faites. L'étude de Marquetti, tout à fait élogieuse en ce qui concerne le caractère redistributif de l'OP à Porto Alegre, fait néanmoins cette remarque : « Le pourcentage des dépenses en matière d'habitat est resté constant et celui qui concerne les voies urbaines a légèrement baissé. Ces résultats attirent l'attention dans la mesure où habitat et voies publiques ont été choisis comme priorités de la ville [...] » [Marquetti, *in* Avritzer, 2002, p. 145]. Cet exemple est assez proche du cas précédemment évoqué où la mairie de Recife n'a pas suivi le choix de la population qui avait défini le thème du sport et loisir comme priorité en 2003. Si les thèmes choisis par la population ne sont pas réellement respectés, on peut se demander ce qui différencie l'OP d'une gestion municipale éclairée, qui privilégierait les classes populaires sans pour autant développer des canaux de participation directe. Notre point de vue sur Recife rejoint quelque peu celui de Navarro sur Porto Alegre, à savoir que la municipalité exagère l'importance de l'OP dans la conduite réelle de sa gestion. À Porto Alegre notamment, les chiffres de la participation stagnent et ne dépassent pas un très faible pourcentage de la population (1 %). À Recife, c'est plutôt la qualité des débats qui laisse à désirer. Le poids des décideurs municipaux, à Recife comme à Porto Alegre, est trop important pour que des conclusions puissent être réellement tirées. Car il est malaisé de faire le tri entre ce qui tient aux initiatives des instigateurs municipaux du processus et ce qui tient à celles des participants. Plus subtilement, l'influence du PT au sein d'un organe dont ses services maîtrisent au mieux l'ensemble des paramètres (géographiques, budgétaires) est probablement trop importante. À Porto Alegre, au regard du battage médiatique réalisé autour de la ville et parfois très peu objectif (exagérant notamment l'influence de l'OP sur les résultats de la ville en matière d'indicateurs sociaux, oubliant que ceux-ci étaient déjà bons avant 1989), on voit bien que ce positionnement a des conséquences en termes d'image de marque et de résultats électoraux.

Cette observation est évidemment liée à la faible indépendance des instances délibératives. Deux points sont à souligner : d'une part, la forte présence partisane du PT à l'intérieur de la procédure, de l'autre, la qualité aléatoire des délibérations. En ce qui concerne la présence partisane, pour Navarro [2002, p. 53], « brisant les critères du clientélisme typique du passé, l'OP ré-institue peu à peu un autre type de clientélisme, cette fois-ci de type partisan et qui vient malheureusement bloquer la publicisation du processus ». Cependant, selon Avritzer [2002, p. 53], la présence partisane au sein du processus ne signifie pas en soi qu'on puisse parler de néoclientélisme : « La question qui se pose n'est pas de savoir s'il y a présence partisane dans l'OP, mais quelles sont les conséquences de cette présence, en particulier pour l'égalité du processus distributif et pour l'autonomie du

processus associatif. » On est tout à fait d'accord avec cette observation⁷, mais il faut remarquer qu'Avritzer, dans sa réponse, élude le point qui nous paraît le plus décisif, à savoir l'autonomie délibérative des participants. En effet, les associations peuvent très bien rester indépendantes et la mairie distribuer de façon équitable les ressources d'investissement, sans qu'il y ait une quelconque égalité délibérative dans le processus. Or nos observations des plénières de Recife sont sans ambiguïté : les conditions d'une communication libre et égale ne sont absolument pas respectées. Le débat n'existe pas, il est, au mieux, mis en scène. Pour Porto Alegre, Navarro [p. 123] dresse le même constat : « À ce qu'il semble, le processus paraît s'être réduit à une définition pour le moins restreinte de la démocratie directe, purement liée à la présence, dans laquelle les citoyens sont face à un éventail d'options qu'ils votent, et le processus, là, dans la pratique, s'arrête pour presque tout le monde. »

Cependant, tous les observateurs ne partagent pas ce point de vue. Ainsi, pour Gret et Sintomer [2002, p. 131], « la société civile a gardé son indépendance et peut continuer à jouer le rôle de contre-pouvoir ; la communication entre les élus ou les fonctionnaires et le reste des citoyens s'est considérablement intensifiée ; le fétichisme politique et le "cens caché" ont considérablement reculé ». Difficile de trancher le débat. Aussi nous contenterons-nous de reprendre la proposition de Navarro, qui considère que l'OP gagnerait beaucoup à se libérer de toute influence de l'action gouvernementale dans ses prises de décisions, même lorsque celle-ci apparaît sous une forme désintéressée. Il suggère de briser le lien institutionnel existant et d'accepter d'allouer une part des fonds publics directement aux citoyens, dans la limite d'un ensemble de règles collectivement édictées. Cela lui semble le meilleur moyen d'éviter l'essoufflement dû à la routinisation qui menace une expérience vieille déjà de seize ans.

La réflexion ne doit cependant pas s'arrêter à ce point. On a vu, pour Porto Alegre et pour Recife, que l'OP avait favorisé une inversion des priorités au niveau des investissements municipaux. En clair, l'OP démocratise peu ou prou les conditions de vie. Les services publics s'améliorent et les régions pauvres en bénéficient. Mais les résultats de l'OP peuvent aussi être lus comme de simples mesures compensatoires, marginales – et en ce sens éloignées de l'idée de justice –, pour remédier au caractère inadmissible des inégalités sociales au Brésil. En outre, le développement de ces politiques prônant un amendement de la démocratie représentative par des procédures délibératives correspond aussi à un certain affaiblissement de la portée protestataire des mouvements sociaux, happés par la nécessité de collaborer avec les pouvoirs municipaux.

7. Qui est du même ordre que celle que nous a faite J. da Costa : « On ne va pas ouvrir des espaces politiques et laisser nos adversaires politiques les occuper sans réagir. »

L'OP et la théorie de l'espace public

La démocratisation supposée des conditions de vie ne nous en dit cependant pas suffisamment sur le caractère démocratique en soi de l'OP. Comment qualifier les espaces publics qui s'instaurent ? Peut-on les relier à la théorie habermassienne des espaces publics ?

L'expérience de Recife nous permet d'affirmer qu'effectivement, l'OP a des effets démocratisants sur les associations participantes. En affirmant que ce sont directement les citoyens qui choisissent à la fois les priorités, les délégués et les réalisations, la mairie montre que le pouvoir leur appartient davantage qu'à leurs leaders habituels. Ainsi, ces derniers doivent constamment remettre en jeu leur légitimité. C'est donc davantage au niveau symbolique qu'on serait enclin à identifier les effets les plus significatifs, car dans une société brésilienne marquée par l'autoritarisme, obliger les leaders (les élus ou les présidents d'association) à rendre des comptes est capital. D'autre part, on observe, quoique encore assez marginalement, une logique de coopération entre les participants qui permet d'aboutir, par la délibération et l'argumentation, à des choix en faveur de davantage de justice sociale. Nous avons pu observer que certains groupes renonçaient à leurs propres revendications en vue de favoriser des groupes plus précaires, en situation d'urgence sociale. Les procédures internes n'incitent pas au même optimisme : « Ainsi, dit Santos [2002, p. 555], nous sommes forcés de conclure que l'OP a démocratisé l'État politique, mais n'a pas démocratisé l'État administratif-juridique. » Le reproche vise la bureaucratisation des services municipaux, l'inefficacité de la gestion ainsi que sa distance par rapport à la population (il est à noter que la mairie de Porto Alegre a lancé des consultations sur la démocratisation de ses pratiques en 2003). Néanmoins, la corruption⁸ semble nettement reculer : « La grande majorité des observateurs s'accordent à dire que l'OP est un instrument particulièrement adapté pour lutter contre la corruption de l'administration municipale et contre les rapports clientélistes qui peuvent la lier à la population » [Gret, Sintomer, 2002, p. 69].

Selon la définition de Habermas, l'espace public est un réseau qui vise « à formuler les problèmes de façon convaincante et influente, les appuyer par des contributions et les dramatiser de façon à ce qu'ils puissent être repris et traités par l'ensemble des organismes parlementaires » [Habermas, 1992, p. 386]. Mais cette influence, fabriquée dans l'espace public, ne devient pouvoir politique que si elle affecte les « convictions de membres autorisés du système politique », hommes politiques, fonctionnaires... [ibid., p. 390]. La différence majeure dans le cas de la procédure de l'OP tient au fait qu'il est davantage une création étatique que le résultat de la mobilisation citoyenne. Dans le cas de Porto Alegre, il nous semble pourtant qu'il est bien ce lieu où

8. Qui ne peut pas être exclue de cette analyse en termes de démocratisation.

résonnent les revendications des acteurs sociaux qui y trouvent un espace de discussion. Ainsi la critique selon laquelle « il n'est pas question d'un espace en vue de débats académiques concernant la recherche de la vérité, comme dans le modèle idéalisé par Habermas, mais d'un ensemble de lieux de discussion et de délibération impliquant des acteurs absolument inégaux, surtout le gouvernement et les classes populaires, absolument pas neutres et profondément impliqués dans les drames de la vie des quartiers pauvres de la ville » [Cabannes, 2003, p. 18], n'est pas légitime. La présence d'acteurs différents, aux intérêts qui peuvent être conflictuels, n'invalide pas la possibilité d'une procédure délibérative à la recherche de critères de justice au sein même de la procédure d'allocation budgétaire. *A fortiori*, Habermas, pour qui le droit est le médium capable de réconcilier la procédure démocratique et les conditions de la justice, voit ses intuitions confirmées par le fait que la procédure participative s'insère dans des dispositions légales⁹. Bien sûr, à Recife, les conditions de la délibération sont bloquées par la faiblesse d'un réseau social peu mobilisé pour faire valoir ses revendications : l'espace public surgi de la tradition de cooptation des mouvements sociaux par la mairie ne laisse guère de place à la confrontation, et l'approche en termes d'espace public n'est donc pas totalement satisfaisante. Quant à l'importance du droit : si la critique traditionnellement faite à Habermas est qu'il sous-estime le poids des classes dominantes dans son modèle au sein duquel le droit serait neutre, dans le cas présent, c'est le contraire qui se produit, la configuration électorale ayant permis de minimiser le poids des classes dominantes au sein des instances de représentation.

Encore moins convaincant est de voir dans l'OP une « nouvelle division des pouvoirs », ce « quatrième pouvoir, celui des citoyens, quand ils assument directement la prise de décision » [Gret, Sintomer, 2002, p. 120]. Les auteurs oublieraient-ils que le pouvoir législatif est théoriquement le pouvoir du peuple souverain et qu'il serait alors plus adéquat de parler de partage du pouvoir législatif ou de limite posée à la démocratie représentative par des mécanismes de démocratie directe ? En outre, l'OP s'implique dans le pouvoir exécutif (par exemple, dans les commissions de surveillance des travaux, ou dans leur réalisation). Quant à la remarque de Navarro [2002, p. 108] – « l'OP [est] aujourd'hui une architecture opérationnelle sophistiquée, que peu de gens comprennent réellement, qui finit par se transformer en une "logocratie pluraliste", dans laquelle toutes les formes rhétoriques atteignent leur plénitude mais où les plus silencieux et les plus réservés sont marginalisés quant à leur participation argumentative au processus » –, elle nous semble sous-estimer les difficultés propres aux mouvements populaires pour s'exprimer politiquement au Brésil.

9. Sur ce point, notons que la Constitution brésilienne prévoit une participation populaire à la formation du budget municipal, dont les modalités sont laissées à l'initiative des municipalités.

CONCLUSION

Si l'on suit Nancy Fraser selon laquelle redistribution et reconnaissance sont les deux objectifs des mouvements sociaux, on peut dire que les classes populaires ont bénéficié, grâce au budget participatif, d'une redistribution significative des ressources publiques. La question de la reconnaissance¹⁰ est beaucoup plus ambiguë. Certes, des espaces se sont ouverts, propres à permettre la reconnaissance des besoins spécifiques de certaines populations ; néanmoins le caractère assez artificiel de ces espaces est problématique. Le traitement réservé aux participants des plénières, notamment ce ton souvent très paternaliste adopté par les responsables de la municipalité et la quasi-impossibilité pour les citoyens de base de participer aux débats, nous donne l'impression d'un don¹¹ qui n'en serait pas vraiment un. Expliquons-nous : l'OP de Recife, en ce qu'il est très encadré par la mairie, semble être davantage la contrepartie d'une obligation morale de ses dirigeants envers leurs concitoyens – notamment parce que ces responsables appartiennent au PT et sont donc *a priori* au service des classes populaires – plutôt que l'expression d'une confiance dans la capacité des classes populaires à s'autogouverner. Il nous semble que les dirigeants de Recife accordent un certain pouvoir de décision aux citoyens « parce qu'il le faut bien » – puisqu'ils sont les représentants attitrés des classes populaires –, mais qu'ils encadrent ce pouvoir à cause de leur méfiance envers ces couches de la population – susceptibles de céder aux chants des usurpateurs de droite et de leurs puissants réseaux clientélistes ou, pis encore, de prendre des décisions apparemment absurdes comme d'accorder la priorité aux équipements sportifs quand il n'y a même pas d'école. Si on délègue sans trop de crainte les décisions concernant les petits travaux, les réalisations mineures, on se garde bien de discuter des projets phares. Mais en ne s'abandonnant pas totalement dans le don, c'est-à-dire en ne faisant pas réellement le pari de la confiance, la procédure est vouée à un certain échec. Certains participants ne voient dans ces procédures complexes que le signe d'une humiliation supplémentaire, qui s'accroît encore quand la mairie ne réalise pas des projets qui pourtant avaient été retenus. Peut-être d'ailleurs doit-on voir dans l'objectif déclaré d'éducation à la citoyenneté une des causes du malaise. En restant dans une posture pédagogique où le rôle des participants se cantonne à celui de bons élèves dociles, on rétablit la séparation hiérarchique entre détenteurs du savoir et « ignorants », entre dirigeants et administrés. De cette façon, les classes populaires ne se voient pas reconnaître l'égalité que le jeu politique

10. Quête de reconnaissance comme demande d'une égale dignité et quête de redistribution comme requête d'une justice sociale historiquement déniée aux classes populaires brésiliennes.

11. Entendu comme cycle du donner-recevoir-rendre.

doit précisément instituer (la politique étant la mise sur un plan d'égalité d'individus inégaux). Or, ainsi, il est difficile d'enclencher une logique de confiance, alors même que le Brésil souffre d'institutions, notamment politiques et judiciaires, qui alimentent la méfiance à leur égard¹². Bien entendu, les intentions peuvent être louables, car ainsi se matérialise une certaine justice redistributive que l'examen de la répartition géographique des réalisations atteste, et des effets symboliques intéressants surgissent qui vont à l'encontre de la tradition autoritaire brésilienne. Mais, comme le rappelle Benjamin [1985], « la vérité, c'est la mort de l'intention ». Et force est de constater que jusqu'à présent, les effets de l'OP sur les mouvements populaires sont plutôt négatifs. Car l'OP, en n'accordant pas d'égalité délibérative d'une part, et en donnant sans véritablement permettre un contre-don d'autre part (puisque les possibilités des classes populaires d'investir la scène publique restent limitées), tend à renforcer les différences sociales. La mairie ne s'inspire pas tant des pratiques populaires existantes qu'elle ne les modèle ; ainsi, malgré d'indéniables avancées, l'ouverture de droits pour les classes populaires tend à renforcer le *statu quo* social.

BIBLIOGRAPHIE

- ABONG, 2003, *Balanço da Relação da Gestão Municipal do Recife com as Organizações da Sociedade Civil*, Seminário Interno, Relatório, Recife.
- AVRITZER L., NAVARRO Z. (sous la dir. de), 2002, *A inovação democrática no Brasil*, Cortez Editoria, Rio de Janeiro.
- BENJAMIN W., 1985, *L'Origine du drame baroque allemand*, GF, Paris.
- CABANNES Y., 2003, *Orçamento Participativo e finanças locais*, PGU-ALC (UN-Habitat), Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Documento Base, Seminário de lançamento da Rede Urabal n° 9 (doc. Internet).
- GRET M., SINTOMER Y., 2002, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris.
- HABERMAS J., 1992, *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris.
- LEAL S., 2003, *Fetichismo da participação popular. Novas práticas de planejamento, gestão e governança democrática no Recife, Brasil*, Editora Cepe, Recife.
- MARTINS M., 2004, *A derrota não anunciada*, Bagaço, Recife.
- RANCIERE A., 1995, *La Mésentente. Politique et philosophie*, Galilée, Paris.
- SANTOS B. (DE SOUZA) (sous la dir. de), 2002, *Democratizar a democracia – Os caminhos da democracia participativa*, Civilização brasileira, Rio de Janeiro.

* *
*

12. Une étude réalisée dans quelques *favelas* de Recife nous a fait prendre conscience de cette méfiance généralisée, même entre proches ou entre membres d'une même association.

ANNEXE

*Une réunion plénière du budget participatif
(Clube Bela Vista, Micro-région 2.2, Alto do Céu, quartier d'Agua Fria)*

La grande salle des fêtes où a été fixée la première plénière du cycle 2004 de l'OP se situe près d'une station-terminus de bus, dans le quartier de Santa Teresina, au nord de Recife. L'endroit offre une vue superbe sur la ville – son nom, « le haut du ciel », est dû à sa situation haut perchée. Le local, en tout cas, est devenu un point de repère de l'OP, puisque cela fait quatre années consécutives que la première plénière s'y déroule.

Environ 750 chaises ont été disposées en rangs dans la salle, divisée en deux. D'une part, une table où les intervenants prendront la parole, et environ 500 chaises de l'autre côté – 250 chaises face à un écran qui retransmettra les débats, pour faire face au nombre important de participants. Une grande partie du personnel du secrétariat municipal au budget participatif est présent. Mauro, responsable de l'informatique, me confie en souriant que les nuits des deux mois à venir vont être fatigantes, car plus de cinquante réunions similaires sont prévues. Quelques attractions sont prévues pour les enfants des participants, qui pourront ainsi jouer sans troubler la quiétude toute relative des discussions.

À l'entrée, une longue file de personnes se fait inscrire par de jeunes employés sur la vingtaine d'ordinateurs prévus à cet effet ; tous les participants doivent donner leur nom et leur adresse. Il n'est pas nécessaire de prouver son domicile. Les inscrits reçoivent un petit papier qui leur donnera droit plus tard, durant la réunion, à un bulletin de vote sur lequel ils pourront choisir leurs priorités d'investissement. Mais n'anticipons pas. Pour le moment, une joyeuse animation règne dans le lieu ; les leaders communautaires de la zone sont présents et certains font passer des petits papiers avec leurs recommandations de vote. Beaucoup de femmes et d'enfants se massent dans la foule ; on ne remarque guère de signes distinctifs au niveau de l'habillement, seuls se singularisent les nombreux tee-shirts rouges des participants élus ou nommés de l'OP de l'année précédente. L'assistance est formée de petits groupes : les leaders communautaires ont réussi à motiver des groupes de personnes à se rendre à la réunion, souvent à pied (les trajets sont relativement courts, puisque seuls participent les habitants de la zone).

À 20 heures, une heure environ après les premières arrivées, la salle est déjà bien remplie (environ 600 personnes) et la réunion commence, avec un discours du secrétaire au budget participatif, João da Costa. Celui-ci débute par un « bonsoir » retourné avec force par la salle et enchaîne : « Qui est déjà venu ? Qui vient ici pour la première fois ? » Difficile pour l'observateur d'estimer correctement en deux secondes les doigts qui se lèvent ; disons que le rapport est d'environ 60-40, les récidivistes sont donc majoritaires. João da Costa salue les présents et rappelle que les réunions dans ce lieu ont toujours été un grand succès. D'un ton quelque peu didactique, qui fait penser à une sorte de maître d'école devant des enfants en bas âge, il demande : « Qui sait ce qu'on fait ici ? Il y a encore des gens qui ne savent pas ? »

Devant la manifestation d'une certaine méconnaissance des règles par le public, il rappelle sommairement le principe de l'OP, précisant que « le maire João Paolo a décidé de vous demander quelles étaient vos priorités ». Il explique ensuite qu'on travaille sur le budget d'investissement de la ville, c'est-à-dire qu'on n'est pas là pour demander une hausse des salaires des fonctionnaires. Il expose ensuite les étapes de la réunion. Trois temps : compte rendu des projets réalisés, débat et vote sur les priorités pour 2005. Il

prévient d'emblée les présents : « Il sera important que vous participiez à la seconde réunion, lorsque seront choisis en détail les rues à paver ou les travaux de soutènement à mener. » Et, dans un sourire : « On se dépêche pour pouvoir assister à la fin de la *novela*. Du moins pour ceux qui ont la télévision. »

Son discours de compte rendu rappelle les deux objectifs de la gestion du maire : démocratiser le mode de gouvernement en mettant en place un nouveau budget participatif, rompant avec celui de la gestion précédente, et inverser les priorités en attribuant les ressources aux communautés les plus nécessiteuses.

Des tableaux montrent sur écran la croissance de la participation dans la micro-région 2.2 (1 130 personnes en 2001, 2 003 en 2002, 3 159 en 2003). Le quartier se singularise, face au reste de la ville, par une plus forte présence masculine (52/48). Plus de 6, 8 millions de reais auraient été dépensés dans la zone depuis le début de la gestion. Le reste de sa présentation est consacré à montrer des photos de tous les projets réalisés dans la zone – rue par rue –, outre les grandes réalisations du reste de la ville (construction d'une clinique, routes, écoles, etc.).

João da Costa définit ensuite les règles du jeu : dix personnes qui se sont inscrites vont prendre la parole, pour trois minutes au maximum, avant qu'on ne procède au choix des priorités. Dix thèmes sont inscrits sur un petit carton vert, et les participants doivent numérotter de 1 à 3 ceux qui leur paraissent les plus importants (santé, éducation, culture, voirie et drainage, travaux de soutènement, sport et loisir, habitation, travail et revenu, assainissement et aide sociale). Un participant semble s'insurger contre la procédure : les inscriptions pour le débat sont déjà fermées et il voudrait s'exprimer. On ne peut que lui donner raison : les dix inscrits semblaient déjà savoir comment s'inscrire rapidement, ils avaient commencé à faire la queue avant même l'ouverture des inscriptions. João da Costa le rassure : « Pas de stress. Si vous voulez parler, on pourra donner du temps en plus. Dix, c'est juste pour limiter le temps. »

Les interventions s'enchaînent alors rapidement. Certains ont la voix chargée d'émotion lorsqu'ils s'expriment devant cet auditoire fourni, d'autres ne cachent pas leur fierté. Les discours ne sont pas très critiques. Ainsi, Simone qui dit rapidement : « João Paolo est le maire du peuple, il est tombé du ciel et, grâce à lui, la santé et l'éducation se sont améliorées. » Beaucoup tendent à parler de João Paolo comme du véritable directeur de la procédure, alors même qu'il n'est pas physiquement présent.

Au final, sur les dix interventions, seules deux auront été quelque peu critiques ; mais aucune n'a demandé des explications précises sur les réalisations ou les budgets. Aucun débat ne s'est tenu sur le choix des priorités, certains leaders communautaires se contentant simplement d'indiquer leurs préférences sans se justifier. L'attention du public n'est pas très soutenue, beaucoup sont déjà partis avant même le vote, lassés. Enfin, les assistants chargés du vote distribuent, en échange de la fiche d'inscription donnée à l'entrée (pour éviter la fraude), la grille où il faut cocher les priorités. Les participants échangent leurs stylos, hésitent... Ma voisine, un peu déboussolée car elle pensait qu'elle voterait pour des personnes et non pour des thèmes, me demande mon avis sur ses choix. Elle m'explique qu'elle a une préoccupation principale : le sort des enfants. Après réflexion, elle coche les cases 1 (santé), 2 (éducation), puis hésite et opte pour le pavement des rues : pour qu'ils puissent aussi jouer en sécurité. Elle me demande alors mon approbation, qu'elle obtient sans mal. La réunion est terminée ; qui veut attendre les résultats n'a qu'à rester quelques minutes supplémentaires, les choix étant indiqués rapidement par traitement informatique. Pour la plupart, les gens ne les attendent pas et retournent tranquillement chez eux.