

RÉSUMÉ DU DOCUMENT DE BASE FINANCEMENT LOCAL ET BUDGET PARTICIPATIF

Introduction.

Le présent document constitue le document de base pour le séminaire de lancement du réseau URBAL N° 9, *Financement Local et Budget Participatif*, coordonné par la ville de Porto Alegre au Brésil et soutenu par l'Union Européenne, à travers son programme URBAL.

Le Budget participatif – BP – est devenu en moins de 15 ans un thème de débat central et un vaste champ d'innovation pour toutes celles et ceux engagés dans la démocratie et le développement local. Il fut adapté et adopté par un grand nombre de villes d'Amérique latine, et principalement au Brésil où il a débuté à la fin des années quatre-vingts.

Conformément à nos estimations les plus récentes, à l'heure actuelle environ 250 villes appliquent le Budget Participatif.

Démarches Méthodologiques

Le document de base intègre en particulier 25 expériences de budgets participatifs qui ont été fournies par les villes elles-mêmes, et ce à partir d'un questionnaire commun de 50 questions. Elles englobent un large éventail de régions, de tailles de villes, de type de processus et de niveau de consolidation: 11 sont brésiliennes, 9 d'autres pays d'Amérique latine et 5 sont européennes.

Variables de différenciation entre expériences:

Sept variables au moins permettent de différencier les expériences de budget participatif, de nature très diverses: 1) participation populaire directe ou

participation indirecte, c'est-à-dire à travers leurs organisations sociales ou politiques. Cette dernière forme est appelée *Démocratie Représentative Communautaire*. II) Qui détient le pouvoir de décision relatif aux budgets? Les expériences vont des simples consultations aux systèmes de pouvoir populaire. III) Quel est l'organisme en charge de la décision? Cela varie entre le Conseil de Budget Participatif et d'autres systèmes. IV) Où et comment s'exerce le contrôle social et la surveillance de travaux? Une fois approuvé, le budget est-il l'une des variables de différenciation? V) Les expériences se situent entre les demandes au niveau du quartier (démocratie participative de «proximité») et le niveau de la ville dans son ensemble (démocratie participative populaire). VI) La partie du budget public municipal débattu oscille entre moins de 1 % du total à 100 %. VII) Les expériences sont très différentes en matière de degré d'institutionnalisation et/ou de formalisation.

Le second chapitre, élaboré par Sergio Baierle, Directeur de l'ONG brésilienne *CIDADE*, présente l'expérience paradigmatique et établie de Porto Alegre. Il met l'accent sur la dimension multiple et multidimensionnelle du budget participatif en lien avec le système de gouvernement, le mode de participation de la population, les types de conseils sur le plan municipal, le pourcentage des budgets discutés et le niveau de centralisation et de décentralisation de l'expérience.

Bien que Porto Alegre constitue une référence en la matière, elle ne peut être un modèle à reproduire car il n'existe pas de projet fini et définitif du budget participatif. Néanmoins, il se caractérise comme un espace public essentiellement plébéien communautaire, centré sur l'investissement de priorités et visant à l'observation de la justice sociale. Le budget participatif de Porto Alegre n'est pas l'appendice d'une technocratie prétendument efficiente mais le développement de luttes populaires de plus de 30 ans, qui aujourd'hui trouvent un espace public pour leur traitement politique. Comme condition préalable, il s'agit d'inverser la route ou le sens de la relation État-Société, en donnant plus de pouvoir politique à ceux qui en disposent le moins.

Le budget participatif de Porto Alegre, et des autres expériences, est un processus possédant un cycle permanent de participation qui le rend beaucoup plus important qu'une simple consultation. Malgré ses victoires et l'augmentation et la diversification des participants, le budget participatif de Porto Alegre présente une série de défis pour sa continuité, parmi lesquels les trois suivants: I) l'articulation participative entre budget participatif et planification, II) la politisation nécessaire et la publicité de la gestion communautaire de politiques sociales, qui suppose la démocratisation radicale des organisations communautaires, et III) entrer en accord avec la Fédération brésilienne. Porto Alegre n'est pas «une île dans le désert des politiques néolibérales», en conséquence il faut entrer en accord et intervenir sur les politiques au niveau des États et du gouvernement central.

Enseignement fourni par les expériences (Chapitre 3)

Une lecture historique des expériences engagées depuis 1989 a permis d'identifier trois phases: I) expériences (1989 – 1997), II) massification brésilienne (1997 – 2000), III) (à partir de 2000) expansion hors du Brésil et diversification. Les documentations sur les 25 expériences rendent justice à ces trois phases et reflètent les diversités de la population: cela va des villes de moins de 20 000 habitants aux principales métropoles de la région. La croissance exponentielle en quelques années seulement indique qu'il s'agit d'un phénomène irréversible, encore volatile et insuffisamment documenté.

Elles se développent en systèmes politiques marqués aussi bien par le présidentielisme que par le parlementarisme et dans des villes très différentes par rapport à leur niveau de représentation démocratique. Le nombre de conseillers par habitants varie de 1 pour 130 000 habitants à 1 pour moins de 1000, phénomène qui entraîne une question à reprendre lors des débats: le budget participatif occupe-t-il un vide de démocratie représentative et est-il un substitut de

la démocratie représentative? Et/ou est-il un élément central d'une démocratie participative?

Finances locales et budgets participatifs

Trois éléments au moins doivent être pris en compte pour rendre «intelligibles» les relations entre financement local et budget participatif. Tout d'abord, les variations du taux de change par rapport au dollar, qui a particulièrement affecté l'Argentine, l'Uruguay et le Brésil. Ces variations limitent tout type d'analyse comparative. Le second élément concerne les divergences entre les budgets et les *investissements financiers planifiés* par les villes, ceux atteints et ceux effectivement réalisés. Les analyses sur le document se réfèrent aux budgets «effectivement réalisés» parce qu'ils agissent directement sur les valeurs discutées dans les budgets participatifs. Le troisième élément porte sur les budgets municipaux par habitant, qui varient entre 2 200 US\$ et moins de 20 US\$, ce qui aura également une incidence sur la dimension budgétaire du budget participatif.

L'examen des revenus municipaux de municipalités avec des budgets participatifs permet de conclure que leur degré d'autonomie financière (% des taxes et impôts municipaux par rapport au total) se situe entre moins de 20 % et plus de 90 %. La plus grande autonomie se réfère généralement aux grandes villes, avec de fortes contributions d'impôts locaux et une bonne culture de recouvrement fiscal. La dépendance de transferts des gouvernements centraux est davantage marquée par les municipalités les plus petites et par les municipalités de la région andine. On remarque également le faible niveau de rentrées pour dettes et crédits, ce qui montre que les budgets participatifs débattent et allouent des ressources publiques, essentiellement endogènes.

L'analyse des dépenses municipales permet de conclure qu'au-delà des fortes différences les *frais de personnel et de manutention* représentent le principal item des dépenses, en particulier dans les municipalités où la santé et/ou l'éducation

sont à la charge de la municipalité. Le nombre de fonctionnaires par habitant, qui varie de 1 pour 1 200 (municipalités péruviennes) à 1 pour 40 ou 50 habitants, joue un rôle direct et explique les différences. L'analyse du pourcentage consacré à l'investissement constitue la partie décisive de ce travail, car en général le budget participatif évoque cet item, en partie ou dans sa totalité. Il est important de signaler qu'au-delà des différences entre villes la variation entre ce que la ville planifie pour l'investissement et ce qu'elle atteint réellement est un fait notable. Cet élément a une incidence directe sur le budget participatif. Les niveaux de confiance de la population et sa tendance à participer chutent lorsque les promesses financières ne sont pas tenues. Il est également intéressant de noter que le service de la dette est généralement inférieur aux 8 % de la dépense municipale, ce qui renforce le concept du budget participatif en tant que processus endogène ne dépendant pas de l'extérieur.

Les différentes dimensions des budgets participatifs

Face à la grande dispersion de l'univers des budgets participatifs, nous avons choisi de tirer des leçons à partir de quatre dimensions, considérées comme des dimensions-clés: I) budgétaire (ou financière); II) participative, en prenant en compte la participation populaire et la participation du gouvernement local; III) normative et juridique (relatif au point de départ légal); et IV) territoriale. Ce chapitre est la partie centrale du document. Il est complété par la vision qu'a chaque ville étudiée sur ses propres innovations et sur ce qui rend unique son expérience.

Chaque dimension est étudiée à partir de variables et d'indicateurs précis:

- a. *Dimension financière*: I) valeur des ressources débattues, II) budget participatif par habitant, III) relation entre budget participatif et recommandation fiscale.

- b. *Dimension participative*: I) participation populaire et participation communautaire, II) instances de contrôle d'exécution du budget et d'approbation des travaux, III) budget participatif et genre, IV) exclu(e)s de la participation et actions affirmatives dans quelques villes, V) instance d'approbation finale du budget et participation de la Chambre Municipale, VI) espaces et canaux de décision. Le budget participatif et les autres formes de participation. En ce qui concerne la participation des gouvernements locaux, les points d'analyse sont: VII) l'ancrage institutionnel du budget participatif dans la machine administrative, VIII) le degré d'adéquation des machines administratives et les exigences des budgets participatifs, IX) les canaux et méthodes pour la diffusion des résultats.
- c. *Dimension territoriale*: I) le budget participatif comme instrument d'inclusion de l'espace rural municipal, II) le budget participatif et le degré de décentralisation municipale, III) le budget participatif en tant qu'instrument d'approfondissement de la décentralisation, IV) l'impact du budget participatif sur l'investissement des priorités territoriales.
- d. *Dimension normative et juridico-légale*: I) degré de formalisation et d'institutionnalisation, II) instruments de formalisation et/ou d'institutionnalisation, III) liens entre budgets participatifs et autres instruments de participation, IV) relations entre budget participatif et autres instruments de planification.

Propositions de thèmes pour les débats (Chapitre 4)

Les thèmes sont apparus suite à l'analyse des expériences, la lecture d'une vaste bibliographie, plusieurs réunions techniques et le travail régulier de l'auteur avec les villes. Ces thèmes sont organisés en accord avec les quatre dimensions citées auparavant. D'autre part, une dimension politique a été ajoutée; elle traite des

relations entre budget participatif, gouvernabilité et démocratisation. Ces thèmes pourraient, éventuellement, se transformer en thèmes de projets d'intérêt commun.

Sont généralement présentés sous forme de questions:

- a. *Dimension participative*: I) Où sont prises les décisions budgétaires? Qui détient le pouvoir de décision vis-à-vis des budgets? II) Quels sont les objectifs sous-jacents aux budgets participatifs? III) Contrôle social des décisions. *Qui contrôle et surveille l'exécution du budget et le processus d'implantation des ouvrages?* IV) Participation directe ou représentation populaire? V) Position des professionnels (*ONGs, universités, organisations internationales, «partenaires externes», etc.*), VI) Participation des exclu(e)s, VII) Mécanismes municipaux d'évaluation et suivi, VIII) Qualification et renforcement de capacités des gouvernements locaux.
- b. *Dimension financière*: IX) Gestion de la pénurie ou contrôle de ressources publiques, X) Finances municipales et budgets municipaux.
- c. *Dimension territoriale*: XI) Jusqu'où décentraliser? XII) Budget Participatif pour le quartier ou pour la ville?
- d. *Dimension normative et juridico-légale*: XIII) Processus expérimental ou processus normatif? XIV) Jusqu'où formaliser ou institutionnaliser? XV) Liens entre plans de Développement ou d'Organisation Territoriale et Budgets Participatifs.
- e. *Dimension politique: Gouvernabilité et Démocratie*: XVI) Information, Communication et Budgets Participatifs, XVII) Relation avec le législatif et les conseillers. Le rôle politique des budgets participatifs, XVIII) Budgets Participatifs et Modèles de Démocratie Participative, XIX) Comment éviter la

cooptation (récupération politique), la bureaucratisation, la standardisation du processus?

Commentaires finals: défis pour le futur

Les budgets participatifs devront affronter trois défis dans le futur ainsi que la proposition de réponses préliminaires. Le premier défi concerne les conditions d'irréversibilité des processus et le pari nécessaire sur la qualification populaire et des fonctionnaires municipaux. Le second défi indique la nécessité d'un lien plus grand avec les secteurs économiques, en particulier avec l'économie solidaire, et ce afin de garantir un modèle économique local soutenable. La troisième réflexion montre le budget participatif comme le reflet d'une vision moderne de la politique et du gouvernement. Le document conclut en affirmant que sans doute les budgets participatifs occupent le fragile espace existant entre une liberté conquise par des mouvements et un droit octroyé depuis la sphère publique.

En annexe se trouve le questionnaire composé de plus de 50 questions, qui a servi de base pour la documentation des expériences, ainsi que le nom des auteurs des cas. Une bibliographie de plus de 300 références est organisée en I) titres généraux, II) références par villes étudiées et III) autres références, notamment celles sur São Paulo et l'État du Rio Grande do Sul. Des références de sites Internet complètent les annexes.

Le présent document est disponible en langue française, espagnole, portugaise, italienne et anglaise, de même que l'ensemble du site www.urbal9.palegre.com.br. Des observations et des commentaires ont été demandés aux auteurs et aux maires participants. Ils seront inclus dans une prochaine publication élargie.