DES EFFETS DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE COMME OUTIL DE PLANIFICATION ET GESTION PUBLIQUE DEMOCRATIQUE: UNE INTERPRETATION MOINS IDEALISEE

LE BUDGET PARTICIPATIF DE SANTO ANDRE (BRESIL) ET QUELQUES PISTES DE RATIONALISATION THEORIQUE

Par Bruno Jose DANIEL FILHO, professeur d'économie à l'université catholique de São Paulo (Brésil) (bdaniel.filho@gmail.com) et Florence POZNANSKI, étudiante en science politique à l'EHESS (Paris, France) (flopoz@hotmail.com).

Résumé

Les budgets participatifs figurent parmi les dispositifs participatifs décisionnels les plus valorisés au monde. Fonctionnant avec une participation libre et sans restriction formelle, ils brassent une quantité non négligeable de participants et de thématiques.

Au Brésil leur implantation est notable. Après la chute de la dictature, les nouveaux partis de masse favorisent leur multiplication. Ils sont mis en avant comme vecteurs de justice sociale et de contrôle des organes du pouvoir face au clientélisme et à la corruption.

Rares sont pourtant les travaux qui se sont penchés sur l'évaluation des qualités qu'on leur prête. Cette intervention cherche justement à analyser de façon empirique leur rôle en tant qu'outils de planification et de gestion publique démocratiques. Partant de la longue expérience participative de la ville de Santo André (agglomération de São Paulo), le but est d'identifier l'apport du dispositif sur la qualité et la lisibilité de l'action publique, l'amélioration du fonctionnement interne de l'exécutif et des rapports entre la société civile et les différents pouvoirs. Ceci afin de mesurer comment ces effets idéalement espérés se traduisent dans la pratique.

Le pouvoir décisionnel des citoyens est-il si contraignant ? Jusqu'où un budget participatif peut-il influencer seul l'organisation d'une collectivité ? Dans quelle mesure peut-il réellement y parvenir ?

Abstract

Participatory budgets are among the participatory decision-making processes the most known in the world. Offering a free and formally unrestricted participation, they handle a significant quantity of participants and topics.

Their implantation in Brazil is noteworthy. After the dictatorship, the new mass parties promoted their expansion. They were considered as vectors of social justice and control of the government organs against clientelism and corruption.

However, few works focus on assessing the values commonly attributed to them. This paper seeks precisely to analyze empirically their role as tools of planning and democratic governance. Based on the participatory experience of the city of Santo André (greater São Paulo), is it to identify the contribution of the device on the quality and readability of the policy and on improving the internal functioning of the executive and the relationship between civil society and the various authorities. This in order to measure how those theoretical effects are appearing in practice.

Is the decision-making power of citizens really binding ? How far a participatory budget can alone bear on the organization of a community ? What are the prerequisites to get this goal ?

Introduction

Les théories de la délibération ont contribué à faire évoluer les modalités classiques de l'administration publique. La production de l'action publique n'est ainsi pensée que dans un cadre procédural et discursif. « La norme n'est légitime que si elle est fondée sur des raisons publiques résultant d'un processus de délibération inclusif et équitable auquel tous les citoyens peuvent participer et dans lequel ils sont amenés à coopérer librement »[1]. Cette conception repose en réalité sur une double légitimité. Celle de la norme, légitimée par la délibération mais aussi celle de la délibération, légitimée par son caractère démocratique. Si l'existence d'un processus délibératif permet de vérifier la première, il n'en est pas ainsi pour la seconde. La prise en compte des écarts entre idéal et réalité reste en effet assez rare dans les textes de la théorie délibérative.

Cet article propose justement une analyse empirique visant à soulever certaines contradictions entre intentions et effets réels concernant la portée d'un dispositif participatif, l'efficacité de ses règles, son potentiel d'ajustement ou la cohérence de ses résultats. Ceci afin d'apporter des éléments nouveaux à la théorie normative sur les conditions d'existence d'un dispositif participatif démocratique.

Notre analyse se focalise sur la capacité du dispositif à se substituer aux techniques classiques d'administration et à planifier, gérer lui-même l'action publique de manière démocratique.

Le dispositif « budget participatif » (BP) est choisi ici pour plusieurs raisons. La participation y est large, ouverte et sans restriction. Il est annuel et peut donc marquer la vie collective comme une pratique, une possible culture de la participation.

Il s'agit aussi d'un des rares dispositifs participatifs à offrir une conception de l'action publique aussi complète et transversale. Le budget, pris comme dénominateur commun, permet de traiter de manière intégrée et précise un large panel de thématiques à différentes échelles temporelles et spatiales. Cette vision potentiellement exhaustive de l'agenda politique rend l'étape de l'arbitrage politique particulièrement stratégique en termes participatifs.

Notons également que dans son déroulement le BP adopte différentes formes et procédures qui le situent au croisement des enjeux de la théorie délibérative et de la théorie participative, ce qui accroît les perspectives d'analyse.

Notre étude de cas porte sur une ville brésilienne, Santo André, de l'agglomération de São Paulo (la région de l'ABC). Si la ville a une tradition d'organisation sociale non négligeable, le choix du pays n'est pas non plus anodin. Au sortir de la dictature militaire, en plus des nouvelles lois constitutionnelles sur la participation, bon nombre de municipalités adoptent le BP, sous l'influence du PT (Parti des Travailleurs), nouveau parti de masse qui remporte beaucoup d'élections locales et s'identifie au dispositif après le succès planétaire d'une des premières expériences à Porto Alegre en 1989. Le dispositif devient vite populaire, principalement en raison des enjeux démocratiques qui lui sont attribués : inversion des priorités politiques en faveur des plus pauvres, lutte pour la justice sociale, contrôle des pratiques potentiellement corruptibles des instances de pouvoir, transparence du travail administratif.

Il est aussi étonnant de remarquer à quel point la littérature européenne, en se penchant sur les limites de ses propres dispositifs, tend à rendre les pratiques brésiliennes exemplaires. Au caractère trop souvent expérimental et réduit des cas européens, on oppose la longévité des cas brésiliens et leur apparente légitimité politique. Les problèmes en Europe liés à l'absence des classes populaires et à la faible participation sont de même comparés à la popularité des budgets participatifs brésiliens et à leur capacité à mobiliser les quartiers les plus défavorisés. Entre réputation et vérité, ce constat offre d'intéressantes considérations.

[1] BLONDIAUX et SINTOMER, 2002, p. 18.

Le but de cette communication est justement de prendre de la distance par rapport à ces qualités communément attribuées. A Santo André, la comparaison de certaines données financières avec des entretiens et publications de différents membres du secteur public et de la société civile[2] révèle d'intéressants résultats. Plusieurs aspects du dispositif seront évalués. D'un côté des effets attendus qui renvoient aux raisons de sa conception, au contexte politique, de l'autre des effets de mise en œuvre mesurables, et enfin des éléments subjectifs de perception sur la valeur de l'écart, selon les acteurs, entre intention théorique et réalité. L'observation ne se focalise pas seulement sur le fonctionnement interne. Le contexte social et politique dans lequel le dispositif émerge, les différentes sphères avec lesquelles il interagit, ainsi que les multiples représentations qui en découlent, font également partie des éléments à prendre en compte.

Après une brève présentation du cas de Santo André, l'article dégagera quatre logiques et un constat, pouvant presque tous être généralisées à la plupart des BP brésiliens. Ces logiques de mise en œuvre permettent de mieux situer les apports démocratiques du BP, mais aussi ses limites. Quelques pistes de perfectionnement sont esquissées en conclusion.

Le cadre participatif de Santo André

Les différentes phases du budget participatif

Les pratiques participatives municipales et intercommunales émergent en 1988 avec l'élection à la mairie d'une importante figure locale du PT, Celso Daniel. Elu député fédéral en 1994 il revient à Santo André exercer son second mandat de 1997 à 2000, puis son troisième en 2001. Il coordonne dès la fin de 2001 la rédaction du programme de campagne fédérale du PT. Alors favori dans la composition du futur ministère de Lula, il est assassiné en janvier 2002 peu avant les élections présidentielles.

Lors du premier mandat (89-92) le BP est d'abord consultatif. Il est pensé comme une instance de planification démocratique. Avant d'élaborer son projet de loi budgétaire annuelle et de l'envoyer au législatif local[3], la mairie le discute avec la société civile. São Paulo adopte en même temps un dispositif similaire. Parallèlement le PT entreprend dans les deux villes une politique de redistribution fiscale qui vise (entre autre) à augmenter l'impôt foncier local[4] pour les plus « riches » et à offrir des transports en commun moins chers et de meilleure qualité. Ces mesures suscitent d'importants conflits qui contribuent probablement à la défaite du PT en 92 à São Paulo, Santo André mais aussi dans d'autres villes du pays.

Le BP devient décisionnel avec le second mandat (97-2000). Une transformation qui découle certainement des évolutions politiques adoptées par le PT suite à ses précédentes déroutes. Le BP est également doté d'un règlement plus précis qui focalise exclusivement les débats sur les questions d'investissements. Ceci permet d'éviter les risques politiques encourus lors du précédent mandat, écartant ainsi la possibilité d'un débat public sur les recettes et sur les dépenses autres que les investissements.

Ce BP, qui fait l'objet de l'article, devient une instance en mesure de programmer des investissements du budget annuel en co-gestion (la société civile avec la Mairie). Il s'apparente à celui de Porto Alegre, en le perfectionnant d'un côté, notamment parce que la dimension de co-gestion permet d'arriver à des propositions plus cohérentes. Mais le fait de circonscrire les délibérations à des thématiques qui évitent les conflits[5], tend d'un autre côté à fragiliser la sphère publique.

Comme à Porto Alegre, il alterne des moments participatifs pour débattre et voter les priorités, les assemblées plénières de citoyens, et un mini-public délibératif, le conseil municipal du budget (*Conselho Municipal do*

[2] Cadres dirigeants, conseillers du BP (représentants de la mairie ou de la population), un député municipal et un membre du parquet. Les entretiens sont indiqués comme suit : (Nom, date). Voir tableau en annexe.
[3] Au Brésil, tous les échelons administratifs ont pour pendant une assemblée législative.
[4] Ou impôt sur les propriétés immobilières urbaines (IPTU).
[5] Pour plus de détails sur les types de déplacements et amortissements de conflits voir DANIEL FILHO, 2009.

Orçamento, CMO), lieu des arbitrages financiers. La différence est que celui-ci est paritaire pour permettre la décision en co-gestion. Il est composé de 52 représentants élus de la société civile et 52 représentants de l'exécutif nommés par le maire. La mairie partage ses priorités avec les représentants des citoyens[6]. Notons qu'à Porto Alegre, même si ce conseil est entièrement composé par des délégués élus par la population, l'arbitrage de la mairie n'est pas pour le moins absent. La configuration de Santo André permet la publicité de ces échanges au sein des plénières et du CMO.

La place du BP parmi les autres « sphères publiques mixtes » dans la stratégie de développement régional

Dans la conception du maire, le BP fait partie d'un projet stratégique de portée plus globale. Envisagé pour l'ABC et mis en œuvre à l'échelle de la ville[7], ce programme de mandat se développe autour de deux axes : un développement économique respectueux des droits sociaux et de l'environnement accompagné d'un renforcement de la démocratie[8].

Le développement régional est un thème pluridimensionnel. Il suscite deux principales alternatives politiques sur les choix en termes de productivité, attractivité économique, politique salariale, etc. Une instance délibérative, la « Chambre du Grand ABC » est créée en 1997 pour permettre un débat éclairé sur ces alternatives entre représentants de l'intercommunalité, du gouvernement de l'Etat, des parlementaires et de la société civile. La méthode de travail se fonde sur de multiples études de cas internationaux permettant de trancher sur la meilleure option. Sans être formellement une institution, il s'agit plutôt d'une sphère publique démocratique menant à des accords et consensus entre les principaux preneurs de décision. Les débats alternent des moments de portée générale et thématique. Une fois les accords passés, la Chambre a aussi un rôle de garant de leur réalisation. L'une des principales mesures qu'y défendait le maire de Santo André, et qui fut adoptée par la Chambre, était de garantir la compétitivité tout en préservant la qualité de la main d'œuvre et le niveau des salaires. Cette Chambre est reconnue dans la littérature académique[9] comme une référence en termes de gouvernance. Nous y reviendrons en conclusion.

Pour l'axe de la démocratie, cette même conception des sphères publiques mixtes[10] est reprise à Santo André avec des espaces mixtes municipaux au sein desquelles interagissent mairie et société civile. En plus du BP on trouve des conseils municipaux (santé, éducation, etc.), des forums, comme le forum du centre (portant sur la réhabilitation du centre-ville), le projet « Ville du Futur » (de planification participative à 20 ans), les initiatives mairie/quartiers, comme les *mutirões*[11] pour la construction et l'entretien de parcs, et les conseils dans les unités de prestation de services[12]. Pour le maire, ces différentes sphères ont un rôle de contre-proposition face aux bureaucraties publiques, au pouvoir économique, au clientélisme, au « physiologisme »[13], et à la corruption[14].
Au niveau du BP (voir figure 1[15]), comme pour la Chambre du Grand ABC, l'information est pensée comme vecteur de prise de décision. Ceci se traduit sous différentes formes :

- des assemblées informatives pour rendre compte des actions exécutées l'année précédente, exposer les règles du BP, les évolutions des recettes et des dépenses et les priorités de la Mairie,

---

[6] PONTUAL, 2000, p.168.
[7] DANIEL, 1995, 1997a, 1997b, 1999a, 1999b.
[8] DANIEL FILHO, 2009, p. 171.
9 Voir, par exemple, ABRUCIO et SOARES (2001) et CONSORCIO INTERMUNICIPAL DO ABC ET FUNDAçAO KONRAD ADENAUER (2001).
[10] Ici « la sphère publique se réfère [...] à un contexte diffus de relations dans lequel des échanges communicatifs issus de plusieurs champs de la vie sociale se concrétisent et se condensent» (COSTA, 2002, p. 12). L'auteur la subdivise en trois dimensions : les moyens de communication de masse, l'espace parlementaire étatique (où se trouvent les "sphères publiques mixtes") et les espaces communicationnels primaires et la société civile.
[11] Un engagement bénévole de la population dans des programmes d'équipement et d'aménagement, aux côtés des agents municipaux.
[12] DANIEL FILHO, 2009, pp. 172-173.
[13] « Les termes clientélisme et 'physiologisme' sont couramment utilisés par les analystes politiques et par les organismes de la presse nationale pour décrire, respectivement, l'attribution par le Parlement d'argent à ses 'bases électorales', et la stratégie de renforcement de la majorité gouvernementale au Congrès, en particulier lorsqu'il s'agit de voter des mesures intéressantes pour le gouvernement, à travers la réponse aux intérêts particuliers des parlementaires (comme par exemple les nominations à des postes publics et la répartition des fonds pour des projets spécifiques) » (BEZERRA, 2009, pp. 70-71).
[14] DANIEL, 2001, p. 466.
[15] Légende des abréviations utilisées : Rt : Recettes Totales, I : Investissements, Dc : Dépenses courantes. I + Dc = Dt (Dépenses Totales). Constitutionnellement Rt = Dt. Iop est la part des investissements destinée au BP et est inclus dans I. Si l'on nomme Inop la part des investissements non discutés dans le BP on obtient Iop + Inop = I. Les sigles LOA, LDO et PPA font référence à des outils de planification budgétaires. Ils sont détaillés dans la partie 1.

- la présence de membres de l'exécutif durant les réunions préliminaires et intermédiaires (à la demande de la société civile) fournissant des informations complémentaires (techniques, financières, juridiques, etc.) sur les priorités populaires,
- les « caravanes des priorités », où les conseillers élus visitent différents quartiers pour s'informer des demandes votées, ce qui doit leur permettre d'acquérir une vision d'ensemble sur les besoins de la ville,
- des formations destinées aux conseillers sur le budget municipal (recettes dépenses, évolutions et limites), les marchés publics, les politiques sectorielles (assainissement, santé, logements…)
- la possibilité d'échanger des informations entre les conseillers et la mairie au sein du CMO.

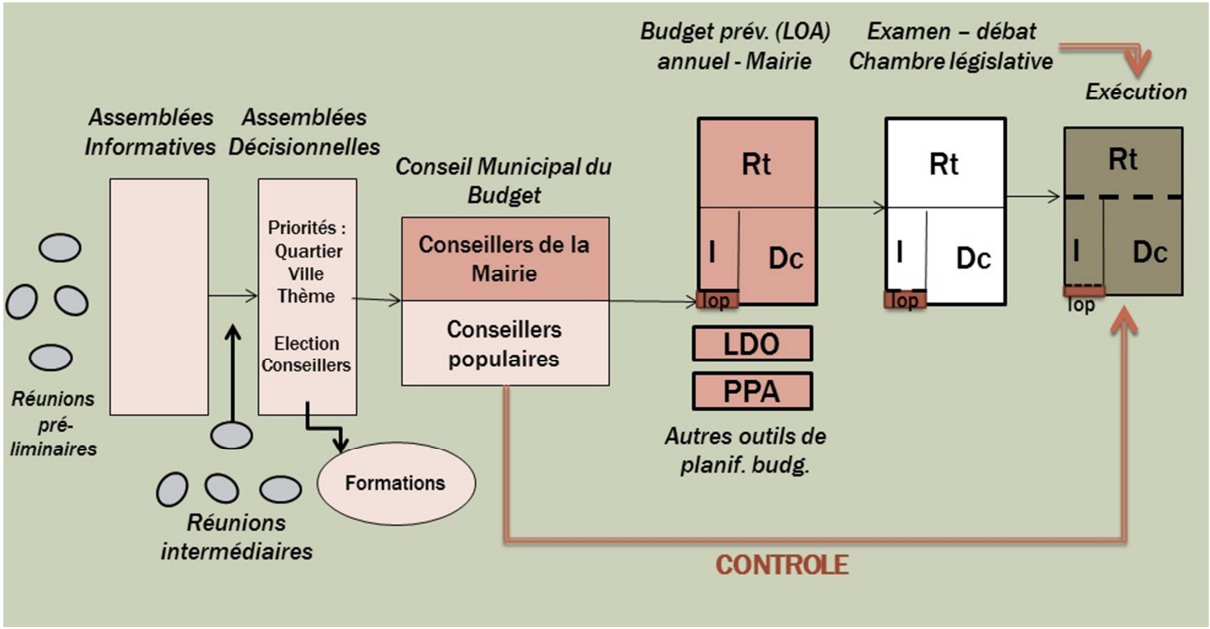

Figure 1. Schéma du budget participatif de Santo André.

Le processus décisionnel du BP vise à résoudre des conflits par le consensus, évitant au maximum le traditionnel recours au vote. Pour garantir un débat équilibré et limiter le poids de l'exécutif, le CMO impose de ne valider une décision par le vote que lorsqu'elle remporte les deux tiers des voix, ce qui implique une nécessaire convergence entre les représentants de la mairie et ceux de la population. De plus, le maire, pour éviter un « mécanisme contraignant » ne participe qu'aux assemblées informatives et jamais aux débats décisionnels (Beto, 2003).

Ce projet démocratique s'inspire de la conception de Habermas. Elle reprend certaines caractéristiques soulevées par SINTOMER et TALPIN (2011, p. 8). Une « discussion éclairée tournée vers le bien commun et opposée au simple marchandage, modification des préférences des locuteurs au cours des échanges, postulat de rationalité de ceux-ci, objectif consensuel ».

1. Le type d'action publique produite par le budget participatif

1.1. Effets sur l'articulation entre planification de court, moyen et long terme

Le BP est conçu par le maire comme « un plan d'actions pour l'année suivante, qui permet de mettre l'accent sur les carences **immédiates,** requérant des interventions rapides, que sont par excellence les aménagements urbains ou les équipements publics. Les habitants des *villas* et *favelas*, principaux demandeurs de tels changements, y participent ainsi bien davantage que ceux des quartiers plus aisés et équipés ». Le développement économique, urbain et environnemental, « de plus grande portée, **ne peuvent pas et ne doivent pas être soumis aux décisions** du BP »[16] (nous soulignons). Ces débats sont discutés dans le projet "Ville du Futur" (et à l'échelle intercommunale par la Chambre du Grand ABC).

Se dégage ainsi une logique où chaque enjeu est traité par une sphère distincte aux intérêts distincts[17]. De cette façon, la mairie est le seul acteur en mesure d'articuler les différents niveaux de planification. Mais les outils qu'elle utilise pour composer son plan stratégique ne sont, eux, pas ouverts à la participation. Même s'ils tiennent compte des enjeux de chaque sphère, les plans stratégiques restent coordonnés *intra-muros.*

Cette articulation n'est pas forcement faite avec les meilleurs instruments. La constitution brésilienne prévoit trois outils de planification budgétaire (voir figure 1). Le plan pluriannuel d'investissements (PPA), définit les grands axes pour quatre années (d'une durée d'un mandat électif mais décalé d'un an pour garantir la continuité administrative). Devraient s'articuler autour de lui la loi de direction budgétaire (LDO) et la loi budgétaire annuelle (LOA). Pour chaque année, l'une détaille les priorités, l'autre les projets[18]. A cela s'ajoute un plan directeur (territorial) à vingt ans pour les villes de plus de 20 000 habitants. Dans l'idéal, il devrait être approuvé dès le début du mandat en même temps que le PPA, pour rendre l'enchaînement des outils cohérent.

La littérature décrit le BP comme une innovation dans la planification publique démocratique[19]. Cette focalisation du BP sur la LOA a pourtant des conséquences qui vont à l'encontre des enjeux constitutionnels de planification budgétaire et des objectifs affichés par le maire pour les sphères publiques mixtes :

- Alors que le rôle de la LOA est de mettre en application les objectifs découlant du LDO et du PPA, le BP y ajoute des actions qui n'ont pas été prévues en amont ce qui réduit la continuité entre les 3 outils,
- Le fait d'exacerber l'attention de la mairie sur la LOA tend à retarder l'élaboration du plan directeur qui doit parfois passer par de nombreuses réorientations à chaque nouveau mandat avant d'être approuvé,
- Au lieu d'interagir autour d'un débat public, les différents segments sociaux se clivent davantage. Les classes aisées et représentantes du secteur économique s'orientent vers les enjeux au long terme de "Ville du Futur" et les plus pauvres se focalisent dans l'immédiateté du BP,
- Ceci favorise la fragmentation sociale et appauvrit la qualité de la sphère publique autour d'un exécutif qui, s'il renforce son pouvoir d'articulation d'un côté, prive aussi la société d'un riche débat collectif et

Le tout a pour effet de réduire le BP dans une logique « court-termiste » focalisée prioritairement sur la réalisation d'actions d'une année sur l'autre (voir figure 2).

[16] DANIEL, 1999, p.238-239.
[17] Le BP ne s'articulait pas avec "Ville de Futur" à l'époque de l'étude.
[18] GUARDIA, 1997.
[19] Voir par exemple, SANCHES, 2002, p. 44.

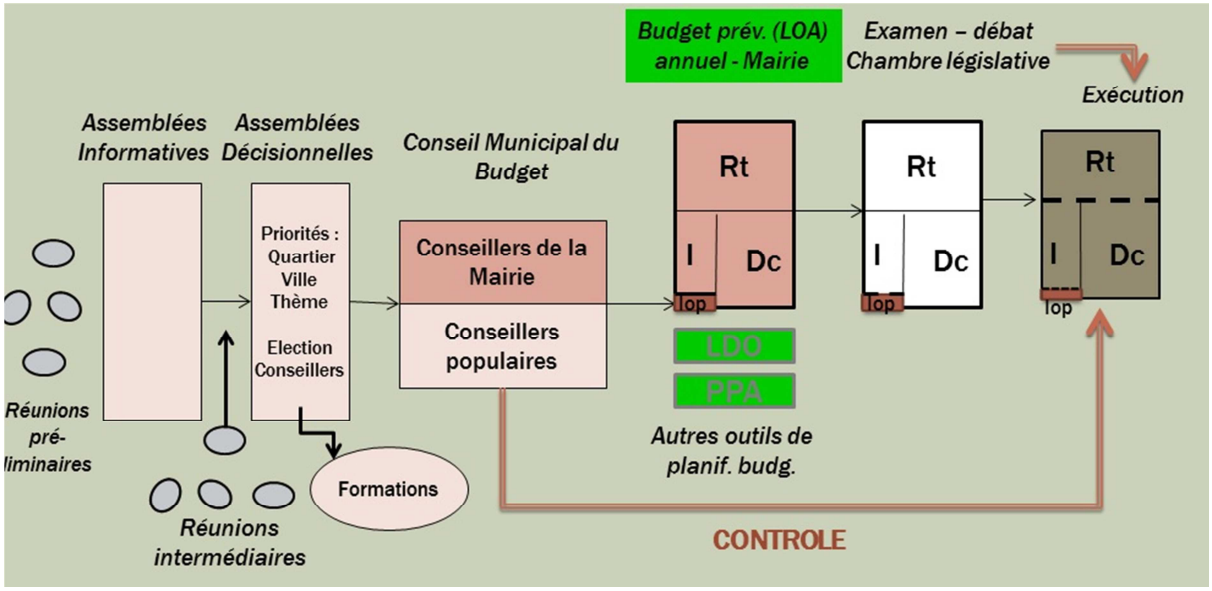

Figure 2. Représentation de la première logique : une planification contrainte à du court terme.

1.2. Du micro-local à l'interrégional, le budget participatif appréhende-t-il l'action publique à différentes échelles ? Permet-il une discussion politique des priorités ?

Cette logique se retrouve au niveau de l'articulation des échelles. La mairie a de manière générale limité à ses propres compétences municipales les discussions et les actions votées par le BP. Si quelques propositions obtiennent parfois des adaptations utiles sous la pression des participants (voir partie 5), le BP n'a pas vocation à faire remonter des propositions aux échelons supérieurs (Etat ou Union) dans la perspective d'une politique intergouvernementale, ni à discuter les relations horizontales entre les communes, ce qui d'ailleurs, n'existe presque pas au Brésil. Quelques thématiques intercommunales sont toutefois traitées par « Ville du Futur » et la Chambre. Le BP, quant à lui, perd ainsi non seulement la possibilité de promouvoir une approche innovante des relations intergouvernementales, mais aussi d'introduire ces questions d'échelle dans ses débats populaires.

A l'échelle infra-communale les choses tendent à être plus flexibles. La forme du BP permet de croiser, selon le directeur à la participation, des demandes à l'échelle du quartier et de la ville (Beto, 2003). Le sujet est abordé dans les assemblées informatives et parmi le nombre de priorités à voter, le tiers est réservé à des questions structurantes d'intérêt communal pour encourager les citoyens à s'ouvrir aux enjeux de leur ville. Les conseillers quant à eux, sont encouragés à s'approprier les priorités des autres quartiers par le biais des « caravanes des priorités ».

Mais fournir l'information pour un débat de portée communale n'implique pas la production automatique d'une vision globale de ces enjeux chez les participants. Les résultats restent limités et l'on recense fréquemment des propositions trop localisées (comme une canalisation de cours d'eau) dont les conséquences peuvent être néfastes sur les zones adjacentes (inondations en amont). Les raisons sont à rechercher dans des logiques structurelles propres au fonctionnement du BP (voir parties 3, 4 et 5) et concernent à la fois la stratégie de vote des habitants, les mécanismes de négociation des conseillers et les modalités d'élaboration de l'enveloppe destinée au BP.

On s'aperçoit que l'action publique produite par le BP ne fait pas l'objet d'une planification articulée. Tel que le dispositif est conçu, la discussion politique des priorités n'a pas accès à l'ensemble des outils existants, ce qui a pour logique de subordonner le BP à l'ensemble des sphères publiques alors qu'il pourrait les orchestrer par la participation démocratique. Ses effets sur la planification restent peu significatifs pour penser démocratiquement une action publique intégrée tant à l'échelle temporelle qu'entre les différents niveaux territoriaux.

2. Favoriser l'égalité sociale : un potentiel redistributeur à portée limitée

Dans la mesure où la participation des classes populaires est majoritaire dans les assemblées du BP, sa capacité à réduire les inégalités apparaît aux yeux du maire comme une conséquence logique. Le directeur à la participation affirme de même que la mairie oriente ses propres propositions en ce sens.

La redistribution fiscale, on le sait, a deux variables : la recette et la dépense. Une redistribution fiscale par la recette s'obtient avec l'impôt progressif. Or le BP n'a pas été conçu pour traiter ce type de thème, soit parce que tous les impôts ne sont pas de compétence de la ville soit (pour les impôts locaux) parce que le sujet est écarté du débat. Considérant les terribles effets sociaux de la distribution des impôts au Brésil avec des impôts dégressifs[20] au lieu d'être progressifs, le BP est ainsi amputé dans sa marge de manœuvre. Il ne peut produire d'effet sur la réduction des inégalités à partir du changement des recettes.

La redistribution par la dépense, quant à elle, se produit lorsque la recette perçue est mobilisée sur des postes budgétaires favorisant la résorption des inégalités et l'accès équitable aux droits sociaux. Le fait que la majorité des actions votées dans les assemblées plénières se situent dans des quartiers défavorisés, va effectivement dans ce sens. Mais l'on ne peut pas en déduire pour autant que le BP réalise, après délibération au sein du CMO, une majorité d'actions de ce type, ni donc que ce soit un instrument efficace pour distribuer les ressources de manière (plus) équitable.

Interrogé sur la capacité du BP à réduire les inégalités, le même directeur reconnaît n'être capable de l'affirmer que de manière intuitive, sans savoir le vérifier quantitativement (Beto, 2003).

Dans cette configuration, le BP ne peut intervenir que sur les investissements prévus dans la LOA. Les dépenses de fonctionnement, (entretien des locaux, gestion des effectifs, etc.) et comme on l'a vu, les dépenses pluriannuelles, ne sont pas à sa portée. Or au Brésil, les services sociaux présentent de nombreux dysfonctionnements même avec des équipements déjà en place (antennes de santé, réseau d'assainissement, de transport, de collecte des déchets, etc.). Un équipement en service n'est pas forcément un équipement performant.

L'absence de lisibilité révélée par l'entretien se retrouve dans le flou qui plane au sein même du CMO sur la part d'investissements réellement réservée au BP. La mairie affirme que le BP débat sur la totalité des investissements (Beto, 2003). D'autres entretiens l'infirment, avançant avec certitude qu'il existe des investissements qui ne passent pas par le CMO (Ribeiro, Macedo, Mariguela, 2003 et André, 2001).

Les données d'exécution budgétaire le prouvent : les dépenses de capital (investissements + autres dépenses marginales relatives aux procédures d'expropriation) s'élèvent en 1999 et 2000 à 13,2% du total des recettes de l'administration directe[21], alors que les investissements du BP n'atteignent respectivement que 4% et 1% de ces mêmes recettes totales[22]. Soulignons que cette enveloppe finance à la fois les propositions de la mairie et celles votées dans les assemblées, ce qui réduit encore la part des actions provenant des demandes de la population.

Pour avoir une idée approximative, ces 4 et 1%, en moyenne sur 1999 et 2000, par mois et par habitant, reviennent à environ 0.7% d'un salaire minimum à l'époque. Ce qui ramené à sa valeur actuelle et en euros[23] équivaudrait à 1,53 € par mois et par habitant, juste assez pour un ticket de métro…

Il nous apparaît que ce montant dérisoire de ressources, même si destiné aux plus démunis (ce qui reste très bénéfique et donne parfois lieu à des projets reconnus internationalement) n'agit que trop peu sur l'égalité sociale. Même si toutes les villes brésiliennes utilisaient le BP (ce qui est très loin d'être le cas) pour

[20] Journal Folha de Sao Paulo, 2009.
[21] La mairie se divise en une administration directe (les services municipaux) et une administration indirecte qui est un ensemble d'agences et de services semi-autonomes dépendant tout de même de la mairie. Il faut noter que la part d'investissements destinée au BP est issue des dépenses de ces deux administrations.
[22] DANIEL FILHO, 2003.
[23] 216 € au 25/09/2011 (1 Réal = 0,3973 €).

promouvoir la redistribution fiscale (ce qui est loin d'être prouvé empiriquement, même à Porto Alegre[24]), les investissements totalisés atteindraient 0,77% du PIB en 2003[25]. Une amplitude qui peut transformer la réalité ? [26]

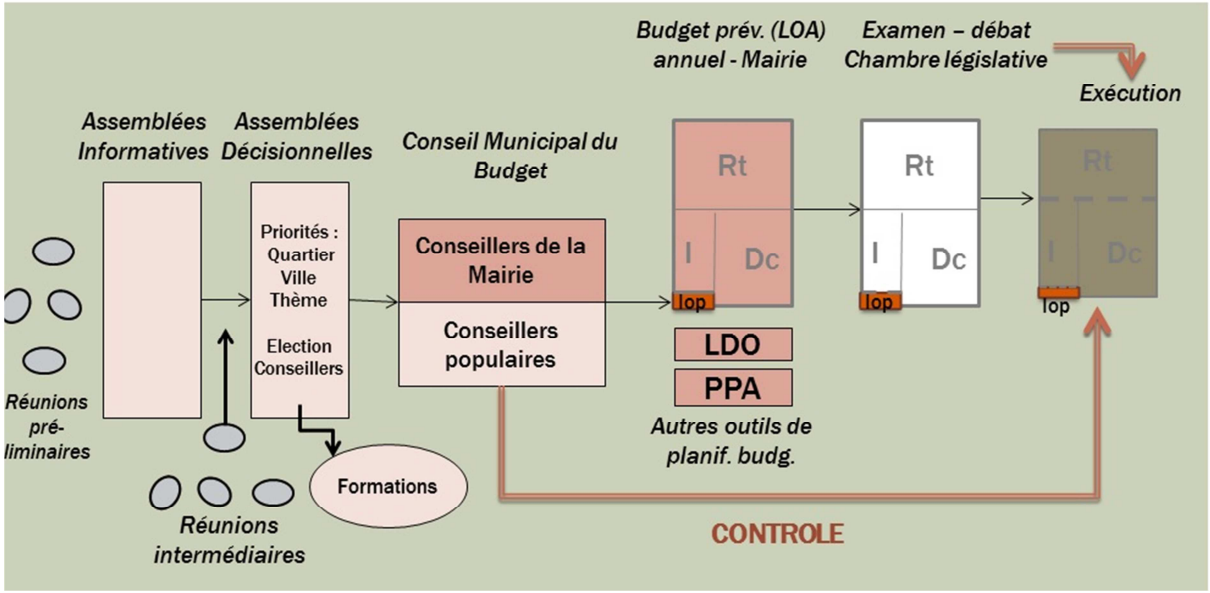

Figure 3. Représentation de la deuxième logique : une portée limitée à des faibles dépenses d'investissement.

3. La logique du vote et ses conséquences sur le rôle attendu des conseillers

3.1. Quels effets sur les savoirs, l'utilisation du discours rationnel et la solidarité ?

Une troisième logique découlant des règles et pratiques propres au dispositif vient s'ajouter au tableau. Interrogé sur les apports du BP à la population, le directeur à la participation constate que les conseillers, et à la marge parfois quelques participants (Mariguela, 2003), ont assimilé certains rythmes et délais administratifs, s'étant familiarisés aux règles des autorisations budgétaires, des marchés publics etc. (Beto, 2003).

Il évoque également des effets sur le développement de la solidarité entre les différents segments de la société. Un partage des intérêts qui permettrait par exemple aux participants de « Ville du futur » de concevoir l'urgence de priorités de court terme et réciproquement, aux classes populaires de comprendre des enjeux de long terme. Une prise de conscience qui se retrouverait aussi chez certains conseillers qui en intégrant les priorités des autres quartiers auraient tendance à réévaluer d'eux-mêmes le degré des priorités qu'ils défendent (Beto, 2003).

Mais le problème soulevé plus haut (1.1) d'une sphère publique fragilisée limitant la solidarité inter-segments au sein du BP contredit d'entrée ces propos. S'ajoutent d'autres témoignages (Cristina et Lia, 2003) sur le fonctionnement interne du dispositif. Pour garantir la réalisation de leurs priorités dans la limite des ressources allouées, les conseillers doivent développer des comportements et stratégies face aux autres conseillers qu'ils voient en fait comme des concurrents. Et contrairement à ce que l'on pourrait croire (Antonio, 2001 et Cristina, 2003) leur présence aux journées de formation et aux « caravanes des priorités » reste rare. Une preuve que l'acquisition d'un discours rationnel d'intérêt général n'est pas pour eux une priorité.

Les faits sont similaires dans les assemblées. Dans la mesure où seules les priorités les plus votées sont portées au CMO, il n'est pas rare d'y trouver de nombreux participants venus voter uniquement une priorité sans

[24] Voir la critique à l'étude de MARQUETTI, largement utilisé pour défendre le caractère redistributif du BP faite par DANIEL FILHO et CUENCA BOTEY (2009, p.56).
[25] AFONSO et ARAUJO, 2005, p. 31.
[26] Pour la construction d'un Etat-providence digne de ce nom à partir du BP, il faudrait discuter les relations inter gouvernementales, sujet largement traité par DANIEL FILHO et CUENCA BOTEY, 2009.

s'intéresser au débat. L'œuvre des leaders locaux, qui cherchent à mobiliser un maximum d'habitants en s'appuyant sur leur notoriété et leur réseau d'influence, allant parfois jusqu'à remplir des bus, pour remporter le plus de voix (Mariguela, 2003).

Si d'emblée le besoin d'être informé avant de décider, le discours rationnel, le respect d'autrui et la solidarité semblent secondaires, l'apport du BP ne peut qu'être marginal. Il peut même en arriver à nuire aux objectifs de redistribution sociale du dispositif : face à cette logique de vote et sans la solidarité des autres quartiers, de graves urgences ne touchant qu'une population réduite n'obtiennent jamais les voix nécessaires à une intervention du BP (Mariguela, 2003)[27].

Mais outre la question de la pertinence des actions votées, se cache derrière cette logique un effet bien plus crucial, au creux de la réputation du BP.

3.2. Un dispositif qui permet de lutter contre la corruption ?

Ou plus généralement, est-ce que l'existence des sphères publiques mixtes dont le BP fait partie, les améliorations supposées sur l'élaboration de l'action publique, les qualités démocratiques du dispositif en termes de construction d'une citoyenneté active, ont contribué à réduire la corruption à Santo André ?

On a vu que le maire les considère comme un contrepoids face à la corruption. Et le directeur à la participation d'ajouter : « Pour ce qui est des investissements, je pense que le BP y contribue vraiment significativement. Il est clair que pour le reste, là où le contrôle social n'a pas encore accès, les marchés publics, les appels d'offres, tout cela dépend des pratiques de chaque administration » (Beto, 2003). Selon lui l'efficacité est donc prouvée, dans la mesure où le BP contrôle les investissements, ce qui, comme on l'a vu, n'est vrai que partiellement.

Au parquet, un responsable de l'enquête sur les affaires de corruption à Santo André (Hércules, 2003) décrit le type de corruption, qui s'est développée à l'époque à Santo André : une organisation criminelle qui détournait régulièrement des ressources publiques, autour de contrats frauduleux avec le secteur privé visant à gonfler les enveloppes des marchés et à les réinjecter ensuite dans le financement des campagnes électorales, en plus de l'enrichissement personnel. Aujourd'hui plusieurs de ces irrégularités sont encore en examen par la Justice. Selon lui, la cour des comptes n'effectue que des contrôles formels ou n'examine que certains types d'appels d'offre. Ce type de manœuvre se déroule de manière similaire dans la majorité des municipalités brésiliennes.

Ainsi, si le montant des investissements prévus dans le BP est bien négocié et arrêté avec les conseillers du CMO il se produit ensuite un glissement subtil entre ce qui fait l'objet de corruption et ce que les conseillers vont contrôler en tant que garants devant leurs électeurs de la bonne mise en œuvre des actions demandées. Car les conseillers ne sont pas pour autant garants de la transparence des pratiques budgétaires de la mairie. Leur attention porte sur la compatibilité de l'intervention avec le projet acté, en termes de qualité et de délais. La correspondance entre l'estimation prévisionnelle et l'enveloppe dépensée par la Mairie ne fait pas partie de leurs préoccupations (Mariguela, 2003 et Antonio, 2001). « Si l'action est faite correctement, qui va se plaindre ? » (Mariguela, 2003).

La mairie préserve ainsi sa marge de manœuvre, le contrôle social du BP étant inefficace pour prévenir ces pratiques illicites. Cette fragilité est à relier aussi aux enjeux de redistribution fiscale car le financement de ces activités illégales réduit d'autant la part du budget destinée à l'action publique et donc la force de frappe de la mairie.

[27] Une discussion sur le rôle de critères de sélection des priorités est faite partie 4.

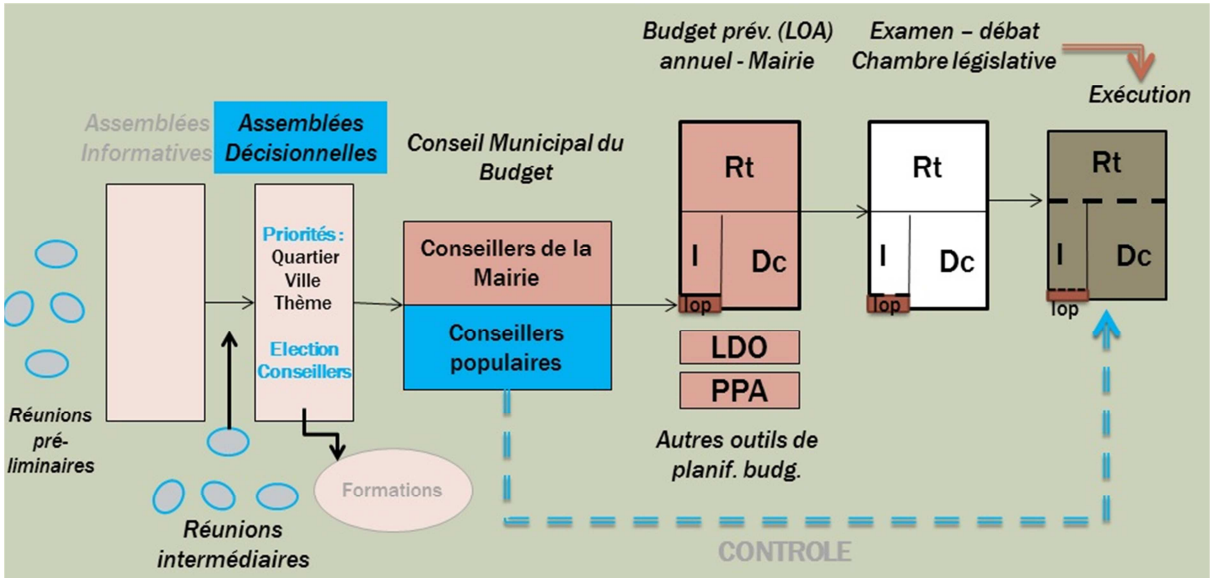

Figure 4. Représentation de la troisième logique : la logique du vote, des conseillers axés sur la satisfaction qu'ils portent.

4. Le mécanisme interne du fonctionnement du budget participatif : un processus de décision démocratique lisible ?

Une telle démonstration appelle une réflexion sur la lisibilité du processus. On serait en mesure d'attendre différentes particularités d'un dispositif qualifié ainsi de démocratique: une production autonome des demandes de la société civile, l'élection de conseillers capables de porter ces propositions, un exécutif en mesure de les discuter à égalité avec ses propres projets et des outils pour garantir la clarté des décisions. Mais qu'en est-il réellement ?

Il s'agit d'abord de produire des informations claires. Selon le directeur à la participation, la mairie produit peu d'informations lisibles et adéquates, mais sous la pression du BP, elle s'est améliorée et a commencé à produire puis diffuser au fil du temps des outils plus lisibles (Beto, 2003).

Ces informations disponibles doivent ensuite être hiérarchisées, par exemple selon un rapport coût/bénéfice. A Santo André les critères de priorisation ne sont utilisés qu'au niveau du CMO pour composer le budget parmi les propositions de la mairie et celles votées par les participants. Selon les témoignages, la nature de ces critères varie. Pour certains ils visent à répartir les investissements en fonction du nombre de ménages bénéficiaires indépendamment des votes obtenus par l'action au départ (Beto, 2003). Ailleurs on soutient au contraire que malgré le chemin parcouru, compte tenu du manque de formation des techniciens en la matière, il s'agit encore d'une fragilité. Il reste difficile « d'établir des paramètres pour orienter le processus de négociation au sein du CMO. Nous fonctionnons aujourd'hui en choisissant au moins une action par zone, ce qui est très rudimentaire devant la complexité des enjeux et du travail de budgétisation » (Ribeiro, 2003). Une ambigüité intéressante qui révèle certes l'existence de critères mais surtout leur manque d'uniformité. L'on peut aussi relever qu'alors que le BP prévoit chaque année une évaluation partagée du règlement au sein du CMO, la pertinence de ces critères n'a jamais fait l'objet de décision d'altération, ce qui vaut d'ailleurs aussi pour la plupart des règles.

Une opacité bien plus importante se retrouve sur les investissements. Un député (Macedo, 2003) dénonce l'absence d'information claire sur la nature et la proportion de l'enveloppe destinée au BP. Une lacune de la mairie surtout stratégique pour maintenir une forte participation tout en nivelant les ressources mises en discussion. On recense ainsi le cas d'un écart, à la baisse, d'un million de reals (ou 8% du total destiné au BP) entre un projet de budget bouclé avec le CMO et celui soumis ensuite par la mairie à l'examen de la chambre législative (Lia, 2003).

Tout se joue donc dans la subtile interaction entre les conseillers et la mairie dans, mais aussi en dehors du CMO. Une logique d'influence qui se dégage « entre les lignes » des objectifs initiaux du maire.

5. Un rôle de contre-pouvoir fortement compromis

La notion de contre-pouvoir introduit celle d'un système politique où le pouvoir populaire peut réguler démocratiquement les autres composantes du pouvoir (exécutif et législatif) et leur interaction.

5.1. Quelques effets sur les services municipaux aux résultats contrastés

Concernant le fonctionnement de l'appareil administratif de la mairie, l'on peut relever quelques exemples plutôt positifs illustrant le rôle pédagogique du BP sur la formation des agents municipaux.

La possibilité de débattre des opérations proposées par la mairie dans le cadre de la cogestion permet parfois d'y intégrer des actions qui n'étaient pas envisagées au départ ce qui donne aux techniciens de la mairie des éléments plus précis pour concevoir les projets. « Les suggestions pertinentes des participants ont encouragé certains techniciens à attacher davantage d'importance aux connaissances des citoyens ordinaires » (Beto, 2003).

La participation peut aussi impacter le calendrier de l'agenda municipal. Prenant conscience de certaines priorités, la mairie a déjà été amenée à reporter ses propres projets au profit d'autres exigences des participants, comme dans le cas du projet de rénovation du parc central, substitué cette année-là, par les actions de santé revendiquées par la population (Beto, 2003).

Au fil des cycles, certains techniciens apprennent de plus à anticiper les attentes d'une année sur l'autre en se préparant à fournir les informations nécessaires dès les premières étapes du cycle suivant : une demande de goudronnage succède souvent, par exemple, à une implantation de caniveau obtenue l'année précédente (Mariguela, 2003).

En plus d'un apport de connaissance, on relève également un apport de méthode en termes de gestion de l'action publique. Le BP prévoit un contrôle citoyen de l'avancement et de la qualité des opérations votées jusqu'à leur livraison. Si la réelle implication des citoyens varie selon les thèmes et les quartiers, cette pression, qui contraint la mairie à se justifier et à donner des résultats, apparaît comme bénéfique pour le directeur à la participation (Beto, 2003).

Le BP peut enfin modeler à la marge les limites de compétence de la commune. Devant les fortes sollicitations sur les questions de sécurité qui sont de la compétence de l'Etat fédéré, la mairie a mis en place un service municipal qui vienne compléter les actions étatiques vers plus d'efficacité dans l'optique d'une coopération intergouvernementale.

On peut donc dire à l'instar du directeur, que « le BP facilite la rencontre du savoir technique et du savoir citoyen », donnant ainsi à l'exécutif de nouvelles informations pour perfectionner son plan stratégique. Mais ces exemples restent ponctuels, ce qui laisse en suspens la question d'une influence plus généralisée et durable sur l'organisation de la mairie.

L'idée souvent évoquée d'une « transversalisation » des services municipaux favorisée par le BP trouve peu de preuves empiriques à Santo André et les mêmes incohérences entre actions de services différents continuent d'exister. La cause est à rechercher dans des phénomènes beaucoup plus structurels propres à la plupart des administrations brésiliennes. Sans les aborder de manière exhaustive on relève par exemple le mode d'attribution des postes à responsabilité (ou postes de confiance) souvent basé sur la satisfaction des alliances entre les partis de la coalition au pouvoir, produisant des cadres préoccupés davantage par leur pouvoir hiérarchique que par l'échange d'information et la recherche d'outils de coopération.

Un dernier exemple vient insister sur la faible influence du BP à l'intérieur de la machine administrative. Voulant conduire une réforme fiscale pour augmenter le budget municipal et réaliser son projet stratégique de mandat (où figure le BP), le maire a préféré réduire les dépenses salariales internes plutôt que d'affronter l'impopularité d'une hausse des impôts locaux ou de réduire d'autres dépenses de fonctionnement. Cette coupe d'un tiers en trois ans[28] entraîne de nombreux licenciements et démissions ainsi que la précarisation et la perte de reconnaissance des salariés. Une mesure non seulement contradictoire avec l'objectif initial du maire, mais aussi nuisible à l'efficacité des services entraînant perte de mémoire et du savoir-faire accumulés par les agents. Le BP ne pouvant se prononcer que sur une partie des investissements, des questions aussi importantes que la nature des coupes budgétaires à mener pour le développement économique et social de la ville, ne peuvent y être discutées publiquement.

5.2. Les mécanismes cachés qui influencent les décisions

Si le projet initial du maire était de concevoir le BP comme une instance de cogestion permettant les contre-propositions et l'autonomie de la société civile face à l'exécutif, il est frappant de constater, dans les dépositions ci-dessous, à quel point la mairie réussit à garder un rôle stratégique tout au long du processus participatif. Une série de mécanismes de décision cachés qui influence les décisions et vient confondre les rôles de chaque partie.

L'allégeance partisane est ici centrale. Il faut en effet rappeler qu'une grande partie des conseillers, des leaders de quartiers, sont militants du PT. De même les agents de la mairie assignés à un poste de confiance en participant aux assemblées en tant que citoyen ordinaire, contribuent à favoriser les intentions de la mairie. On se retrouve ainsi face à un pouvoir exécutif qui, en plus de ses propres services, s'appuie sur un réseau étendu d'agents au sein de la société civile. « La mairie a aussi ses bras, ses tentacules dans l'organisation de la population, [...] elle a aussi ses noms pour faire élire les conseillers » (Macedo, 2003). Ce qui lui permet de forcer à tout moment l'approbation d'une priorité en cours d'assemblée (Pedro, 2001 ; Lia, 2003).

Cette facilité d'intervention s'explique en partie par les fréquentes cooptations que la mairie utilise pour remplir ses postes de confiance, offrant ainsi aux conseillers d'intéressantes opportunités. « Je me souviens d'un conseiller de quartier qui défendait ses revendications coûte que coûte. Mais dès qu'on lui a proposé un poste à la mairie, il s'est totalement calmé, il ne venait même plus aux réunions ». Un autre conseiller interrogé sur les raisons d'une attitude similaire, répond alors ouvertement : « C'est que j'ai parlé avec l'adjoint au maire qui m'a convaincu. Il m'a dit que [comme ça] les travaux de la place allaient sortir, tu comprends ? » (Lia, 2003).

Les conseillers sont donc soumis à la fois au champ d'influence de la mairie et à la logique du vote décrite plus haut. Etant pourtant les vecteurs centraux du dispositif, l'issue du processus de décision est directement impactée. Preuve de la faible capacité de résistance du pouvoir populaire face à l'exécutif.

[28] Les dépenses salariales passent de 67% du budget annuel en 1997 à 43% en 2000 (DANIEL FILHO, 2003).

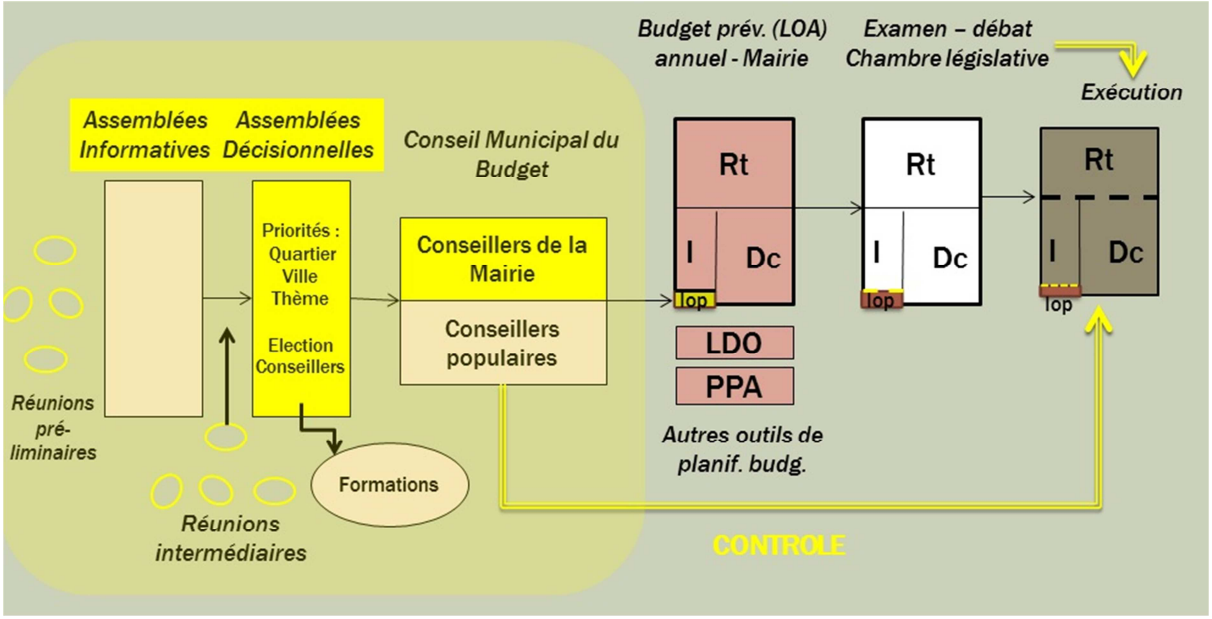

Figure 4. Représentation de la quatrième logique : une mairie qui garde un grand contrôle sur la décision.

5.3. Le budget participatif permet-il une meilleure interaction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ?

Interrogé sur les capacités du BP à faire changer les pratiques du pouvoir législatif, le directeur à la participation est convaincu qu'il s'agit d'un moyen puissant pour transformer la culture politique élitiste et autoritaire, le clientélisme et le physiologisme. En quelque sorte il permet de « sortir le député de l'épicerie fine pour l'envoyer au supermarché »[29]. En traitant publiquement les demandes populaires, le BP tire les députés de leur traditionnel rôle de médiateur et les pousse à se remettre aux tâches qui les incombent : élaboration puis instruction des projets de loi, contrôle de l'exécutif et collaboration avec la Cour des Comptes[30]. Même si cette transformation ne se constate pas pour tous, ceux qui gardent leur logique de favoritisme, n'interviennent plus sur les questions liées aux investissements du BP, et ne maintiennent cette pratique que vis-à-vis de leurs bases électorales qui ne participent pas aux assemblées (Beto, 2003).

Une partie du travail de médiation entre la population et la mairie, que les députés avaient l'habitude de réaliser, est passée aux conseillers du CMO. A des degrés divers selon l'affiliation partisane et la régularité des rapports avec l'administration, mais toujours en les sollicitant au-delà de la fonction qui leur a été attribuée. Ils sont sollicités de toutes parts : faire enlever des animaux morts sur la voie publique (Antonio, 2001), assister toutes les étapes des requêtes auprès des interlocuteurs à la mairie, mise en contact, accompagnement, rappels, suivi, vérifications. « Et rien ne sert de dire que ce n'est pas votre rôle ! " Mais vous avez été élu pour nous représenter dans le quartier ! " disent-ils. Vous êtes donc obligé de le faire, même si cela n'a rien à voir avec le BP » (André, 2001).

Le directeur à la participation y voit aussi un changement de mentalité des participants et relate certaines indignations devant un député cherchant à s'approprier les réussites obtenues par les conquêtes démocratiques du BP.

Mais pour un des députés, dans la mesure où le BP n'a d'emprise que sur une partie infime des investissements, les retombées sur la réduction du clientélisme sont elles aussi bien réduites. Les rapports d'intéressement mutuels entre l'exécutif et les députés sont si forts que les changements apportés par le BP n'ont pas d'impact. Une preuve que la mairie garde encore un puissant contrôle sur le budget, est que le triangle de négociation entre les bases électorales, les députés et la mairie se poursuit pour ceux qui font partie de la majorité à

[29] PONTUAL, 1998 e 1999.
[30] *Tribunal de Contas*, organisme d'appui au législatif pour le contrôle de l'exécutif local.

l'assemblée. « Je pense que le BP n'a pas changé [la relation entre l'exécutif et le législatif]. J'ai vu la moitié des députés se renouveler mais les pratiques, elles, sont restées les mêmes » (Macedo, 2003). Les députés n'ont changé leurs pratiques qu'à la marge. Et ne remplissent encore que trop rarement leurs fonctions légales.

Que tirer de ces constats ? Quelles pistes ?

Les entretiens nous montrent que la perception des effets varie considérablement en fonction du rôle des interviewés dans la société. Cette divergence nous éclaire à la fois sur les ses mérites du BP et sur les améliorations à apporter pour le perfectionner.

Loïc BLONDIAUX[31], distingue les théories de la démocratie participative et les théories de la démocratie délibérative par rapport à ses finalités: « Les premières recherchent la formation de communautés citoyennes actives, mettent l'accent sur l'engagement et la politisation des participants. Les secondes visent à mieux fonder la décision politique en liant cette dernière à un processus d'argumentation rationnelle impliquant des points de vue contradictoires ». Nous avons vu que les discours du maire et de ses adjoints montrent la quête simultanée des deux finalités.

Pourtant, d'après notre analyse, nous constatons que tel qu'il est structuré, le BP introduit dans le processus une triple logique, qui à notre avis est aussi valable pour Porto Alegre, et qui creuse le fossé entre les effets dégagés et la vision des dirigeants de l'exécutif qui s'apparente d'ailleurs à celle de beaucoup d'auteurs universitaires (brésiliens et français).

Premièrement, il se penche plutôt sur le court terme (la LOA). Deuxièmement il ne peut décider que sur des ressources d'investissement. Troisièmement les assemblées délibératives utilisent le vote pour choisir des priorités et les conseillers populaires, ce qui pousse les participants à des comportements contradictoires avec les présupposés de la théorie délibérative. Nous pouvons également noter l'existence d'une quatrième logique, liée à la position subordonnée du BP dans l'ensemble des sphères publiques mixtes et au contrôle sur les processus de décision.

Cette quatrième logique a ici été spécifiquement mise en évidence à Santo André. Mais un certain nombre de considérations sur les résultats d'autres villes brésiliennes, nous poussent à émettre l'hypothèse que cette dernière logique puisse également exister ailleurs, notamment à Porto Alegre.

En plus de ces quatre logiques, l'on constate également d'importantes lacunes en termes de lisibilité du fonctionnement interne au BP. Un phénomène qui ne se réduit pas qu'au BP, mais que l'on retrouve dans l'ensemble du système administratif brésilien.

Il découle alors de l'exposé de l'article un net décalage entre ce que l'on observe et ce que l'on aurait pu penser trouver dans le BP si l'on ne se réfère qu'à la littérature et aux interventions de ses promoteurs. Ainsi force est de constater que la contribution du BP à l'ensemble des points ci-dessous est faible.

- Inciter l'administration à articuler démocratiquement le court, le moyen et le long terme avec les bons instruments légaux mais aussi enrichir la sphère publique d'un débat informé entre les différents segments sociaux de la ville, sans la médiation de l'exécutif,
- Affronter, à partir d'une redistribution fiscale d'ampleur, le gravissime problème des inégalités brésiliennes,
- Utiliser le discours rationnel tourné vers le bien commun et la solidarité,
- Affronter la corruption, le clientélisme, le physiologisme, le marchandage, la cooptation et l'intimidation, en préservant l'autonomie de la société civile,
- Transmettre aux participants une conception élargie de l'action publique à différentes échelles, du niveau micro-local à l'interrégional,

[31] BLONDIAUX, 2008, p. 44.

- Pousser l'administration à la transparence et donner des moyens à l'administration publique de produire des informations crédibles sur sa gestion publique et des critères pour la prise de décisions,
- Etre un instrument pédagogique puissant pour former les agents municipaux aux savoirs citoyens et les citoyens aux pratiques administratives, et aussi contribuer à formation à la gestion publique des dirigeants,
- Contribuer au développement social en se prononçant sur les salaires moyens et des cadres qualifiés de la mairie,
- Permettre une meilleure interaction entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, et entre les différentes collectivités territoriales de la fédération.

La recherche de perfectionnements du dispositif passe nécessairement par une réflexion aboutie sur les conditions d'existence mais aussi d'apparition de ces quatre logiques. L'idée de budget participatif, n'insinue en effet aucune limitation du budget alloué, ni un public ou des actions cibles. Or force est de constater que dans la majorité des cas, la mise en pratique tend vers ces logiques. L'on peut alors se demander pour quelle raison la totalité des ressources publiques (tant dépenses que recettes, de l'administration directe et indirecte) n'est pas mise en discussion et pourquoi les outils de planification moins immédiats ne sont pas eux aussi soumis au débat public. Il n'existe pourtant pas de règle qui l'interdise, au contraire, les règles du BP sont modifiables chaque année en co-gestion et paradoxalement presque personne ne se saisit de cette opportunité.

Envisager un dispositif participatif à la hauteur des enjeux listés ci-dessus nécessite de repenser les pratiques gouvernementales dans leur ensemble. Les pistes évoquées ici montrent, de manière sciemment utopique, l'ampleur de la tâche.

Au niveau du dispositif lui-même, il conviendrait de rendre le BP plus puissant pour élaborer des politiques publiques en :

- Discutant la totalité des ressources publiques (recettes et dépenses de l'administration directe et indirecte) pour sortir du saupoudrage et affronter réellement les inégalités,
- Introduisant la participation et la démocratie délibérative autour de tous les instruments de planification existants et aussi autour de leur articulation (un bon exemple serait celui de la Chambre du Grand ABC) en préservant l'autonomie de la société civile,
- Etablissant des critères et produire des informations pour la prise de décisions.

Mais cela ne portera que peu de résultats si mairie et société n'évoluent pas dans leurs pratiques. La culture d'allégeance des postes de confiance prive en effet l'exécutif de cadres stables et performants (formés en planification et gestion publique démocratique, bien rémunérés, recrutés par concours publics sérieux), ce qui limite la lisibilité du travail administratif et la clarté des décisions.

La rapidité et la visibilité des changements apportés par le BP venant combler d'importants besoins, pousse de même participants et conseillers populaires à poursuivre une lutte ciblée et de court terme qui donne l'illusion d'importantes conquêtes, alors que les gains sont en réalité minimes (souvenons-nous du ticket de métro). La force de cette 3e logique du vote écarte malheureusement la possibilité d'une discussion politique des priorités autour d'un débat raisonné, solidaire et d'ampleur. L'articulation des instruments de la planification démocratique contribuerait pourtant à sortir de cette logique.

Une explication fondamentale se trouve aussi, hors du triangle pouvoirs représentatifs-dispositif-population, dans le fonctionnement et les paradoxes du système politique brésilien. Obscurité du financement des campagnes électorales, relations inégales entre exécutif, législatif et judiciaire, absence de de fédéralisme coopératif, culture de la méfiance et faible liberté d'expression dans les médias, sont autant de conditions non-démocratiques qui influencent pourtant la mise en œuvre du budget participatif et l'éloignent des objectifs initiaux qui lui ont pourtant été assignés par les acteurs de ce même système.

Peut-être peut-on tenter de proposer un autre type de dispositif, inspiré de la méthodologie de la Chambre de l'ABC pour que le BP suive la démarche proposée par Bernard MANIN[32], afin d'éviter l'effet de polarisation, et n'orienter la discussion que sur des thèmes spécifiques. La planification à partir du budget, à court, moyen ou long terme, n'est pas un thème spécifique. Bien au contraire, il comporte plusieurs objets. Mais on peut imaginer une subdivision par thème. Dans ce cas, l'on se demandera **qui et comment** poser les bonnes questions et **qui** est chargé de donner les réponses alternatives pour un débat bien informé. Par exemple : quel Etat Providence doit être choisi ? On pourrait utiliser la typologie de ESPING-ANDERSEN (1991) et ses écrits suivants sur l'évolution des Etats Providence réels, ou encore les alternatives de développement du maire, et ainsi de suite, à chaque thème et sous thème.

Considérations finales

L'analyse précédente nous pousse à croire que la méthode utilisée à Santo André découle d'un exécutif enclin à tout contrôler. Une ressemblance, nous semble-t-il, avec des expériences européennes où les dépenses sont réduites, localisées et soumises à une grande influence de la mairie. A Santo André malgré l'incitation à la participation et son caractère décisionnel, il semble que l'organisation des sphères publiques mixtes favorise l'influence de la mairie sur la société, recevant de nombreuses informations sur leurs enjeux, pour enfin les réunir dans un plan stratégique fait "en chambre". Les choix politiques semblent ainsi davantage orientés vers la recherche d'une légitimité électorale accrue, tout en nivelant les dépenses.

Le changement de l'action de la mairie pendant la période, en amortissant et déplaçant des conflits, ou l'affrontement du confit avec les fonctionnaires dans une instance qui leur est défavorable, le rôle subordonné du BP dans l'ensemble des sphères publiques, le maintien des pratiques traditionnelles de la politique brésilienne (corruption, clientélisme, cooptation, intimidation etc.), nous pousse à envisager que les choix qui ont été fait visaient à être compatibles avec les changements généraux du PT, cohérents avec l'idée d'augmenter son importance dans les institutions de la démocratie représentative, laissant au second plan la difficile construction démocratique et d'un autre type d'Etat démocratique.

[32] MANIN, 2011.

BIBLIOGRAPHIE

ABRUCIO, F. L et SOARES, M. M. (2001), *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n° 24.

AFONSO, J. R. R. & ARAÚJO, E. A. (2005) : *Mais tributos com menos demanda pública: o (duro) ajuste fiscal brasileiro*. Santiago, Chile, CEPAL (Paper apresentado no XVII Seminário de Política Fiscal da CEPAL), 33 p.

BEZERRA, Marcos Otavio (2009). « Représentation politique et ressources publiques: pratiques et conceptions de la politique dans l'univers politique brésilien », », *Cahiers du Brésil Contemporain*. Publié par: Maison des Sciences de l'Homme, Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (E.H.E.S.S), Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Paris III), Paris, p. 69-84.

BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. (2002). « L'impératif délibératif », *Politix*, Volume 15, N°57 / 2002, p.

BRASIL. Constituição (1988) : *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF, Senado.

Consórcio Intermunicipal Grande Abc et Fundação Konrad Adenauer (2001) : *Retratos metropolitanos – A experiência do Grande ABC em perspectiva comparada. São Paulo.*

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais.*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. 220p.

DANIEL, Celso (2001). Uma experiência de desenvolvimento econômico local: a Câmara Regional do Grande ABC. In: GUIMARAES, Nadya Araujo et MARTIN, Scott (organizadores*). Competitividade e Desenvolvimento – atores e instutuiçoes locais*. Sao Paulo: Editora SENAC Sao Paulo.

DANIEL, Celso. (1995) : *O emprego e o futuro do Grande ABC*. Brasília, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, série separatas de Discursos, Pareceres e Projetos, n° 52/95.

Idem, (1997a) : *A Câmara Regional do Grande ABC: desenvolvimento econômico com participação da comunidade*. Mimeo.

Idem, et al. (1997b). *Desafios do local: o modo petista de governar*. São Paulo, ed. Perseu Abramo.

Idem, (1999a) : « A Gestão Local no Limiar do Novo Milênio »,. (in) MAGALHÃES, Inês e outros [org.]. *Governo e Cidadania- Balanço e Reflexões sobre o Modo Petista de Governar*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, p. 182-242.

Idem, (1999b) : *Intervenção em debate de Celso Daniel com Tarso Genro sobre o OP*. (transcrita pelo PT de Santo André), mimeo.

DANIEL FILHO, Bruno José (2003) : *O orçamento participativo no seu devido lugar: limites colocados por seu desenho institucional e pelo contexto brasileiro- reflexões sobre a experiência de Santo André nos períodos 1989-1992 e 1997-2000*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós- Graduação de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

DANIEL FILHO, Bruno José et CUENCA BOTEY, Luis Emilio (2009). "Brésil réel: les limites du BP local entre légalité, informel et illégalité", *Cahiers du Brésil Contemporain*. Publié par: Maison des Sciences de l'Homme, Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (E.H.E.S.S), Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Paris III), Paris, p. 9-68.

DANIEL FILHO, Bruno José (2009). « Le BP local : un outil pour l'amélioration de la démocratie? Enseignement d'une expérience originale et contradictoire à Santo André », *Cahiers du Brésil Contemporain*.

Publié par: Maison des Sciences de l'Homme, Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (E.H.E.S.S), Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (Paris III), Paris, p. 167-199.

ESPING-ANDERSEN,G. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. Lua Nova – Revista de Cultura Política, n.24, set. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, 1991.

Folha de Sao Paulo (2009b). "Pobre paga mais que rico, diz Ipea". 10 de julho. Disponible en http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0107200911.htm.

GUARDIA, Eduardo R. (1997) : « O Processo Orçamentário do Governo Federal: Considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente », (in) MEYER, Arno [org.], *Finanças Públicas: ensaios selecionados*. Brasília, IPEA/São Paulo, FUNDAP.

IBGE [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica] (2007) : *Censo demografico 2000*.

MARQUETTI, Adalmir (2003) : « Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre », (in) AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander [dir.]. *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo, Cortez, p. 129-156.

MANIN, Bernard (2011). Comment promouvoir la délibération démocratique? Priorité du débat contradictoire sur la discussion. In : SINTOMER, Yves et TALPIN, Julien (coordination). Raisons Politiques, n° 42, Presses de Sciences Po.

OLIVEIRA, (2006) : « O Momento Lênin », *Novos Estudos Cebrap*, n.75, jul. São Paulo, CEBRAP. p. 23-47

PONTUAL, Pedro de Carvalho. *O Processo Educativo no Orçamento Participativo: Aprendizado dos atores da Sociedade Civil e Estado*. Tese de doutorado apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

PONTUAL, Pedro. *Nova Cultura Política no Orçamento Participativo*. In: Seminário: Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais, Brasília, 13, 14 e 15 de fev., mimeo, 1998.

PONTUAL, Pedro. *Orçamento participativo agrada quem respeita a população*. Santo André, ed. Livre Mercado – Diário do Grande ABC, edição 114, ano X, set. Entrevista a Daniel Lima, 1999.

SÁNCHES, Félix. *Orçamento participativo: teoria e prática*. São Paulo: Cortez, 2002.119p. (Coleção Questões da Nossa Época).

SINTOMER, Yves et TALPIN, Julien (2011). La démocratie face au défi du pouvoir. In : SINTOMER, Yves et TALPIN, Julien (coordination). Raisons Politiques, n° 42, Presses de Sciences Po (p.5-13).

ANNEXE

Tableau récapitulatif du profil des acteurs interviewés

Prénom fictif	Type d'acteur	Rapports avec le BP	Appartenance partisane
Membres de la société civile			
André	Leader syndicaliste des métallurgistes	Représentant de la société civile dans le CMO, choisi dans une plénière d'arrondissement Membre de la Commission exécutive du CMO, choisi par les autres conseillers de la société civile. Après il a été chargé de l'opération du BP, choisi par le maire	PT
Antonio	Leader d'un mouvement de quartier	Représentant de la société civile dans le CMO, choisi dans une plénière d'arrondissement	PT
Lia	Leader du mouvement social de l'éducation supérieure	Représentant de la société civile dans le CMO, choisie dans une plénière thématique. Membre de la Commission exécutive du CMO, choisie par les autres conseillers de la société civile.	PT
Pedro	Leader syndical des agents publics de la ville	Représentant de la société civile dans le CMO, choisi dans une plénière thématique.	PSTU (parti à gauche du PT)
Membres de la mairie			
Beto	Militant du mouvement de l'éducation populaire	Adjoint de 1er niveau chargé des programmes participatifs de la mairie.	PT
Cristina	Consultante de mouvements sociaux comme collaboratrice de plusieurs associations	Adjoint de 2e niveau chargé de l'opération du BP.	PT
Marighela	Longue histoire d'attachement à plusieurs mouvements de la ville	Adjoint du 3e niveau chargé du logement, il a été choisi par le maire comme représentant de la mairie dans le CMO.	PT
Membres de l'Assemblée Législative locale			
Macedo	Militant du mouvement social de professeurs et leader syndical	Participation optionnelle pendant le processus du BP comme conseiller local élu sans droit à la décision, sauf lors du vote de la loi budgétaire au sein de l'assemblée législative.	PT (membre d'une tendance minoritaire, considérée comme plus à « gauche »)
Membre du Ministère Public			
Hércules	Présence importante dans les médias pour dénoncer des cas de corruption	Rapport indirect avec le budget – enquêtes de dénonciation faites par des citoyens	-