



## Table

---

Introduction .....	5
1. Porto Alegre, une « ville rouge » .....	11
<i>Le contexte politique</i> .....	11
<i>Une autre démocratie</i> .....	24
2. Le budget participatif : un dispositif original .....	31
<i>Quatre espaces</i> .....	31
<i>La pyramide participative</i> .....	36
<i>Les trois paramètres des choix budgétaires</i> .....	46
<i>Un dispositif évolutif</i> .....	55
3. Les défis de l'efficacité et de la participation .....	65
<i>Le défi de l'efficacité</i> .....	65
<i>Le défi de la participation</i> .....	76
4. Les défis de l'institutionnalisation et de l'échelle .....	99
<i>Le défi de l'institutionnalisation</i> .....	100
<i>Le défi de l'échelle</i> .....	112
Conclusion. Vers une autre démocratie .....	131
Bibliographie .....	139

## Introduction

«Le régime parlementaire vit de la discussion, comment l'interdirait-il? [...] Le club de discussion au Parlement trouve son complément nécessaire dans les clubs de discussion des salons et des cafés. Les représentants, qui en appellent constamment à l'opinion publique, habitent cette même opinion publique à exprimer son opinion réelle au moyen de pétitions. Le régime parlementaire remet tout à la décision des majorités, comment les grandes majorités en dehors du Parlement ne voudraient-elles pas décider, elles aussi? Quand, au sommet de l'État, on joue du violon, comment ne pas s'attendre à voir danser ceux qui sont en bas?»

KARL MARX, *Le dix-huit Brumaire*  
de Louis Bonaparte

Aux élections municipales de 1988, une coalition de gauche dominée par le Parti des travailleurs (PT) et portant l'étiquette «Front populaire» s'empara presque par surprise de la mairie de Porto Alegre. Après un départ difficile, elle lance une initiative novatrice qui prend une ampleur inattendue au fil des ans : elle institutionnalise la participation des habitants à l'élaboration du budget municipal. Quinze ans plus tard, l'expérience a fait école dans une centaine d'autres municipalités brésiliennes et ailleurs, en Amérique latine et en Europe notamment. Elle est commentée dans le monde entier et contribue pour une part décisive à la reconduction du PT et de ses alliés à la tête de la municipalité durant quatre mandatures. En janvier 2005, Porto Alegre accueille la cinquième édition du Forum social mondial, le sommet de tous ceux qui s'opposent à la mondialisation néolibérale. Durant ces années, la ville semble être devenue le centre de cet «autre monde» et se proclame fièrement «capitale de la démocratie».

Les raisons de cette fascination ne sont pas difficiles à comprendre. Un peu partout, le fossé se creuse entre la classe dirigeante et les citoyens, entraînant une crise de légitimité larvée

### Catalogage Électre-Bibliographie

GRET, Marion et SINTOMER, Yves.  
Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie. Nouv. éd. - Paris : La Découverte, 2005. - (Sur le vif)  
ISBN 2-7071-4494-0

RAMEAU :  
Démocratie locale : Porto Alegre (Brésil).  
Porto Alegre (Brésil) : politique et gouvernement  
budgets locaux : participation des citoyens :  
Porto Alegre (Brésil).

DEWEY :  
320.7 : Science politique (politique et gouvernement).  
Conjoncture et conditions politiques.  
801 : Brésil.

52 : Administrations locales. Collectivités territoriales.  
Public concerné : Tout public.

En application des articles L 122-10 à L 122-12 du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction à usage collectif par photocopie, intégralement ou partiellement, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris). Toute autre forme de reproduction, intégrale ou partielle, est également interdite sans autorisation de l'éditeur.

Si vous désirez être tenu régulièrement au courant de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel *À la Découverte*. Vous pouvez également nous contacter sur notre site [www.editionsladecouverte.fr](http://www.editionsladecouverte.fr)

© Éditions La Découverte et Syros, Paris, 2002.

© Éditions La Découverte, 2005.

du système politique. Pourtant, les vieux préjugés élitistes contre le peuple sont de plus en plus difficiles à justifier. De même qu'il n'est plus possible de défendre publiquement que les femmes doivent être maintenues à l'écart des responsabilités, il n'est plus audible que les simples citoyens soient déclarés incapables de prendre directement des décisions politiques parce qu'ils ne comprennent pas les problèmes globaux de la cité. L'expérience historique ne démontre-t-elle pas que « le monde a plus souffert de ses dirigeants que des masses <sup>1</sup> » ? S'en remettre aux seuls élus et technocrates ne semble pas particulièrement raisonnable : le « progrès » dont ils ont seuls défini le sens a parfois débouché sur des catastrophes et, plus souvent encore, sur des sociétés à deux vitesses.

Dans ce contexte, la perspective d'une démocratie participative apparaît de plus en plus attractive. Sur le plan local, elle s'est surtout matérialisée en France par l'écllosion de conseils de quartier dans de nombreuses villes. Ils se sont généralisés avec la loi Vaillant de 2002. Cependant, la démocratie de proximité hexagonale se développe souvent dans un cadre si étreint qu'elle risque de se transformer en piège <sup>2</sup>. Elle promet certes de « gouverner avec » plutôt que d'en haut, de libérer l'initiative populaire en lui donnant des débouchés institutionnels, de permettre l'interpellation des élus par les citoyens. Cependant, la plupart du temps, le point de vue exprimé par les habitants n'a qu'une valeur purement consultative et ceux-ci finissent parfois par se lasser, faute d'enjeux. Dans les quartiers ciblés par la politique de la ville, où les démarches participatives sont particulièrement nombreuses, la volonté de reconstruire le « lien social » tend malheureusement à faire passer au second plan la réalité des conflits sociaux <sup>3</sup>. De façon générale, les démarches participatives attirent peu les jeunes, les populations les plus précaires et

celles qui sont issues de l'immigration. Elles tendent à être accaparées par des couches moyennes peu représentatives de l'ensemble de la population. En outre, en Europe, les dispositifs participatifs ne traitent guère que les questions micro-locales ou très spécifiques. La politique tend à s'y réduire à la gestion et la participation est surtout mise au service d'une modernisation des politiques publiques. Elle constitue rarement une dynamique qui questionne les rapports de pouvoir. Elle vise plutôt à éviter les conflits sociaux qu'à leur donner de nouveaux cadres d'expression. Porto Alegre semble, par contraste, avoir dix coudees d'avance avec son mot d'ordre « démocratiser radicalement la démocratie <sup>4</sup> ». Cet horizon utopique semble désormais une réalité incarnée, au point où l'échec électoral de l'équipe de gauche aux municipales de 2004 ne semble pas devoir remettre en cause l'existence du dispositif : le nouveau maire, José Fogaça, a promis qu'il allait conserver ce qu'il considère comme un « acquis de la gestion pétiste ». C'est largement grâce à l'influence de Porto Alegre que l'idée d'une démocratie vraiment participative se répand progressivement en France et dans d'autres pays d'Europe, où on a pu parler de l'émergence d'un véritable impératif délibératif <sup>5</sup>. Une cinquantaine de collectivités locales européennes se sont lancées dans des expériences de budget participatif (dont, en France, Bobigny, Morsang-sur-Orge, Pont-de-Claix ou Saint-Denis, ainsi que la région Poitou-Charentes). D'autres mettent en place d'autres dispositifs participatifs, qui semblent eux aussi prometteurs.

Si la capitale du Rio Grande do Sul accueille pour la quatrième fois en janvier 2005 le rassemblement des partisans d'une autre mondialisation, c'est bien parce que la démocratie participative qui y a été développée est apparue comme exemplaire. En redonnant le pouvoir aux citoyens, cette expérience réhabilite la politique dans un contexte où la mondialisation néolibérale semblait la condamner au déclin. Sur l'échelle municipale, le budget participatif de Porto Alegre est l'instrument d'une « inversion des priorités » des politiques publiques en faveur des

1. J. DEWEY, *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press, Athens 1954, p. 208.

2. L. BLONDIAUX, « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvements*, 18, novembre-décembre 2001.

3. M.-H. BACQUÉ, Y. SINTOMER, « L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social », in C. NEVEU (sous la dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, Paris, 1999.

4. T. GENRO, U. DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Fondation Charles-Léopold-Meyer, Paris, 1998.

5. L. BLONDIAUX et Y. SINTOMER, « L'impératif délibératif », *Politix*, 15, 57/2002.

pauvres. Selon les Nations unies, en 1960, les 20 % de la population les plus riches se partageaient 70,2 % des revenus à l'échelle mondiale, les 20 % les plus pauvres devant se contenter de 2,3 %. En 1997, l'inégalité s'était encore creusée puisque ces chiffres étaient passés respectivement à 86 % et 1 % ! Porto Alegre montre que ce processus n'est pas aussi inexorable qu'il en a l'air et qu'il est possible de lutter pour une autre mondialisation. N'est-on pas, en effet, en droit de tirer une leçon universelle de l'expérience ? N'est-ce pas précisément parce que la politique se rapproche des citoyens et qu'elle devient vraiment participative qu'elle est en mesure de retrouver une énergie suffisante pour inverser au moins partiellement le formidable mouvement de concentration des richesses qui accompagne la mondialisation néolibérale ? L'enjeu du Forum social mondial n'est-il pas d'élaborer des alternatives à l'échelle planétaire permettant de favoriser la justice sociale, la démocratisation des sociétés et un développement soutenable ?

Il importe cependant de juger sur pièces. L'histoire nous a appris à nous méfier des beaux mythes qui dévoilent *a posteriori* une réalité beaucoup moins reluisante. Il s'agit d'analyser de près cette expérience. Il faut comprendre les logiques qui la sous-tendent, les défis auxquels elle est confrontée et les réponses qu'elle y a apportées. L'intervention des habitants dans la gestion publique peut-elle vraiment renforcer l'efficacité de celle-ci et ne pas verser dans le populisme ? Une véritable participation est-elle possible, sans que des petits groupes ou les classes moyennes ne monopolisent l'essentiel du pouvoir ? Peut-on institutionnaliser l'activité des mouvements issus de la société civile sans les bureaucratiser et les couper de leurs racines ? La mobilisation des quartiers peut-elle participer à la construction de l'interêt général et aller au-delà de l'« esprit de clocher » ? Le dispositif qui porte le nom de « budget participatif » est suffisamment complexe pour devoir être exposé en détail. Comment ses animateurs le justifient-ils ? Les pratiques correspondent-elles aux discours ? Sur quels mécanismes précis repose-t-il ? Quelles sont les dynamiques qui caractérisent cette tentative radicale d'instaurer une démocratie participative ? Quelles en sont les forces, et les limites ? Quelle est la réalité de la participation politique, combien de personnes participent ? Qui sont-ils ? Comment peuvent coexister un système représen-

tatif et la pyramide participative ? Le budget municipal dans son ensemble est-il effectivement décidé dans le cadre de la participation populaire ? Est-il possible de comparer le budget participatif de Porto Alegre et les conseils de quartier français ? Comment distinguer ce qui est spécifique au contexte et ce qui est à l'inverse susceptible d'être généralisé ?

En bref, cette expérience est-elle aussi exemplaire qu'elle en a l'air – exemplaire non au sens d'un modèle à imiter mécaniquement, mais d'une tentative à partir de laquelle il est possible de réfléchir et de faire des projets en d'autres lieux ?

Marion Gret et Yves Sintomer

## Porto Alegre

### L'espoir d'une autre démocratie

*Marion Gret a soutenu une thèse sur l'expérience de Porto Alegre (IHEAL-Paris-III). Elle poursuit actuellement une recherche comparative sur les politiques de participation dans des villes européennes et latino-américaines.*

*Yves Sintomer est professeur de sociologie à l'université de Paris-VIII et chercheur au centre Cultures et sociétés urbaines (CNRS). Il est l'auteur de La Démocratie impossible ? Politique et modernité chez Weber et Habermas (La Découverte, 1999).*

Porto Alegre est devenu le lieu de rencontre du mouvement altermondialiste. Cette municipalité brésilienne est aussi le lieu d'une expérience unique en son genre : son budget participatif apparaît comme un espoir pour tous ceux qui sont insatisfaits des limites actuelles de la démocratie et luttent pour la justice sociale.

Dans ce livre, Marion Gret et Yves Sintomer analysent cette expérience pour en dégager les leçons. Replaçant le budget participatif dans le contexte brésilien, ils expliquent les grandes lignes de sa genèse et de son fonctionnement. Ils montrent comment il répond aux défis que rencontre toute citoyenneté active : l'intervention des habitants dans la gestion publique peut-elle renforcer son efficacité et éviter le risque du populisme ? Une véritable participation est-elle possible, sans que des petits groupes monopolisent l'essentiel du pouvoir ? Peut-on institutionnaliser l'activité des mouvements sociaux sans les « bureaucratiser » et les couper de leurs racines ? La participation peut-elle dépasser l'échelle du quartier ?

À l'heure où la « démocratie locale » devient, en France, un enjeu politique fort, l'expérience de Porto Alegre apparaît comme un véritable laboratoire qui permet d'imaginer une autre démocratie et de travailler aux conditions pratiques de sa réussite.

« L'ouvrage de Marion Gret et Yves Sintomer a pour premier mérite d'interroger la réalité d'une expérience visant à démocratiser radicalement la démocratie. Et d'en montrer la genèse, l'histoire, l'essor, le fonctionnement. »  
*L'HUMANITÉ*



**La Découverte**

9 bis, rue Abel-Boveracque  
75013 Paris

7,50 €

ISBN 2-7071-4494-0

www.editionsladelacouverte.fr



9

782707144942