

Le budget participatif est un outil démocratique aujourd'hui très en vue

Par Serge Depaquit

Parce qu'il questionne directement le partage du pouvoir, le budget participatif est un outil démocratique aujourd'hui très en vue. L'expérience acquise dans diverses localités du Brésil est là pour servir de base aux réflexions le concernant. Même si l'on ne doit pas oublier la grande différence de contexte qui existe entre notre situation et la leur.

La participation citoyenne est une excellente chose, mais qui participe et à partir de quel milieu social ? S'agissant de démocratie locale, la question est lancinante. Nous savons tous que les dispositifs dits de " participation " opèrent une sélection sociale très significative, bien évidemment contraire à l'intention initiale. D'où ces débats redondants sur la meilleure façon de résorber des distorsions sociales, qui minent la démocratie à la base. Le budget participatif apporte sur ce sujet des éléments de réponse.

À Porto Alegre, les résidents des classes moyennes et les plus riches sont en effet ceux qui participent le moins aux assemblées qui débattent des investissements, dans chaque quartier. Une étude (1) a montré que près de 40% des participants ont un revenu familial s'échelonnant entre une et trois fois le salaire minimal (qui est très faible au Brésil). Par ailleurs, 42% des participants à ces assemblées n'ont pas atteint le niveau scolaire du certificat d'étude (école primaire). Ce sont donc les couches sociales à faibles et très faibles revenus qui participent majoritairement à ces assemblées. Toutefois, cette mobilisation ne concerne pas les couches sociales luttant pour leur survie et ne disposant ni de revenus réguliers (même très faibles), ni d'une résidence relativement stable.

Des pauvres mobilisés

Plusieurs facteurs expliquent partiellement cette donnée brésilienne, qui se traduit par une sélection sociale inversée par rapport à notre propre pratique de démocratie locale. Toute projection simpliste serait bien évidemment non pertinente. Il me semble toutefois qu'un constat majeur s'impose : c'est à la fois parce que les enjeux sont vitaux et que les citoyens disposent d'un réel pouvoir sur la décision publique que ceux qui en ont le plus besoin sont prioritairement concernés par le processus de démocratie délibérative. Autrement dit, la sélection sociale qui, généralement, accompagne la démocratie locale, ne résulte pas d'une incontournable donnée culturelle et sociologique. Le contenu des objectifs proposés à la délibération, comme la pratique de la co-décision, ouvrent le champ d'une citoyenneté dont chacun sait qu'elle ne peut être que sociale.

Le budget participatif, tel qu'il est pratiqué au Brésil, repose sur des dispositifs assez complexes et très formateurs de citoyenneté active, mais qui s'appuient à la base sur une démocratie d'assemblée. Il est en effet impératif de participer aux assemblées qui déterminent les investissements par quartier si l'on veut peser dans la prise de décision. D'où un facteur de mobilisation et une incitation à la citoyenneté active (mais qui peut aller jusqu'au " bourrage d'assemblée " !). Compte tenu de l'importance des enjeux, la mobilisation des participants devient ainsi un facteur d'organisation et, finalement, les plus organisés tendent à recevoir plus d'avantages, d'où des possibilités d'inégalités.

L'émergence d'une opinion publique

Or, l'étude citée précédemment a montré que durant les cinq premières années du budget participatif de Porto Alegre, 8,4 % de la population adulte avait participé à au moins l'une

des assemblées budgétaires plénières. Même calculé sur cinq ans, ce chiffre de participation est important si l'on tient compte du fait qu'il s'agit d'une ville de 1,5 million d'habitants. Aujourd'hui, la fréquentation des assemblées tourne autour de 3 % l'an. Cette participation citoyenne, processus de la prise de décision en matière d'investissements publics, a conduit à des transformations profondes dans la qualité de l'organisation de la société civile et dans la structure du mode de gouvernement.

En France, les dispositifs participatifs attirent en général moins de 1 % du corps social ; 2 à 3 % dans les cas les plus favorables. Sans les changer radicalement, les bonnes pratiques, la pédagogie et une meilleure communication peuvent améliorer cette réalité, mais la participation aux assemblées, conseils et comités les plus divers, demeurera le fait d'une faible minorité du corps social. L'erreur consisterait à tirer de ce constat une conclusion négative quant à l'intérêt pour la démocratie locale des assemblées délibératives comme instrument d'élaboration des politiques publiques. Car la citoyenneté, pour s'exercer, suppose la formation d'un jugement public qui, lui même, exige la transparence et donc la problématisation des questions soumises à ce jugement. Seul le débat public, tel que le structure l'assemblée délibérative des citoyens, peut générer à la fois la pédagogie nécessaire comme l'information et la prise en compte des enjeux réels des actions publiques. Loin de la démocratie "sondagière", la démocratie délibérative favorise l'émergence d'une opinion publique plus consistante.

Encore convient-il de ne pas oublier les 97 % de citoyens qui ne participent pas aux formes les plus actives de la citoyenneté ! L'expérience montre que la majorité de ces citoyens n'est pas indifférente à la chose publique ; elle l'exprime évidemment par le suffrage universel lors des échéances électorales, mais également sous d'autres formes (réponse massive à des questionnaires, référendums locaux, presse régionale, utilisation des nouvelles technologies ...).

La synergie entre ces différents niveaux d'expression de la citoyenneté doit aujourd'hui être pensée et organisée.

(1) La participation populaire à Porto Alegre, par Rebecca Abers, Les annales de la recherche urbaine n° 80-81.

Mars 2001

Serge Depaquit

Adels

109-110 rue St Maur

75011 Paris

Tél. : 01 543 55 40 05

<http://www.adels.org>