

**LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE
LOCALE**

UN QUESTIONNEMENT DE SA
DIMENSION INCLUSIVE A PARTIR DES
EXPERIENCES DE BOBIGNY (FRANCE)
ET DE BARREIRO (BELO HORIZONTE,
BRESIL)

HELOÏSE NEZ

Note sur l'auteure :

Héloïse Nez vient de terminer le programme du master recherche "Sociétés et politiques comparées" (spécialité "Amérique latine") à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Ce texte constitue la version intégrale de son mémoire dirigé par Olivier Dabène, politiste et directeur de la spécialité "Amérique latine", et soutenu le 25 septembre 2005.

Mémoire dirigé par Olivier Dabène

**Publication de la Chaire de recherche du Canada en développement des
collectivités (CRDC)**

**Série : Mémoires de maîtrise, numéro 10
ISBN : 2-89251-302-2**



Novembre 2006

Aux citoyens de Bobigny et de Barreiro.

*En hommage à Bernard Birsinger,
pour son action politique en faveur de la justice sociale et de la démocratie participative,
et son implication quotidienne auprès de la population balbynienne.*

Remerciements

Je tiens à remercier ici tous les acteurs locaux qui m'ont accordé de leur temps pour me raconter leur expérience de participation. Élus, techniciens et citoyens, balbyniens et belohorizontins, ils ont tous accueilli mon travail avec beaucoup d'intérêt, et j'espère qu'ils pourront apprécier en retour le fruit de mes recherches¹. Je remercie spécialement Jean Jacques Pavelek et Julien Zoughebi à Bobigny, ainsi que l'équipe des coordinateurs du service "vie des quartiers et citoyenneté". Au Brésil, Paula et Dora m'ont facilité l'accès à la coordination du Budget participatif de Belo Horizonte et à l'administration du secteur de Barreiro, où Anjinho et Walquírio m'ont accueillie en toute convivialité.

Je tiens à remercier les élus des deux villes pour m'avoir fait part de leur démarche politique, notamment Murilo Valadares au Brésil et Bernard Birsinger en France. Je rends ici hommage au maire de Bobigny, qui est décédé le 25 août 2006 alors que nous concluions notre recherche, pour la sincérité de son engagement en faveur de la justice sociale et de la démocratie participative.

Merci aux habitants d'ici – Catherine Yernaux, Christine Kabbech, Jean Joubert, Djaffar Hamoun, Roland Bazot, Christian Hennequin, Dhya Belhadi, Josée Zangrilli, Serge Brioux – et de là-bas – Geraldo, Roberto, Donedir, Damião, Cacá, Carmen, Nelson, Abelardo, Alda, Rômulo –, à qui ce travail est dédié. Une version en français et une traduction en portugais devraient permettre à tous de lire les résultats d'une étude à laquelle ils ont généreusement contribué.

Un grand merci bien sûr à Olivier Dabène, pour m'avoir accompagnée dans ce mémoire de Master, et aux professeurs qui m'ont donné des conseils sur mon projet de recherche, notamment Carlos Milani, Marion Gret, David Recondo et Loïc Blondiaux. Au Brésil, mon séjour a été grandement facilité par Leonardo Avritzer et Cláudia Faria, qui m'ont ouvert les portes du "Projeto Democracia Participativa" de l'*Universidade Federal do Minas Gerais*. L'aide d'Ana Carolina a également été précieuse pour mon intégration à Belo Horizonte.

Mes remerciements s'adressent aussi à Jean Blaise Picheral et Roger Dubien, qui m'ont accueillie au sein de leur équipe lors de la journée d'étude de DRD à Bobigny, avant de m'envoyer au 3^e Séminaire du projet d'Urbal 9 coordonné par la ville de Cordoue, en Espagne.

Je remercie finalement Olivier Dabène, Jean Jacques Pavelek et Gérard Logié pour avoir réalisé une relecture de ce mémoire et m'avoir fait part de leurs commentaires.

Merci à mes parents, pour n'avoir pas eu si peur de me voir retourner au Brésil et pour m'avoir toujours aidé à réaliser tous mes projets. À David, pour sa tendre attention et son inégalable soutien.

¹ Pour me contacter : heloise.nez@sciences-po.org ou helonez@hotmail.com.

Table des matières

Remerciements.....	3
Table des matières	4
Table des figures	5
Introduction	6
<i>Première partie : La démocratie participative à Bobigny et à Belo Horizonte, des discours aux pratiques</i>	<i>23</i>
Chapitre 1 : Les promoteurs de la participation et leurs discours	24
I. À l'origine de la démarche.....	24
II. Les discours sur la participation	31
Chapitre 2 : Les pratiques participatives	38
I. Les pratiques participatives à Bobigny	38
II. Les pratiques participatives à Belo Horizonte.....	44
<i>Deuxième partie : Processus participatifs et variations dans l'inclusion politique... 53</i>	
Chapitre 1 : Différents degrés d'inclusion politique.....	54
I. L'accès à la décision.....	54
II. Le rôle de l'exécutif et l'autonomie des citoyens	60
Chapitre 2 : Une inclusion des exclus ?.....	66
I. Les inclus et les exclus de la participation	67
II. Les différents degrés d'inclusion au sein des participants.....	74
<i>Troisième partie: Participation populaire et mise en question de l'inclusion sociale</i>	<i>82</i>
Chapitre 1 : L'inclusion sociale au moment de la participation	83
I. La production de sociabilités.....	83
II. L'impulsion de la mobilisation sociale.....	90
Chapitre 2 : L'inclusion sociale, un résultat de la participation ?	95
I. La question des résultats de la participation.....	95
II. Les effets redistributifs du Budget participatif à Barreiro.....	101
Conclusion.....	109
Bibliographie.....	118
Annexe 1 : Grille d'analyse des expériences	124
Annexe 2 : Liste des entretiens.....	127

Annexe 3 : Participation aux réunions et visites de quartier	130
Annexe 4 : Participation à des colloques et séminaires	131
Annexe 5 : Extraits d'entretiens.....	132

Table des figures

<i>Figure 1 : Localisation de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil) et de Bobigny (France).....</i>	<i>22</i>
<i>Figure 2 : Les outils de participation à Bobigny : une présentation historique.....</i>	<i>39</i>
<i>Figure 3 : Les principaux outils de participation à Bobigny en 2006.....</i>	<i>41</i>
<i>Figure 4 : Les principaux outils de participation à Belo Horizonte en 2006</i>	<i>45</i>
<i>Figure 5 : Le cycle du Budget participatif à Belo Horizonte</i>	<i>49</i>
<i>Figure 6 : Part du Budget participatif dans le budget global de Belo Horizonte (2003-2006).....</i>	<i>59</i>
<i>Figure 7 : Évolution des ressources destinées au Budget participatif à Barreiro et à Belo Horizonte de 1994 à 2007/2008</i>	<i>60</i>
<i>Figure 8 : La participation à Barreiro dans le cycle du Budget participatif 2005-2006.....</i>	<i>67</i>
<i>Figure 9 : La participation lors des Assises 2004 à Bobigny</i>	<i>68</i>
<i>Figure 10 : Évolution de la participation au Budget participatif de Belo Horizonte de 1994 à 2005/2006</i>	<i>69</i>
<i>Figure 11 : Le profil des délégués interrogés à Barreiro et à Belo Horizonte</i>	<i>70</i>
<i>Figure 12 : Les délégués interrogés de Barreiro membres d'une association.....</i>	<i>81</i>
<i>Figure 13 : Les délégués interrogés de Barreiro affiliés à un parti politique</i>	<i>81</i>
<i>Figure 14 : Critères d'élection des délégués</i>	<i>92</i>
<i>Figure 15 : Classification des UP de Barreiro par rapport à leur IQVU, 1994</i>	<i>102</i>
<i>Figure 16 : Valeur des investissements et nombre d'ouvrages par catégories d'UP</i>	<i>104</i>
<i>Figure 17 : Ouvrages du Budget participatif votés dans les zones prioritaires de Barreiro.....</i>	<i>104</i>
<i>Figure 18 : Ouvrages du Budget participatif par thématique à Barreiro (1994-2006).....</i>	<i>105</i>
<i>Figure 19 : Répartition des ouvrages du Budget participatif par thématique pour les Budgets participatifs de 1994 à 1998 et de 1999/2000 à 2005/2006</i>	<i>106</i>

Introduction

Notre recherche porte sur la démocratie participative locale. Elle s'inscrit dans un contexte de multiplication, depuis les années 1990, de pratiques participatives et délibératives qui se présentent comme des compléments ou des alternatives aux procédures traditionnelles de démocratie représentative (Blondiaux et Sintomer, 2002). Ce phénomène politique émergent², qui signe l'institutionnalisation de la consultation de la population à l'échelle locale, se développe au même moment en Amérique du Sud, en Europe et en Amérique du Nord. Il englobe des dispositifs très différents, dont le point commun est de chercher à associer les citoyens ordinaires³ à la discussion des enjeux collectifs et à la formation des choix publics. Le terme de démocratie participative regroupe des formes diverses d'associations des habitants aux affaires publiques locales, des dispositifs de concertation accompagnant un projet d'infrastructure ou d'aménagement, et des formes démocratiques issues directement ou indirectement des sciences sociales comme les jurys de citoyens, les conférences de consensus et les sondages délibératifs (Blondiaux, 2005a)⁴. L'émergence de ces dispositifs hétérogènes fait l'objet, depuis une décennie, de nombreuses études de politistes et de sociologues⁵, dans la lignée des réflexions plus anciennes des théories de la participation⁶ et de la délibération⁷. Les nouvelles formes démocratiques ont tendance à

² Font (2001) qualifie ce phénomène politique d'"émergent" car il est loin de constituer une réalité consolidée suscitant l'unanimité. Les racines de la dynamique participative sont cependant anciennes, la demande de démocratisation, de partage du pouvoir et de reconnaissance du local face à un État tout-puissant constituant déjà les mots de ralliement des mouvements sociaux urbains des années 1960 (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

³ Ni experts de la technique, ni professionnels de la politique, les citoyens "ordinaires" sont de simples citoyens ou des citoyens organisés, selon leur appartenance ou non à une organisation sociale.

⁴ Gomà et Font (2001) proposent une typologie alternative des expériences participatives locales à l'échelle internationale. Ils distinguent des instruments d'interlocution et de dialogue avec des groupes organisés (conseils ou commissions, territoriaux ou thématiques), des mécanismes délibératifs de réflexion et de dialogue avec un petit groupe de citoyens (cercles d'études, forums thématiques, conférences de consensus, sondages délibératifs, jurys et panels de citoyens) et des mécanismes de démocratie directe visant à intégrer le maximum de citoyens possible (référendums, assemblées et consultations électroniques). D'autres types de processus (évaluations des services publics, expériences de médiation et Budgets participatifs) n'entrent pas dans ces principaux groupes.

⁵ Les travaux scientifiques sur la démocratie participative sont construits à partir de points de vue disciplinaires et de traditions de recherche variés : sociologie des mouvements sociaux, science politique, études urbaines, théorie politique et sociologie politique (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

⁶ Le courant théorique de la "démocratie participative" s'est développé dans les années 1970 et 1980, autour d'auteurs comme Pateman (1970) et Barber (1984).

⁷ D'inspiration habermassienne, le courant théorique de la "démocratie délibérative" a commencé à se développer à la fin des années 1980 et s'est aujourd'hui affirmé dans la philosophie politique anglo-saxonne. Dans un article intitulé "L'impératif délibératif" (2002), Blondiaux et Sintomer montrent l'intérêt de ces théories de philosophie politique pour étudier les nouvelles formes de participation et de délibération.

croiser les deux dimensions, relevant à la fois de la démocratie participative et de la démocratie délibérative. Toutefois, certains dispositifs délibératifs ne font pas appel à la participation des habitants, comme les tribunaux et les Parlements, et toutes les procédures participatives n'impliquent pas un échange d'arguments lors d'une discussion publique, à l'instar des référendums et des sondages traditionnels (Blondiaux, 2005a). Notre étude porte sur les pratiques participatives, qu'elles aient ou non un caractère délibératif.

Ce mémoire propose une réflexion sur les finalités de la démocratie participative, à partir d'une comparaison de deux expériences de participation à l'échelle locale, en France et au Brésil. Partant d'une définition générale de la démocratie participative comme l'articulation de la démocratie représentative avec des mécanismes d'implication directe des habitants dans la prise de décision publique, nous centrons notre analyse sur les pratiques institutionnalisées de participation, soit les instances participatives nées des politiques publiques municipales. S'insérant dans la littérature récemment foisonnante sur le sujet⁸, notre étude approfondit deux questions de recherche centrales sur la démocratie participative. Nous avons relevé, lors des colloques internationaux sur la participation en Europe et en Amérique Latine, qui se sont tenus à Poitiers en mai 2005 et en avril 2006, des points de réflexion et d'interrogation partagés des deux côtés de l'Atlantique, sur les sens et les finalités de la démocratie participative⁹. Notre principal apport à la recherche est une approche critique de la dimension inclusive des pratiques participatives locales, qui alimente les réflexions sur les fins de la participation. Notre comparaison franco-brésilienne propose d'autre part des éléments de réponse aux questionnements actuels sur la signification politique que prend la démocratie participative en Amérique latine et en Europe.

Nous avons choisi d'interroger la dimension inclusive des démarches de démocratie participative en questionnant l'hypothèse selon laquelle l'inclusion politique et sociale des citoyens – mise en avant par les promoteurs de la participation, notamment les élus et les partis politiques qui placent la démocratie participative au centre de leurs discours et de leurs programmes – constitue le principal apport potentiel des pratiques participatives. Ces processus sont supposés politiquement inclusifs, car ils incitent les citoyens ordinaires à prendre part à la décision publique, et poursuivent généralement certains objectifs d'inclusion sociale. La participation peut ainsi être définie comme *une pratique d'inclusion des citoyens*

⁸ Notre étude s'inscrit dans la lignée des travaux de sociologues et de politistes européens et latino-américains, notamment de Sintomer et de Blondiaux en France, et d'Avritzer au Brésil.

et des organisations de la société civile dans le processus décisionnel de certaines politiques publiques (Milani, 2005). Dans ce mémoire, nous remettons en question l'apparente évidence selon laquelle la démocratie participative est toujours inclusive, en focalisant notre attention sur les relations entre démocratie participative, inclusion politique et inclusion sociale. Si la dimension inclusive de la participation est présente dans de nombreux écrits sur les pratiques participatives, la relation entre inclusion et démocratie participative n'a pas été étudiée en tant que telle, comme cela a pu être le cas pour le lien entre inclusion et démocratie. Dans son ouvrage *Inclusion and Democracy*, Young (2000) estime que l'égalité du vote est seulement la condition minimale de l'égalité politique et définit des conditions supplémentaires d'inclusion politique. Elle défend une conception de l'inclusion démocratique selon laquelle toutes les personnes affectées par la décision devraient prendre part à la discussion et au processus de décision, en disposant d'une influence égale sur le débat et la prise de décision.

Il est difficile de faire un état des lieux précis de la littérature sur les nouvelles pratiques participatives, étant donnée la récente multiplication des publications sur le sujet. Plusieurs de ces écrits, sur les Budgets participatifs brésiliens notamment, analysent les questions de participation et de redistribution, qui constituent des éléments centraux de notre réflexion en termes d'inclusion politique et sociale¹⁰. D'autres auteurs se réfèrent à certains aspects de l'inclusion politique, comme le degré d'autonomie des citoyens¹¹ ou l'exclusion de certaines catégories de la population dans les processus participatifs¹². Dans les études de science politique portant sur la démocratie délibérative, une vision critique de ces pratiques domine¹³. De nombreux travaux insistent sur les limites de la discussion, les effets de domination entre les participants, et le rôle prépondérant des experts et des acteurs en position d'autorité. L'absence d'articulation entre la délibération et la décision serait la norme alors que l'influence sur la décision constituerait l'exception. Certains auteurs défendent l'argument de l'effet pervers, selon lequel la délibération conduirait à un renforcement de l'exclusion, dans la mesure où tout le monde n'y participe pas et où les différents interlocuteurs ne se trouvent pas

⁹ L'annexe 4 référence les colloques et séminaires qui ont alimenté notre réflexion.

¹⁰ Entre autres : Avritzer (2003), Santos (2002b), Navarro (2003), Wampler (2003), Gret et Sintomer (2005).

¹¹ Voir notamment l'analyse de Santos (2002b) sur le Budget participatif de Porto Alegre.

¹² Voir l'analyse de Blondiaux (2000) sur les conseils de quartier du XX^e arrondissement de Paris. Nylén (2000) propose une réflexion sur l'*empowerment* des traditionnels exclus de la décision, à partir de la comparaison de deux Budgets participatifs dans l'État brésilien du Minas Gerais.

¹³ Nous nous inspirons ici de l'analyse que fait Blondiaux (2005a) de cette perspective critique de la participation.

en position d'égalité. Quant à la dimension sociale de l'inclusion, les effets des pratiques participatives en termes de sociabilité et de redistribution font l'objet de plusieurs études¹⁴. Les analyses des expériences européennes se centrent davantage sur la question de la création de lien social alors que les études des Budgets participatifs latino-américains contiennent souvent une réflexion sur leurs effets redistributifs. Sans toujours être nommée, la relation entre démocratie participative et inclusion est souvent sous-jacente à ces réflexions.

Afin d'analyser les liens entre participation et inclusion, nous définissons plus précisément la démocratie participative comme un ensemble de pratiques politiques qui associent le citoyen ordinaire à la décision publique, en tant qu'individu ou membre d'une organisation sociale. Ces mécanismes de participation citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques se distinguent du vote, des activités associatives et des manifestations de rue (Font, 2001). Le processus participatif est décisionnel¹⁵ quand les citoyens prennent des décisions lors du processus participatif, d'une manière directe ou par délégation à des représentants citoyens élus. Lorsque l'influence du citoyen sur la décision publique n'est qu'indirecte, la décision finale revenant aux professionnels de la politique ou aux experts de la technique, le processus participatif a un caractère consultatif. Selon leur inscription dans une logique consultative ou décisionnelle, les pratiques participatives diffèrent dans leur degré de partage du pouvoir entre les citoyens participants et les pouvoirs publics. Le partage de la décision entre politiques et techniciens¹⁶ d'une part, et citoyens ordinaires d'autre part, est au centre d'une définition de la démocratie participative en termes de partage du pouvoir. En nous inspirant des expressions de "publics forts" et de "publics faibles" qu'emploie Fraser (2005)¹⁷, nous parlons d'une "démocratie participative forte" quand les pratiques sont décisionnelles et d'une "démocratie participative faible" lorsque les pratiques sont

¹⁴ Sur la production de sociabilité, voir notamment l'article de Biland sur les Assises de la ville de Gennevilliers, à paraître en 2006. Au sujet des Budgets participatifs brésiliens, nous nous référons principalement aux analyses de Pires (2002) et Marquetti (2003).

¹⁵ Nous employons l'adjectif "décisionnel" plutôt que "délibératif" car une partie de la littérature sur la démocratie délibérative, notamment anglo-saxonne, ne considère pas le rapport direct à la décision dans la définition de la délibération, mais seulement l'échange d'arguments dans une discussion libre et équitable. Nous employons le terme "décisionnel" pour qualifier ce rapport direct à la décision, et le terme "délibératif" pour évoquer l'échange d'arguments lors d'une discussion publique, que la décision finale en revienne ou non aux participants.

¹⁶ Nous employons le terme de "techniciens" pour faire référence aux employés municipaux à Bobigny et aux employés des organes chargés de l'exécution des ouvrages du Budget participatif à Belo Horizonte.

¹⁷ Fraser définit les "publics faibles", caractérisant l'espace public du modèle libéral, comme des publics dont les pratiques de délibération consistent exclusivement en la formation d'une opinion et ne comprennent pas la prise de décision, alors que le discours des "publics forts" des Parlements souverains comprend à la fois la formation de l'opinion et la prise de décision.

consultatives. Nous estimons que les pratiques participatives décisionnelles sont plus inclusives que les pratiques participatives consultatives car elles octroient au citoyen un pouvoir de décision à partir de sa participation à la discussion publique.

Nous définissons l'inclusion politique comme l'accès à l'expression et à la décision des citoyens dans un espace public, ici local. L'inclusion politique se définit par le degré de décision des participants et l'enjeu des questions mises en débat d'une part, et par le public qui est inclus d'autre part. Les pratiques participatives ont une dimension inclusive quand elles incorporent à la formation de choix publics déterminants, comme les questions budgétaires, des individus ou des groupes traditionnellement exclus de la démocratie représentative¹⁸. Cette "inclusion des exclus" se fait par une participation directe de ces populations au processus de prise de décision publique ou par une représentation de leurs intérêts. Dans *Le Cens caché* (1978), Gaxie analyse les conditions d'accès à la politisation, c'est-à-dire à la connaissance du champ politique, dans les sociétés occidentales contemporaines. Prouvant que la politisation est fonction d'une compétence politique liée à la classe sociale, à l'âge et au genre, il identifie la position sociale et le niveau d'instruction comme les principaux facteurs d'exclusion du champ politique¹⁹. Cette étude constituant notre référence sur l'exclusion politique générée par les formes traditionnelles de représentation politique, nous évaluons l'"inclusion des exclus" dans la démocratie participative en retenant le critère de la condition socio-économique des participants, caractérisée par le revenu et le niveau scolaire. La notion d'inclusion politique requiert d'autre part une certaine autonomie²⁰ des citoyens qui participent aux processus de démocratie participative, en opposition à une prépondérance des pouvoirs publics. Cela n'implique pas que l'autonomie des participants soit totale ni que les pouvoirs publics soient absents du processus, mais que l'orientation des élus et des techniciens reste limitée pour que les citoyens aient une réelle emprise sur la décision publique. Reprenant à nouveau l'idée de "publics forts" et de "publics faibles" de Fraser, nous considérons que l'inclusion politique est forte quand la démocratie participative ouvre l'accès

¹⁸ Nous faisons ici référence aux formes traditionnelles de la représentation politique, la démocratie participative articulant des formes de démocratie directe et de démocratie représentative.

¹⁹ *Le rapport d'exclusion que certains agents entretiennent avec la politique du fait de leur position dans la structure sociale et, surtout, de leur infériorité scolaire, a donc des effets comparables à ceux des restrictions du droit de vote qui écartaient les femmes et les "classes dangereuses" (classes d'âge ou classes sociales) des consultations électorales. Les inégalités scolaires fonctionnent comme un cens électoral, comme un cens culturel, d'autant plus efficace qu'il est plus caché* (Gaxie, 1978, p. 222).

²⁰ Nous reprenons la définition de l'autonomie de Souza (2002b), formulée comme la capacité des citoyens à définir les agendas, les délais, les débats et les décisions du processus participatif.

à la décision aux citoyens issus des milieux populaires²¹ et qu'elle leur donne la possibilité de prendre part d'une manière autonome aux choix budgétaires. L'inclusion politique est faible quand la démarche participative se limite à intégrer les citoyens dans un processus politique consultatif, suscitant leur expression mais leur refusant toute autonomie dans la prise de décision.

Notre objectif est de déterminer si cette inclusion politique, propre à chaque expérience, permet de lutter contre l'exclusion sociale, définie en termes de désocialisation et de décomposition du lien social d'une part, d'absence ou de difficulté d'accès aux biens privés et aux ressources publiques d'autre part²². Nous partons d'une définition générale de l'inclusion sociale comme l'amélioration des conditions de vie des populations des milieux populaires, par le biais d'une redistribution des richesses et d'un renforcement du lien social. Les différentes études menées sur les effets redistributifs des Budgets participatifs brésiliens²³ constituent nos références pour évaluer les résultats des pratiques participatives en termes de justice sociale. Nous définissons les effets redistributifs de la démocratie participative comme une amélioration de l'accès des populations démunies aux biens et aux services publics²⁴. Par ailleurs, la sociologie ne définissant pas le terme de manière précise²⁵, notre définition du lien social s'inspire des analyses de Putnam sur le capital social²⁶. Dans le cadre de notre recherche, nous définissons le lien social comme un ensemble de relations de coopération et de solidarité, fondées sur des normes de réciprocité et de confiance, entre les individus d'une

²¹ La participation est "populaire" quand elle concerne les citoyens disposant de bas revenu et d'un niveau scolaire peu élevé. Cette notion de "milieux populaires" pouvant susciter la polémique du fait de son flou conceptuel, nous considérons qu'elle regroupe les personnes en situation précaire et les "classes moyennes inférieures" en France, et les individus disposant jusqu'à 5 salaires minimum au Brésil.

²² Certains auteurs (Bacqué et Sintomer, 2001) préfèrent parler de processus d'"affiliation" et de"désaffiliation" plutôt que d'inclusion et d'exclusion, la plupart des quartiers français en difficulté ne pouvant être appréhendés comme des quartiers d'exclus. Nous avons choisi pour notre part de développer cette dualité inclusion-exclusion, en assumant les polémiques qu'elle induit et sans considérer l'exclusion sous toutes ses formes.

²³ Marquetti (2003) et Pires (2003) ont démontré l'existence d'effets redistributifs dans les Budgets participatifs de Porto Alegre et Belo Horizonte, considérant ce processus participatif comme un puissant instrument de redistribution des revenus. Wampler (2003) a analysé les variations dans l'impact du Budget participatif au Brésil et estime que ce processus peut provoquer des effets redistributifs, sans que les résultats soient garantis.

²⁴ Souza (2001) définit la justice sociale comme l'accès d'individus et de groupes historiquement exclus du processus décisionnel à des ressources publiques.

²⁵ Mendras (2001) remarque que le lien social, n'a pas de signification précise pour le sociologue, au point de ne pas apparaître dans le dictionnaire sociologique de Boudon (1999). On pourrait toutefois le définir d'une manière générale comme l'ensemble des appartenances, des affiliations et des relations qui unissent les individus ou les groupes sociaux entre eux, et qui les conduisent à se sentir membres d'un même groupe.

²⁶ Dans *Bowling Alone* (2000), le politiste américain définit le capital social comme *les relations entre les individus : les réseaux sociaux et les normes de réciprocité et de confiance qui en émanent* (p. 19) et lui attribue un rôle fondamental dans le développement économique et le bon fonctionnement démocratique d'une société.

société. L'évaluation des résultats des pratiques participatives, en termes de production ou de renforcement du lien social, nous incite à considérer la création de nouveaux espaces de sociabilité²⁷ tissant des liens entre les participants et les territoires de la ville, à travers des moments de rencontres et d'échanges. En outre, nous estimons que le renforcement de la capacité de mobilisation des populations de faible revenu est un outil pour revendiquer de meilleures conditions de vie. En définissant ainsi l'inclusion sociale, nous évaluons si l'inclusion politique d'individus et de groupes issus des milieux populaires se traduit par une amélioration de leur situation individuelle et collective, matérielle et organisationnelle. L'inclusion sociale est forte si elle améliore d'une manière significative l'accès des personnes issues des milieux populaires aux biens et services publics, elle est faible si elle n'induit pas de redistribution immédiate des richesses mais en donne les conditions, en créant un espace de sociabilité et de mobilisation sociale. Pour évaluer les effets inclusifs des pratiques participatives, tant en termes d'inclusion politique que d'inclusion sociale, nous prenons en compte une dimension objective et une dimension subjective. L'inclusion est objective quand le chercheur peut en mesurer les effets avec des indicateurs, et elle est subjective quand les citoyens ont l'impression d'avoir une influence sur la décision et d'avoir obtenu des résultats en participant. En nous inspirant de la démarche de l'ouvrage *Porto Alegre : les voix de la démocratie* (Granet, 2003), notre analyse ne se cantonne pas à la dimension objective de l'inclusion car il est difficile d'établir un lien entre inclusion et démocratie participative si les individus ont toujours l'impression d'être exclus des dynamiques politiques et sociales.

Nous supposons que les pratiques participatives, en associant des citoyens dans une dynamique de participation, ont des effets inclusifs à la fois multiples et limités. Notre hypothèse de départ est que la démocratie participative locale, en permettant une certaine inclusion dans la décision politique des citoyens issus des milieux populaires, peut être un vecteur d'inclusion sociale. Nous cherchons à déterminer la nature de l'inclusion politique induite par les processus participatifs et le type de citoyens inclus dans la dynamique de participation. Ainsi définie la portée des pratiques participatives en termes d'inclusion politique, nous nous demandons si elle est vecteur d'une inclusion sociale, non seulement au moment de la participation mais également à l'issue de la délibération. Alors que la plupart des études sur la démocratie tendent à se centrer sur la qualité du processus de décision en tant que tel, notre double approche s'intéresse tant au processus participatif (comment sont

²⁷ La sociabilité, communément admise comme l'aptitude à vivre en société, correspond aux multiples manières pour les individus d'être liés au tout et d'être liés entre eux.

prises les décisions ?) qu'à ce qu'il produit (quel est le contenu des décisions ?). En prenant en compte la dimension inclusive du processus politique et de ses résultats, nous nous interrogeons sur la transposition de la composante politique de l'inclusion vers une composante plus sociale. Nous supposons que nos cas d'études, du fait de leur caractère décisionnel (Barreiro, Brésil) ou consultatif (Bobigny, France), proposent deux modèles différents d'inclusion politique et produisent par conséquent des résultats contrastés en termes d'inclusion sociale. Le caractère décisionnel de la participation serait un facteur favorable à la production d'effets redistributifs, alors qu'une dimension consultative ne dépasserait guère une inclusion sociale au moment de la participation, davantage en termes de renforcement du lien social que de distribution des richesses. Une forte inclusion politique impliquerait une forte inclusion sociale et une faible inclusion politique engendrerait une faible inclusion sociale.

Nous analysons la dimension inclusive de la démocratie participative à partir de deux expériences "innovantes" à l'échelle locale, en France et au Brésil. Bobigny est une ville moyenne de la banlieue parisienne, située dans la première couronne de la capitale française. Barreiro est un secteur (*regional*) de Belo Horizonte, la quatrième métropole brésilienne, capitale de l'État du Minas Gerais²⁸. Ce choix d'expériences locales et de problématiques urbaines s'explique par une importance accrue acquise par les villes qui, dans un monde globalisé, constituent un nouveau centre de décision. Dans un contexte mondial de forte urbanisation depuis 1945, le local redevient le nouveau territoire de référence du politique, à partir duquel il serait possible d'agir sur la crise de gouvernabilité des sociétés modernes (Jouve, 2005). Les politiques de décentralisation, au Nord comme au Sud, donnent aux municipalités davantage de pouvoir et de responsabilités dans l'élaboration des politiques publiques. Nous avons choisi de comparer une expérience latino-américaine et une expérience européenne pour comprendre pourquoi des villes d'horizons si divers cherchent, au même moment historique, à s'appuyer sur des principes de gestion urbaine similaires, et en quoi les pratiques mises en place sont à la fois semblables et très différentes. En outre, la réalisation d'une comparaison franco-brésilienne nous permet d'analyser la dimension inclusive des politiques participatives à partir de contextes et de pratiques contrastés. L'intérêt d'une méthodologie comparative est de mettre en regard des faits sociaux relevant des mêmes catégories mais s'insérant dans des contextes différents, la singularité d'un terrain n'apparaissant que dans son contraste avec d'autres terrains proches ou diamétralement

²⁸ À la fin de l'introduction, des cartes permettent de localiser les deux villes.

distincts (Badie et Hermet, 1990). L'approche comparative permet d'aller plus loin que la simple accumulation d'études monographiques isolées²⁹, la plupart des travaux sur la démocratie participative analysant un processus donné au sein d'une ville, avec une éventuelle comparaison entre deux ou plusieurs quartiers. Si certaines études comparent des processus participatifs au sein d'un même pays ou d'un même continent³⁰, les comparaisons entre des expériences sur deux continents sont encore très rares – d'autant plus entre une expérience du Sud et une expérience du Nord³¹, malgré la référence de nombreux acteurs français aux Budgets participatifs brésiliens et les tentatives de transposition d'expériences latino-américaines en Europe. Par cette approche comparative relativement nouvelle, nous apportons des éléments à la réflexion sur la signification politique de la démocratie participative en Europe et en Amérique latine, qui a émergé avec la constitution de réseaux associatifs et institutionnels³² et l'organisation de colloques internationaux³³.

Pour mener nos travaux de terrain, nous avons choisi deux villes internationalement reconnues pour leurs pratiques participatives. Belo Horizonte et Bobigny, gouvernées depuis 1993 et 1995 par des partis qui ont fait de la démocratie participative leur marque de fabrique, ont développé une panoplie d'outils participatifs. La continuité de ces expériences de participation permet d'en mesurer les résultats depuis respectivement treize et huit ans³⁴. Comme ces deux villes présentent des différences d'échelle considérables, avec 45 000

²⁹ La plupart des ouvrages collectifs sur la démocratie participative (Font, 2001 ; Santos, 2002 ; Avritzer et Navarro, 2003 ; Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) sont une compilation d'études monographiques portant sur des expériences variées, qui s'inscrivent dans des contextes différents mais sont étudiées séparément.

³⁰ Les comparaisons entre deux ou plusieurs expériences brésiliennes de Budget participatif sont relativement nombreuses, la plupart se concentrant sur les cas de Porto Alegre et Belo Horizonte. On peut citer, entre autres, Nylén, 2000 ; Souza, 2001 ; Avritzer, 2003 et 2005 ; Wampler, 2003. En Europe, Sintomer, Herzberg et Röcke (2005) ont coordonné une étude sur les Budgets participatifs européens tandis que Talpin (2006) compare les dispositifs participatifs de la commune française de Morsang-sur-Orge (France) et d'un arrondissement de Rome.

³¹ Il existe quelques analyses comparatives entre des expériences européennes et nord-américaines, notamment entre la France et le Québec, ou la France et les Etats-Unis. Dans notre révision de la littérature française et brésilienne, nous avons trouvé une comparaison entre les expériences de Belém et de Paris, sous forme de contribution à une conférence (Gret, 2004). Certaines études proposent une comparaison des Budgets participatifs en Europe et en Amérique latine (Allegretti et Herzberg, 2005 ; Cabannes, 2003).

³² Le réseau Urbal 9, financé par l'Union Européenne depuis 1993, regroupe des villes d'Amérique latine et d'Europe sur la question des Budgets participatifs. Le réseau Démocratiser radicalement la démocratie (DRD) regroupe depuis 1999 des citoyens qui souhaitent faire connaître l'expérience du Budget participatif de Porto Alegre et réfléchir aux évolutions de la démocratie représentative.

³³ Une question récurrente des colloques organisés à Poitiers en 2005 et 2006 sur la démocratie participative en Europe et en Amérique latine a été "Parle-t-on de la même chose ?".

³⁴ La démarche de démocratie participative a été réellement lancée en 1998 à Bobigny, avec la mise en place des premières Assises de la ville, bien que des réunions de proximité soient instaurées dès 1995.

balbyniens et 2,3 millions de belohorizontins³⁵, nous avons centré notre analyse sur un secteur de la ville brésilienne³⁶. Le secteur périphérique de Barreiro existait avant que Belo Horizonte soit fondée et planifiée en 1897, et représente toujours une forte autonomie régionale, de telle sorte qu'il constitue aujourd'hui "une ville dans la ville". Avec 300 000 habitants³⁷, Barreiro est un secteur industriel qui a connu une forte expansion dans les années 1965-1985, quand des immigrants en situation précaire sont venus de l'intérieur de l'Etat renforcer les rangs d'une population traditionnellement ouvrière. Foyer d'implantation du mouvement syndical et du Parti des Travailleurs (PT) à Belo Horizonte, Barreiro a une population socialement plus homogène que de nombreux autres secteurs de la ville et se rapproche ainsi du profil socio-économique de Bobigny. La capitale de la Seine-Saint-Denis, l'un des plus pauvres départements français, s'est développée dans les années 1950 et 1960 avec l'arrivée de populations chassées de Paris par la pression immobilière et avec la réception de vagues successives d'immigrés. Gérée par des communistes depuis 1920, cette ville ouvrière de l'ancienne "banlieue rouge" de Paris³⁸ constitue toujours un des principaux bastions du Parti Communiste Français (PCF). Bobigny regroupe aujourd'hui des populations issues de l'ancienne classe ouvrière – les "classes moyennes inférieures" – qui habitent les logements sociaux de la ville ou de petits pavillons, et des immigrants de plusieurs générations et de diverses origines se logeant dans les zones d'habitat social³⁹. On trouve au sein de ce groupe touché par la précarité socio-économique des formes de pauvreté extrême (Herzberg et Sintomer, 2005). Bobigny et Barreiro ont en commun une situation périphérique par rapport à une capitale, une population populaire issue d'une tradition ouvrière et d'une immigration récente – des populations en situation précaire venant de l'étranger ou de la province – et l'implantation de pratiques participatives par des partis politiques de gauche.

³⁵ Selon les derniers recensements de l'INSEE (1999) et de l'IBGE (2000), Bobigny compte 44 108 habitants et Belo Horizonte en compte 2 238 526, des chiffres qui peuvent être revus à la hausse étant donnée la croissance de ces villes au cours de ces dernières années.

³⁶ Si notre réflexion sur l'inclusion politique et sociale se centre sur le secteur de Barreiro, nous faisons référence à la ville de Belo Horizonte dans l'étude des promoteurs de la participation, de leurs discours et des pratiques mises en place à l'échelle de la municipalité.

³⁷ Barreiro compte 262 196 habitants selon le dernier recensement de l'IBGE (2000). Étant donnée la forte croissance de la population dans ce secteur, le secrétaire municipal du secteur de Barreiro estime que la population s'élève aujourd'hui à environ 300 000 habitants.

³⁸ Sur le "mythe de la banlieue rouge", construit dans les années 1930 sur une conscience de classe et une identité locale dans les fiefs électoraux communistes de la proche agglomération parisienne, voir Fourcault, 1986.

³⁹ Selon Julien Dion, directeur du service du logement et de l'habitat, on compte 59% de logements sociaux à Bobigny, un pourcentage très élevé en France (lors de notre entretien du 13.06.2006).

Au-delà de ces quelques points communs, les deux villes s'inscrivent dans des contextes locaux et nationaux très différents, d'où la nécessité d'une mise en contexte préliminaire. Il est inconcevable de penser les expériences participatives sans les mettre en lien avec les histoires politiques nationales, les traditions locales et les structures d'inégalités socio-économiques de chaque contexte (Milani, 2005). Nous garderons à l'esprit, tout au long de notre mémoire, les contrastes dans les trajectoires politiques et les situations socio-économiques de nos cas d'étude, qui expliquent à plusieurs égards la diversité des expériences participatives. Alors que la France est une vieille démocratie de tradition centralisatrice et républicaine⁴⁰, l'État fédéral brésilien n'a connu le retour de la démocratie que récemment, à la fin de la dictature militaire (1964-1984). Depuis une quinzaine d'années, ces pays aux traditions démocratiques singulières ont vu éclore puis s'imposer un "principe participatif" (Milani, 2005). L'institutionnalisation de la consultation des citoyens dans les processus de formulation des politiques publiques locales va de pair avec des politiques de décentralisation, qu'elle accompagne dans le cas brésilien alors qu'elle leur succède en France. Au Brésil, l'émergence d'un grand nombre d'expériences de participation⁴¹ est liée à deux transformations politiques principales : la mutation de la vie associative, qui a accompagné le processus de démocratisation à la fin des années 1970 et au milieu des années 1980, et l'émergence d'une législation reconnaissant le droit de participation des citoyens (Avritzer, 2005). La Constitution de 1988 donne davantage de pouvoir aux municipalités et reconnaît des formes de participation citoyenne dans la prise de décision publique⁴². En France, si le mouvement de décentralisation engagé à partir des lois de 1982 a augmenté les pouvoirs des autorités locales et leurs ressources financières, la législation sur la participation des habitants dans les politiques publiques ne s'est développée que timidement au début des années 1990⁴³. La dernière en date, la loi Vaillant du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, oblige les villes de plus de 80 000 habitants à instituer des conseils de quartier et donne à la

⁴⁰ Traditionnellement, le républicanisme "à la française" valorise l'Etat, au nom de principes universalistes, et affirme le monopole des élus dans la définition de l'intérêt général, les citoyens étant cantonnés à l'expression de leurs intérêts particuliers et écartés de la prise de décision. Ce cadre normatif qui organisait majoritairement l'action politique a cependant été fortement critiqué à partir des années 1970 (Sintomer, 2005).

⁴¹ Bien que minoritaires, les villes brésiliennes qui utilisent un Budget participatif sont à chaque mandat plus nombreuses : 12 entre 1989 et 1992, 36 entre 1993 et 1996 et 103 entre 1997 et 2000 (Ribeiro et Grazia, 2003). La dernière gestion municipale comprenait 194 expériences (Avritzer et Pires, 2005).

⁴² Son article 14 stipule que la souveraineté populaire peut être exercée non seulement à travers le vote mais aussi à travers l'initiative populaire et l'article 26 exige la participation de représentants des associations à l'élaboration des politiques municipales. Les articles 204 et 227 instaurent la participation de la population dans la formulation et le contrôle des politiques de santé et de sécurité sociale.

Commission nationale du débat public le statut d'autorité administrative indépendante. Ces politiques participatives, émergeant au même moment sur les deux continents, s'inscrivent dans une crise des formes traditionnelles de représentation politique, ressentie subjectivement par les acteurs et attestée par les sciences sociales (Blondiaux et Sintomer, 2002). Cette crise mondiale de la démocratie représentative prend toutefois des formes différentes au Brésil et en France. Depuis la redémocratisation du pays, le vote est obligatoire au Brésil alors que l'abstention constitue un des principaux éléments de la crise de la représentation et de l'exclusion politique "à la française". Toutefois, si l'exclusion politique se traduit moins fortement au Brésil en termes d'expression lors des élections, elle l'est davantage en termes d'accès à la décision. De tradition autoritaire et patrimonialiste, l'État brésilien est marqué par un modèle de domination oligarchique : les élites privatisent les décisions publiques, sur la distribution des ressources notamment, en maintenant une structure de pouvoir inégale et excluante (Souza, 2002b). Le système politique se caractérise par la marginalisation politique et sociale des classes populaires, ou son intégration à travers le populisme ou le clientélisme.

L'une des conséquences de cette appropriation de l'État par l'élite économique est une exclusion sociale bien plus forte dans la société brésilienne qu'en France. Si les deux pays font partie des dix premières puissances économiques mondiales, leur situation sociale n'a pas beaucoup de points en commun. Le Brésil, qui se trouve à la 63^e place mondiale pour l'Indice de développement humain (IDH), alors que la France occupe la 16^e place⁴⁴, est l'un des pays les plus inégaux de la planète (Salama, 2003). Son coefficient de Gini est particulièrement élevé (0,6) tandis que la France a une structure sociale plus égalitaire avec un coefficient de 0,3⁴⁵. Pour exprimer la distribution inégale des richesses et la dualité de la société brésilienne, Edmar Bacha a inventé en 1974 l'expression "Belindia", évoquant l'insertion d'une riche et petite Belgique dans une pauvre et immense Inde. L'État français a en comparaison une histoire de redistribution sociale et de services publics, même si son modèle d'État providence est en crise depuis les années 1980⁴⁶. Malgré la dualisation croissante de la société française

⁴³ Pour un récapitulatif des lois françaises adoptées sur la participation depuis 1991, voir Blondiaux (2005b).

⁴⁴ Avec un IDH de 0,795, le Brésil a un développement humain "moyen" alors que l'indice français (0,938) est "élevé". Voir le Rapport Mondial sur le Développement Humain de 2005, consulté le 20.06.2006 : <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/>.

⁴⁵ Le coefficient de Gini est un indicateur qui mesure le degré d'inégalité de distribution des revenus dans une société donnée, évoluant entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité parfaite). Voir l'article de l'encyclopédie Wikipédia http://fr.wikipedia.org/wiki/Coefficient_de_Gini, consulté le 12.07.2006.

⁴⁶ Sur la crise de l'État providence en France, voir les ouvrages de Rosanvallon : *La crise de l'État providence* (1992) et *La nouvelle question sociale : repenser l'État Providence* (1995).

et les différences territoriales d'accès aux services publics, qui font de la Seine-Saint-Denis un département de plus en plus relégué socialement, l'exclusion sociale en France n'a pas grand-chose à voir avec l'exclusion sociale au Brésil. Les deux principaux facteurs d'exclusion sociale en France sont l'accès à l'emploi et au logement, tandis que le Brésil présente une exclusion sociale historique, à tous points de vue, qui a conduit les Brésiliens à élire un ancien dirigeant syndicaliste à la Présidence de la République – Luiz Inácio da Silva, le candidat du PT surnommé Lula, gouverne le pays depuis 2001. Dans les villes brésiliennes, l'urbanisation intensive a redoublé les inégalités socio-économiques d'une exclusion socio-spatiale : le contraste est très clair entre la partie de la ville dotée d'infrastructures et la grande majorité de quartiers où l'urbanisation est incomplète ou inexistante. Localisée dans la région du sud-est, Belo Horizonte ne fait cependant pas partie des villes les plus inégales du pays, avec un IDH (0,811) au-dessus de la moyenne brésilienne. Elle présente tout de même de fortes disparités de revenus entre les populations des quartiers riches et les habitants des *vilas* et des *favelas*⁴⁷ : les 10% des habitants les plus riches détiennent plus de 50% des revenus⁴⁸. Au-delà de leurs divergences nationales, nos deux cas d'étude s'inscrivent dans un contexte socio-économique global d'intensification de l'exclusion sociale et de marginalisation de groupes entiers de la population, résultant du processus de mondialisation hégémonique (Santos, 2002b). Les expériences participatives locales constituent une réaction des centres urbains à la montée et à la cristallisation de la pauvreté urbaine, en France comme au Brésil. Dans l'Hexagone, les "quartiers populaires d'habitat social", à Bobigny notamment, sont marqués par une forte précarisation et concentration des populations dominées, largement touchées par un phénomène de désaffiliation socioprofessionnelle et politique (Bacqué et Sintomer, 2001).

Notre méthodologie de recherche est qualitative⁴⁹. Souhaitant privilégier l'enquête empirique sur les discussions théoriques, notre analyse s'appuie sur deux études de terrain réalisées à Bobigny et à Belo Horizonte, pendant respectivement huit et six semaines. Nous sommes partis de lectures sur chaque expérience, des sources primaires – les publications des

⁴⁷ Pires (2003) décompte 180 *vilas* et *favelas* à Belo Horizonte, regroupant plus de 20% de la population. Ces deux termes sont souvent utilisés comme synonymes pour désigner les zones d'habitation irrégulière – la ville "informelle", en opposition aux quartiers (*bairros*) de la ville "formelle" – mais l'implantation des *vilas* est généralement plus ancienne que celle des *favelas*.

⁴⁸ *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*, disponible sur le site www.pnud.org.br, consulté le 06.08.2006.

⁴⁹ Étant donné le temps dont nous disposions et les contraintes de l'enquête, nous n'avons pas mené d'enquête quantitative qui nous aurait permis de définir avec plus de précision le profil des participants bobyniens. Nous n'avons pas pu mener d'enquête sur le profil des participants aux Assises de la ville, la prochaine édition des Assises étant prévue pour l'automne 2006.

municipalités et des promoteurs de la démocratie participative, élus ou techniciens – et secondaires – des travaux de chercheurs, de praticiens de la participation et d'associations développant leurs activités sur la démocratie participative. L'expérience belo-horizontine étant plus étudiée que l'expérience balbynienne, les disparités d'information entre les deux processus participatifs ont été en partie comblées par la construction de nos sources primaires, à partir de la réalisation d'entretiens semi-directifs⁵⁰. Nous avons réalisé dans chaque ville une trentaine d'entretiens avec trois types d'acteurs – les politiques, les techniciens et les "citoyens actifs"⁵¹ – et nous avons rencontré une dizaine de chercheurs et de membres d'association travaillant sur les questions de la participation, pour obtenir des avis d'acteurs à la fois extérieurs aux expériences et ayant une fine connaissance des démarches participatives. Une observation directe lors de réunions de participation et de visites de quartier complète cette méthodologie principale⁵². À Bobigny, notre participation à deux réunions "Parlons franchement" et à une réunion d'un Comité d'initiatives citoyennes nous a donné un bref panorama des outils permanents de participation. Nous avons également observé la suite des dernières Assises, en participant à un Atelier urbain et un Forum thématique, et suivi la préparation des prochaines Assises, en assistant aux premières réunions du Comité d'animation. À Belo Horizonte, notre arrivée au début du cycle du Budget participatif nous a permis d'assister à l'ouverture officielle du processus à l'échelle de la ville, à la première session des Assemblées de secteur dans deux secteurs de la ville, puis à plusieurs réunions de quartiers dans le secteur de Barreiro. Des dirigeants de quartier et un responsable municipal du Budget participatif nous ont accompagné dans nos visites de quartier à Barreiro, afin de connaître les ouvrages du Budget participatif et de rencontrer les habitants.

Notre enquête de terrain n'a pas présenté de réelles difficultés, si ce n'est l'exigence et la rigueur de travail que nous nous sommes imposées en réalisant un nombre important d'entretiens dans deux contextes bien différents et en l'espace de moins de quatre mois. Notre principale difficulté méthodologique est due à la comparaison internationale entre deux

⁵⁰ En annexe 2, nous présentons la liste des entretiens que nous avons réalisés de mars à juin 2006. Nous y avons ajouté quelques extraits d'entretiens menés avec les politiques, afin de donner à nos lecteurs un aperçu de nos sources primaires et de notre méthode d'enquête (annexe 5).

⁵¹ Nous qualifions de "citoyens actifs" les habitants qui s'impliquent d'une manière régulière dans les dispositifs participatifs mis en place par la municipalité. Ce sont généralement des habitants qui participent à titre individuel à Bobigny et des dirigeants de quartier à Barreiro.

⁵² La période de nos travaux de terrain ne se prêtant pas à une observation sur la durée, nos observations viennent en complément aux entretiens réalisés, qui constituent le centre de notre méthodologie qualitative. L'annexe 3 reprend les réunions auxquelles nous avons assisté et les visites de quartier que nous avons réalisées.

expériences distinctes, tant du point de vue du contexte que des dispositifs mis en place et de leurs résultats. En nous appuyant sur le manuel *Politique Comparée* (Badie et Hermet, 1990), nous avons construit des variables d'analyse susceptibles de rendre compte des différences et des ressemblances des processus participatifs de Bobigny et de Barreiro. Pour comparer nos deux expériences, nous suivons une grille d'analyse commune⁵³ qui explicite nos deux variables de comparaison – l'inclusion politique et l'inclusion sociale – et leurs critères de définition, par des questions relatives aux trois niveaux d'analyse : discours, pratiques et résultats. La construction d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs nous permet d'évaluer la dimension objective de l'inclusion, tandis que les questions posées lors de nos entretiens nous donnent une évaluation de sa dimension subjective.

Nous articulons notre réflexion en trois parties, chacune comprenant deux chapitres. Dans une première partie, nous exposons les discours et les pratiques de participation. Un premier chapitre s'attache aux promoteurs de la participation et à la justification de leur démarche politique. Qui met en place les politiques participatives à Bobigny et à Belo Horizonte ? L'initiative vient-elle d'en haut ou d'en bas ? Quels sont les références participatives et les réseaux d'acteurs communs aux deux expériences ? Comment les promoteurs de la participation justifient-ils leur démarche ? Sur quelles conceptions de la société et de la démocratie leurs discours reposent-ils ? Pourquoi les promoteurs de la participation se réfèrent-ils au même idéal de démocratie participative ? En quoi leurs discours sont tout de même différents ? Quels sont les objectifs énoncés et quel est l'implicite de la démarche ? Un second chapitre nous permet de confronter les pratiques participatives à ces discours, en présentant les outils mis en place pour répondre aux objectifs énoncés. Quelles instances de participation ont été créées à Bobigny et à Belo Horizonte ? Comment expliquer les différences de méthodologie entre la France et le Brésil ? Pourquoi assiste-on à une telle profusion de canaux participatifs ? Comment les multiples outils s'articulent-ils entre eux ? Qu'est-ce qui constitue le cœur de la démarche, dans une expérience comme dans l'autre ? Comment définir ces pratiques participatives ?

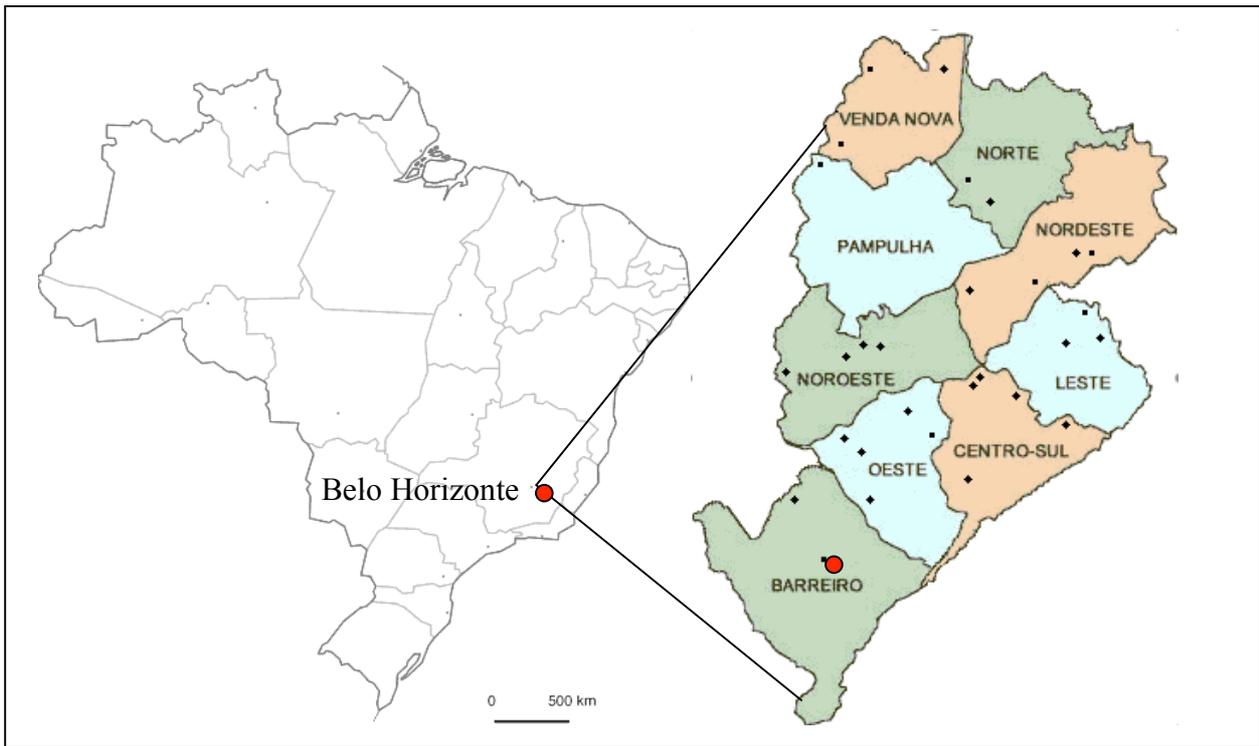
Dans une deuxième partie, nous analysons la nature et les limites de l'inclusion politique induite par les processus participatifs, en interrogeant l'influence qu'exercent les citoyens sur la décision publique locale et l'"inclusion des exclus", par leur présence directe ou par l'élection de représentants élus. Un premier chapitre propose une analyse approfondie

⁵³ Voir l'annexe 1.

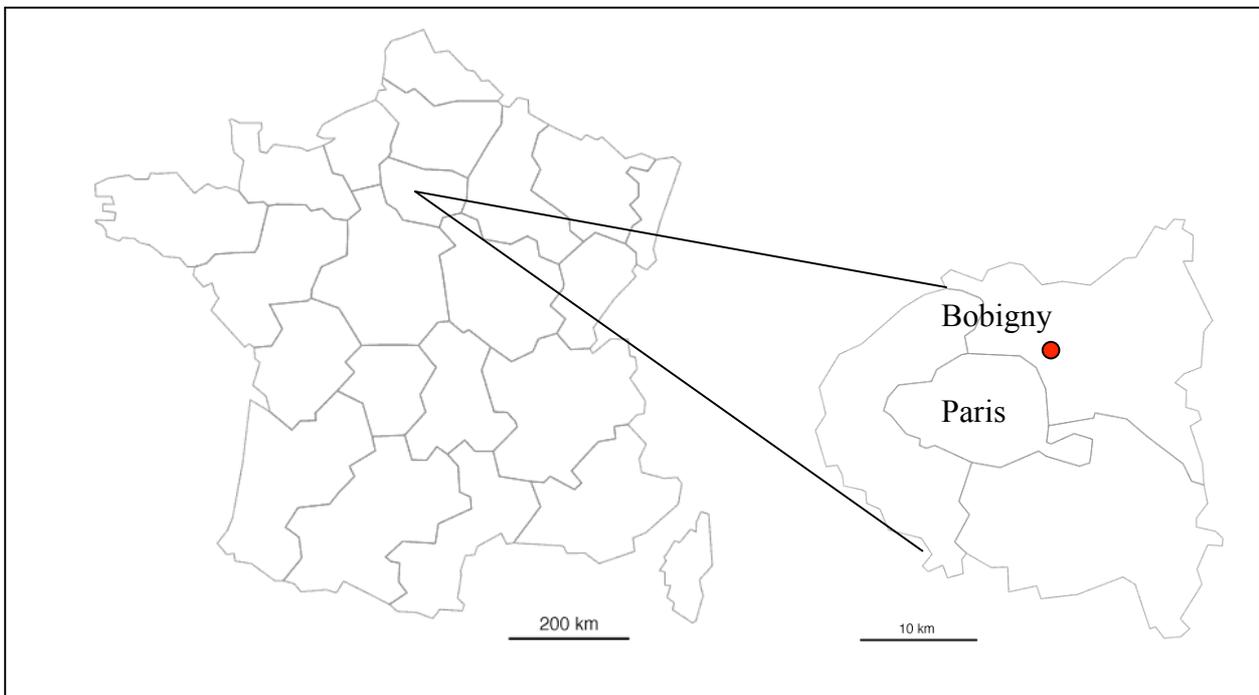
du rapport à la décision dans le processus des Assises de la ville à Bobigny et du Budget participatif de secteur à Barreiro. Les participants ont-ils le sentiment d'avoir une influence sur la décision ? Quelle est l'influence du participant sur la prise de décision ? Qui prend la décision finale ? Quelle est la différence fondamentale entre une logique consultative et une logique décisionnelle ? Quel est le rôle des pouvoirs publics dans ces processus de participation ? Les participants sont-ils autonomes dans leurs choix ? Dans un second chapitre, nous évaluons l'inclusion politique des exclus du vote ou de la décision. Qui participe et qui ne participe pas ? Les participants sont-ils représentatifs de la population de la ville, selon un critère socio-économique ? Peut-on parler d'une participation populaire, dans un cas comme dans l'autre ? Les processus participatifs élargissent-ils la participation des citoyens au regard des formes classiques de la démocratie représentative ? Assiste-on à une professionnalisation de la participation ? La démocratie participative inclut-elle des exclus de la politique ou des citoyens déjà inclus politiquement ? Quels sont les différents degrés d'inclusion politique au sein du cercle de participants ?

Notre troisième partie analyse l'impact de cette inclusion politique sur l'inclusion sociale, au moment de la participation puis dans ses résultats. Dans un premier chapitre, nous abordons l'inclusion sociale directement issue de la participation, par la création d'un nouveau lieu de socialisation et d'un espace de mobilisation sociale. En quoi les pratiques participatives constituent-elles un espace de connaissance et de rencontre, de sociabilité et de convivialité ? Les moments participatifs impliquent-ils des comportements de solidarité, fondés sur des normes de réciprocité et de confiance ? Quel est l'impact de la démocratie participative sur la mobilisation sociale ? Le tissu associatif s'en trouve-t-il transformé ? L'exécutif se sert-il des moments participatifs comme un espace de mobilisation politique ? Un second chapitre approfondit l'inclusion sociale en termes de justice sociale, comme un résultat de la décision issue des pratiques participatives. Comment aborder la question des résultats de la participation ? Peut-on imputer des résultats aux pratiques participatives ? Comment les citoyens perçoivent-ils les résultats de leur participation ? Les pratiques participatives suivent-elles une logique de discrimination positive ? Quels sont les effets redistributifs du Budget participatif dans le secteur de Barreiro et les limites d'une telle inclusion sociale ? Notre réflexion nous incite à conclure sur l'apport et les limites des politiques participatives en termes d'inclusion politique et sociale, et sur les différences de sens que prend la démocratie participative en France et au Brésil.

Figure 1 : Localisation de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil) et de Bobigny (France)



Sources : Sciences Po Cartographie, Prefeitura de Belo Horizonte.



Source : Sciences Po Cartographie.

Première partie : La démocratie participative à Bobigny et à Belo Horizonte, des discours aux pratiques

Introduction

L'analyse de la dimension inclusive de la démocratie participative suppose une connaissance préalable de la justification et de la méthodologie de la démarche. Cette première partie interroge les écarts et les adéquations entre la rhétorique et la pratique, en mettant en perspective les visées des promoteurs de la participation, puis les pratiques mises en place pour répondre à leurs objectifs. Un premier chapitre élucide les origines de la démarche en comparant les acteurs de la participation et leurs discours. L'étude des discours des politiques en France et au Brésil, de leur cohérence et de leurs contradictions, met en exergue le sens de la démarche que lui confèrent ses promoteurs. Dans un deuxième chapitre, la présentation générale des outils participatifs et l'analyse détaillée du processus central dans chaque expérience – les Assises de la ville à Bobigny et le Budget participatif de secteur à Belo Horizonte – préparent notre réflexion en termes d'inclusion.

Chapitre 1 : Les promoteurs de la participation et leurs discours

Les définitions de la démocratie participative sont aussi diverses que ses ardents défenseurs, qui sont loin de lui octroyer la même signification politique⁵⁴. À partir des résultats de nos enquêtes menées à Bobigny et à Belo Horizonte, nous identifions les promoteurs de la participation et leurs discours, par l'analyse de leurs points communs et de leurs divergences.

I. À l'origine de la démarche

Dans nos deux cas d'étude, la démocratie participative correspond au projet politique d'une équipe municipale qui décide de faire de la participation sa marque de fabrique. Les

⁵⁴ Milani (2005) analyse la diversité des origines des discours et des pratiques de participation en Europe et en Amérique latine : *On trouve des références (et des éloges) au besoin d'utiliser des outils participatifs dans les manuels des agences de la coopération internationale pour le développement, dans les processus de réforme de l'Etat et des politiques de décentralisation, mais aussi dans les politiques de certains gouvernements locaux qui affirment promouvoir, grâce à la participation des citoyens, des stratégies d'innovation et, dans certains cas, de radicalisation de la démocratie locale. La participation fait l'objet d'une revendication politique accrue de certains mouvements sociaux (...). La participation occupe une place importante dans les discours académiques et intellectuels contemporains* (p. 1). Traduction de l'auteur.

expériences suivent une logique *top-down*, l'initiative venant des élus et non du mouvement social, qui détient pourtant un rôle important dans le Budget participatif brésilien. De chaque côté de l'Atlantique, les élus concernés partagent des références communes et s'intègrent dans les mêmes réseaux internationaux.

1) Le projet d'une équipe municipale

À Belo Horizonte, la démarche de démocratie participative est lancée en 1993 par le nouveau "gouvernement démocratique populaire", une coalition municipale de centre-gauche menée par le PT. À Bobigny, "bastion communiste" géré par le PCF depuis 1920, c'est l'arrivée de Bernard Birsinger à la tête de l'exécutif municipal qui marque le début de la démocratie participative, avec la mise en place des "Parlons franchement" en 1995 puis des Assises de la ville en 1998. Le maintien au pouvoir des équipes municipales menées par le PT à Belo Horizonte⁵⁵ et le PCF à Bobigny⁵⁶ ont assuré depuis la continuité des expériences.

a) Une démarche politique portée par un parti et des élus

À Bobigny comme à Belo Horizonte, la démocratie participative est le projet politique d'un parti, mis en place par une équipe municipale. Le rôle des élus est bien plus déterminant dans le lancement de la démarche que celui des habitants et des associations. Pour Neusinha Santos, élue municipale du PT :

Le Budget participatif n'a pas été une demande spontanée de la population mais une demande dirigée. Ça fait partie de ce que nous appelons "la façon pétiste de gouverner". Le Budget participatif était la proposition d'un parti politique, l'application localisée du programme national de participation populaire à Belo Horizonte⁵⁷.

Si la démocratie participative n'a pas été une conquête de la population, la coordinatrice du Budget participatif considère que *le projet du Budget participatif est issu d'une discussion*

⁵⁵ La coalition au pouvoir à Belo Horizonte, qui regroupait en 1993 le PT, le Parti Socialiste Brésilien (PSB) et le Parti Communiste du Brésil (PCdoB), s'est depuis élargie. Le maire n'a pas toujours été pétiste – Patrus Ananias (1993-1996) et Fernando Pimentel (2001-2008) sont du PT, mais Célio de Castro (1997-2001) était du PSB –, mais le PT fait partie de la coalition municipale depuis 1993.

⁵⁶ Bobigny est gérée depuis les années 1970 par une liste d'union de la gauche, longtemps dirigée par le maire communiste Georges Valbon. Les deux mandats de Bernard Birsinger ont donné lieu à une coalition municipale de "gauche plurielle et citoyens", menée par le PCF et regroupant le Parti Socialiste (PS), les Verts, le Mouvement Républicain et Citoyen (MRC) et des partenaires du groupe communiste.

⁵⁷ Lors de notre entretien réalisé le 23.05.2006.

*antérieure, c'est une conséquence du mouvement social, mais c'est le gouvernement qui prend la décision politique*⁵⁸. La volonté politique des élus est au fondement des deux expériences de participation. À Bobigny, où l'impulsion initiale vient d'un *militantisme des élus*⁵⁹, la démocratie participative est l'affirmation d'un choix politique : *c'est vraiment une initiative municipale, très en lien avec ce que porte le PCF*⁶⁰. Maria Auxiliadora Gomes estime que le Budget participatif est *un choix du maire*, qui ne peut se poursuivre avec la seule volonté des habitants : *Le gouvernement finit par avoir un rôle très central dans ce projet, parce que ce sont des ressources, un transfert de pouvoir qui n'est pas garanti dans la loi, qui dépend beaucoup de la volonté politique*⁶¹.

Les municipalités de Bobigny et de Belo Horizonte ont une conception éminemment politique de la démocratie participative : *ligne d'action d'un parti ou marque de fabrique* d'une équipe municipale, elle ne constitue pas un simple outil de gestion⁶². Parmi les discours sur la participation que distingue Joan Font – un "discours idéologique", qui fait de la participation une priorité défendue par un parti, et un "discours apolitique" axé sur la modernisation de la gestion locale⁶³ – le PT et le PCF défendent clairement une posture idéologique, la participation faisant partie de leurs convictions et de leur vision du monde. *Notre finalité politique est d'accompagner et de construire un changement de société*, soutient le secrétaire de la section locale du PCF. Benjamin Dumas ancre l'expérience participative de Bobigny dans *les conceptions du renouvellement des pratiques démocratiques portées par le PCF, qui les applique là où il a encore des ancrages locaux*⁶⁴. Si ce projet politique s'inscrit dans un cadre national d'ouverture du PCF, la volonté de changement vient surtout d'un plus jeune candidat, *une sorte de Gorbatchev local*⁶⁵, convaincu que la ville ne peut être conservée qu'avec une réorientation politique. Au Brésil, le PT ancre au cœur de son idéologie la

⁵⁸ Lors de notre entretien du 18.05.2006.

⁵⁹ Expression de Stéphane Pariyski (cabinet du maire) lors de notre entretien du 31.03.2006.

⁶⁰ Benjamin Dumas, secrétaire de la section locale du PCF, lors de notre entretien du 22.03.2006.

⁶¹ Lors de notre entretien du 18.05.2006 avec la coordinatrice du Budget participatif à Belo Horizonte.

⁶² Selon Neusinha Santos, *la participation populaire dans l'administration de la ville est une ligne d'action du PT* (entretien du 23.05.2006). Le maire de Bobigny, présentant sa démarche lors d'un colloque du Cevipof (2002), estime que *la démocratie participative est notre marque de fabrique*.

⁶³ Intervention lors du 3^e Séminaire international sur les Budgets participatifs (Cordoue, 27.06.2006).

⁶⁴ Benjamin Dumas, secrétaire de la section locale du PCF, lors de notre entretien du 22.03.2006.

⁶⁵ Herzberg et Sintomer, 2005, p. 155.

consolidation de mouvements sociaux autonomes, par la création de mécanismes d'État visant *une gestion partagée de l'administration locale* (Marquetti, 2003, p. 136). Faisant le lien entre démocratie participative et transformation sociale, cette large alliance politique née en 1980⁶⁶ considère que toutes les décisions doivent être prises par des moyens participatifs (Abers, 1996)⁶⁷.

b) Le rôle du mouvement associatif

Une fois lancé et porté par les élus, ce projet partisan a trouvé des relais dans la population, chez certains habitants à Bobigny et dans le mouvement associatif à Belo Horizonte. Un balbynien engagé dans le processus participatif depuis ses origines évoque le rôle des citoyens : *on a développé la démocratie participative, quand je dis "on" c'est essentiellement la volonté municipale, relayée par les habitants qui s'en sont emparée*⁶⁸. À Bobigny, une cinquantaine d'habitants a servi de relais à la démarche, sans que les associations ne jouent de rôle majeur. Selon un coordinateur de quartier, les associations qui pourraient avoir une emprise directe sur les quartiers sont très faibles⁶⁹. Les acteurs de la vie associative s'impliquent dans le processus participatif, mais seulement à titre individuel, tandis que des associations extérieures à la ville prennent ponctuellement part au processus. Le réseau Démocratiser radicalement la démocratie (DRD) a organisé en 2003 un colloque international sur les Budgets participatifs à Bobigny, et incite depuis la municipalité à mettre en place une structure participative qui permette de créer un mouvement citoyen autonome. La municipalité a également fait appel pendant un an à l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS), pour réaliser un document de communication servant de support à la démarche de Budget participatif.

⁶⁶ Le PT, qui prend ses origines dans le mouvement syndicaliste de la fin des années 1970, rassemble des dirigeants syndicaux, l'Église catholique progressiste, des mouvements sociaux urbains, des groupes de la gauche révolutionnaire, des militants des droits de l'homme et des intellectuels et politiques radicaux (Abers, 1996).

⁶⁷ Lors des municipales de 1988, un des principaux points de la plateforme du PT est la démocratisation du gouvernement local à partir de "conseils populaires" (Marquetti, 2003). La définition d'une administration pédiste locale basée sur la décentralisation du pouvoir, l'inversion des priorités et l'autonomie des mouvements sociaux n'était toutefois pas très claire avant que le parti remporte ses premières municipalités (Abers, 1996).

⁶⁸ Intervention de Jean Joubert lors du Forum sur les outils de la démocratie aux Assises de la ville de 2004, destinée à présenter les outils participatifs de Bobigny.

⁶⁹ Si le réseau associatif balbynien reste important en comparaison à des villes voisines, il est en recomposition depuis qu'il s'éloigne des allégeances partisans traditionnelles (Herzberg et Sintomer, 2005).

À Belo Horizonte, si le Budget participatif n'a pas été une initiative populaire comme à Porto Alegre⁷⁰, il s'est appuyé sur le mouvement social dès le départ. Alors que la dynamique associative de cette ville conservatrice était traditionnellement faible, le processus de démocratisation a entraîné une prolifération des associations de quartier (*associações de moradores*) – 80% des associations de quartier de Belo Horizonte datent des années 1980 – qui revendiquent leur autonomie et affichent leur préférence pour des formes de décision plus directes et participatives (Avritzer, 2002). Leur pouvoir de mobilisation et de représentation en fait les principaux acteurs citoyens du Budget participatif brésilien. L'implication des dirigeants de quartier (*lideranças comunitárias*)⁷¹, souvent présidents de l'association du quartier, dans l'élaboration et l'exécution du processus participatif est l'une des contributions de la tradition associative à la consolidation du Budget participatif de Belo Horizonte (Jesus, 2004).

2) Les relations entre les promoteurs de la démocratie participative

En lançant une démarche participative, des politiques ont abordé des problématiques communes et apporté des réponses différentes au même moment historique. L'échange des idées et des expériences a fortement contribué à la prolifération des discours et des pratiques sur la participation. C'est à travers cette circulation internationale d'idées que des villes aussi différentes que Bobigny et Belo Horizonte en viennent à partager des références communes, en s'intégrant dans les mêmes réseaux d'acteurs.

a) Des références communes

L'intérêt de mener des recherches comparatives sur les expériences participatives consiste notamment à en proposer une histoire croisée, bien que cette approche soit encore peu répandue dans les travaux sur la participation⁷². Loin de se développer séparément, les

⁷⁰ L'Union des Associations de quartier de Porto Alegre (UAMPA) a revendiqué pour la première fois en 1986 le droit de participer aux délibérations sur les questions budgétaires locales (Abers, 1996).

⁷¹ Les Brésiliens évoquent les *comunidades* pour faire référence aux quartiers populaires et les *lideranças comunitárias* afin de désigner les citoyens qui dirigent la lutte sociale dans ces quartiers. Nous avons choisi de traduire ces deux termes par "quartiers" et "dirigeants de quartier".

⁷² Nous avons rencontré Yves Sintomer le 07.08.2006 dans le cadre du Partenariat Institutions Citoyens pour la Recherche et l'Innovation (PICRI) sur les dispositifs participatifs locaux en Ile-de-France et en Europe. Cet universitaire spécialiste de la participation estime qu'un travail reste à faire sur l'histoire croisée des expériences Héloïse Nez – *La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006*

processus participatifs ont tendance à s'auto-alimenter. La référence commune sur la participation est sans aucun doute le Budget participatif de Porto Alegre, internationalement reconnu depuis l'organisation du Forum Social Mondial, et la réception de délégations du monde entier et de prix internationaux⁷³. *Tête de pont des politiques participatives*⁷⁴, Porto Alegre est le seul nom qui revient à la fois dans les discours balbyniens et belo-horizontins comme source d'inspiration. Maria Auxiliadora Gomes situe comme point de départ du Budget participatif de Belo Horizonte les expériences antérieures, notamment celle de Porto Alegre, tout en précisant que la municipalité a élaboré un modèle participatif en accord avec la réalité locale. Bernard Birsinger fait spontanément référence à l'expérience du Rio Grande do Sul : *Ce que j'avais vu à Porto Alegre m'avait beaucoup intéressé, la démocratie participative, c'est aussi inventer d'autres règles de fonctionnement, une autre façon de faire de la politique*⁷⁵. La tentative d'implantation d'un Budget participatif à Bobigny était d'ailleurs directement inspirée de Porto Alegre. Malgré son échec, les élus continuent à faire référence au Budget participatif, quitte à en changer le sens : *Moi j'ai toujours considéré qu'on était dans le Budget participatif quand, dès le départ, on a brassé les opinions, les intérêts différents, et quand on commence à construire des décisions communes.*

En fait, plus que le Budget participatif de Porto Alegre, Bobigny s'est inspirée de l'expérience brésilienne de Belém, et plus directement des Assises de la ville de Saint-Ouen et de Nanterre. La commune de la banlieue parisienne, qui entretenait des liens avec la municipalité de Belém avant que le PT ne perde les élections, s'est inspirée de son Congrès de la ville (*Congresso da cidade*), un processus participatif biennal qui visait à choisir des options stratégiques pour l'avenir de la ville, en mobilisant acteurs économiques, services publics, élus et citoyens (Herzberg et Sintomer, 2005). Les acteurs que nous avons rencontrés se réfèrent surtout aux premières expériences de l'ancienne "banlieue rouge" de Paris – Saint-

participatives, car les transferts d'expériences et la circulation des idées entre une multitude d'acteurs peuvent expliquer la multiplication des expériences participatives, au même moment et dans une diversité de contextes.

⁷³ Considéré comme l'une des quarante innovations urbaines les plus notables dans le monde lors de la Conférence Habitat II d'Istanbul en 1996, le Budget participatif de Porto Alegre est depuis recommandé, entre autres, par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la Banque Mondiale.

⁷⁴ Benjamin Dumas, secrétaire de la section locale du PCF, lors de notre entretien du 22.03.2006.

⁷⁵ Lors de notre entretien avec le maire de Bobigny le 13.06.2006 (cette citation et la suivante).

Ouen, Nanterre et Saint-Denis – tout en rappelant *qu'on a été un peu pionniers à Bobigny*⁷⁶. Dans son discours au Cevipof (2002), Bernard Birsinger revient sur ses sources d'inspiration :

J'ai été très marqué en 1995 par les Assises de la ville de Saint-Ouen puis par celles de Nanterre. Loin d'être des modèles, cela a servi à nourrir la réflexion des élus. L'écoute, la liberté de parole, la construction commune, l'appel à la politique, voire à l'imagination politique, nous ont convaincus d'utiliser ce mode opératoire que sont les Assises.

b) Des réseaux d'acteurs

Bobigny et Belo Horizonte s'intègrent dans des réseaux d'acteurs qui militent pour la promotion internationale de la démocratie participative⁷⁷. Les deux villes font parties du réseau Urbal 9 qui, financé par la Commission européenne et spécialisé sur les Budgets participatifs, regroupe des villes européennes et latino-américaines. La coordinatrice du Budget participatif à Belo Horizonte espère alimenter ainsi *un processus en constante amélioration* :

*L'intérêt de participer dans cet espace plus collectif, avec des expériences de divers endroits, Belo Horizonte a l'opportunité de parler de son expérience et aussi l'opportunité de réfléchir sur cette expérience, d'amener de cette manière des éléments nouveaux pour l'expérience qui est en train de se développer, des éléments de réflexion*⁷⁸.

Bernard Birsinger s'exprime en des termes similaires : *Ce qui a été une constante de notre activité, c'est que dès le début, on a ressenti le besoin d'être dans des réseaux nationaux et internationaux, pour ne pas rester isolés par rapport à toutes ces questions, s'enrichir de différentes expériences*⁷⁹. L'inscription des acteurs locaux dans des réseaux internationaux et leur volonté de faire part d'un processus de réflexion plus global s'expliquent par le caractère expérimental⁸⁰ de leur démarche. Selon Allegretti et Herzberg (2005), cet apprentissage mutuel a permis un "retour des caravelles" des expériences latino-américaines vers le

⁷⁶ Bernard Birsinger, lors de notre entretien le 13.06.2006. Selon Herzberg et Sintomer (2005), Bobigny n'a pas été si pionnière en la matière, certaines villes communistes comme Saint-Denis l'ayant précédée dans le processus de rénovation de la gestion municipale.

⁷⁷ Avritzer et Santos (2002) considèrent que *La force de la mondialisation contre-hégémonique dans le domaine de l'élargissement et de l'approfondissement de la démocratie dépend en grande partie de l'élargissement et de l'approfondissement de réseaux nationaux, régionaux, continentaux ou globaux de pratiques locales* (p. 74).

⁷⁸ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 28.06.2006, au Séminaire du projet Urbal 9 de Cordoue.

⁷⁹ Lors de notre entretien avec le maire de Bobigny le 13.06.2006.

⁸⁰ *Expérimental signifie que la démarche se cherche, hésite, a le droit à l'erreur, qu'elle veut apprendre et se consolider. Cette démarche est preneuse de conseils et d'expériences. En fait, il s'agit d'une démarche qui s'auto-construit avec ceux qui y participent.* Introduction du 1^{er} rapport de l'Observatoire des engagements, p. 9.
Héloïse Nez – *La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006*

continent européen.

Par leur participation à des réseaux internationaux et par leur présence dans les Forums sociaux et autres colloques à l'échelle mondiale⁸¹, les villes de Bobigny et de Belo Horizonte ont contribué à faire circuler les idées sur la démocratie participative. Bobigny a été active en la matière, en organisant en 2003 un Forum national sur le Budget participatif et en accueillant le Forum Social Européen, puis en organisant l'année suivante une Conférence internationale sur les Budgets participatifs. S'inspirant d'autres expériences et s'inscrivant dans les débats internationaux, Bobigny et Belo Horizonte sont devenus à leur tour des références sur la participation. L'Observatoire des engagements a inspiré d'autres collectivités locales françaises et étrangères (Chognot, 2002) et le Budget participatif belohorizontin a acquis au Brésil – voir à l'international, avec la récente réception du prix de service public des Nations Unies – une reconnaissance similaire à l'expérience de Porto Alegre.

II. Les discours sur la participation

Pourquoi des dirigeants décident-ils de partager une partie de leur pouvoir avec la population alors qu'ils n'en ont pas l'obligation ? Quelles sont les intentions affichées et quels sont les objectifs *inavoués et inavouables* (Blondiaux, 2005b, p. 129) ? En nous appuyant sur nos entretiens avec les politiques et sur leurs écrits, nous montrons ici la complexité des discours sur la participation qui, souvent caricaturés et renvoyés à la langue de bois, présentent des nuances, des évolutions dans le temps et moult contradictions.

1) Les principaux objectifs

Selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005), les objectifs énoncés sont d'ordre gestionnaire, social et politique : les pratiques participatives visent à moderniser l'administration locale, transformer les relations sociales et relégitimer le système politique⁸². À Bobigny comme à

⁸¹ Les maires de Bobigny et de Belo Horizonte se sont rencontrés en 2005 lors d'une conférence organisée à Genève sur "Les villes innovantes du monde entier" (S-DEV Geneva 05).

⁸² On retrouve ce triple objectif dans la définition des Budgets participatifs de Wampler (2003) : *un processus qui produit une transformation sociale, une institution démocratique et une institution innovante d'élaboration des politiques publiques* (p. 66).

Belo Horizonte, les élus cherchent d'abord à redonner du sens à une démarche politique⁸³, ce qui les conduit à définir des objectifs d'inclusion politique et d'inclusion sociale.

a) Le sens donné par les acteurs à la démarche

Les politiques définissent leur démarche participative comme *une autre manière de faire de la politique*, caractérisée par un partage du pouvoir entre ses détenteurs traditionnels, élus et techniciens, et la population. Les élus brésiliens mettent en avant *une nouvelle façon de gouverner fondée sur la participation populaire*⁸⁴ et le maire de Bobigny compte *faire de la politique autrement*⁸⁵. Pour Bernard Birsinger, *vu l'immensité des problèmes, des demandes, il nous a semblé important d'opérer une rupture dans le mode de gestion de la ville*⁸⁶. Nouveau style politique, rupture dans la gestion locale, tel est le leitmotiv des promoteurs de la participation. L'objectif premier de la démarche est de changer les choses et de le dire, afin de se démarquer des gouvernements antérieurs – *le gouvernement démocratique populaire devait créer des enseignes pour créer le changement*⁸⁷ –, et même si la rupture n'est pas totale⁸⁸.

Le partage du pouvoir est le deuxième élément de définition : *La démocratie participative c'est quoi pour moi, au fond, c'est le partage du pouvoir, des savoirs et puis des richesses*⁸⁹. Selon une élue municipale pétiste, *la démocratie participative ça signifie essayer de diviser le pouvoir*⁹⁰. "Écouter", "informer", "co-décider", "co-construire", "permettre un

⁸³ Benjamin Dumas, jeune conseiller municipal et secrétaire de la section locale du PCF, nous a dit "bien aimer" *revenir sur le fond : pourquoi des villes communistes, avec des élus communistes, ont mis en place un processus de démocratie participative, on a besoin de mettre du sens, en rapport avec notre vision de la société* (lors de notre entretien du 22.03.2006).

⁸⁴ Murilo Valadares, secrétaire municipal des politiques urbaines, lors de notre entretien du 08.06.2006.

⁸⁵ Lors de notre entretien avec Bernard Birsinger le 13.06.2006.

⁸⁶ Lors de son discours au Cevipof, le 15 mars 2002.

⁸⁷ Ronaldo Contijo, élu municipal du PPS, lors de notre entretien du 23.05.2006.

⁸⁸ À Belo Horizonte, l'équipe municipale actuelle fait rarement référence à l'antécédent de participation que constitue le Programme participatif des ouvrages prioritaires (PROPAR), mis en place en 1989 par un parti actuellement dans l'opposition. Le gouvernement démocratique populaire cherche ainsi à s'attribuer l'innovation participative à Belo Horizonte de la même manière que le PT s'attribue l'invention de la participation populaire au Brésil, alors que le Mouvement Démocratique Brésilien (MDB) avait déjà mis en place des conseils de quartier visant à définir des priorités dans les investissements (Souza, 2001).

⁸⁹ Bernard Birsinger, lors de notre entretien le 13.06.2006.

⁹⁰ Neila Batista, lors de notre entretien du 24.05.2006.

contrôle social de l'action municipale" : voilà autant de termes communs qui définissent la démocratie participative comme un partage du pouvoir. Au Brésil, ce partage du pouvoir signifie un partage des décisions budgétaires :

La participation est accompagnée d'un pouvoir de facto, d'un pouvoir de décision sur l'allocation des ressources. (...) S'il est question de définir les ressources, oui tu es en train de partager le pouvoir. Si tu ne définis pas le budget, si tu ne décides pas des ressources, la population de fait ne participe pas. La ressource est le pouvoir de décision⁹¹.

Les discours balbyniens présentent moins de clarté dans la dimension à donner à ce partage du pouvoir. Lors de la réunion de lancement du Comité d'animation des Assises 2006, Bernard Birsinger explique que *la prise de parole des habitants nous a aidé à prendre des décisions, à construire des décisions ensemble*, maintenant une incertitude entre une logique de délégation du pouvoir ou de co-réalisation des décisions. La "co-construction" est comprise dans un sens plus faible en France qu'au Brésil : les habitants de Bobigny ont le droit de participer à la discussion sur un choix public alors que les citoyens brésiliens ont le pouvoir de décider de l'allocation d'une partie des ressources budgétaires.

b) Les objectifs liés à l'inclusion politique et sociale

Les deux villes cherchent à construire par la participation *une ville pour tous et par tous* ou *uma cidade para todos*, sans placer les mêmes contenus derrière ces objectifs inclusifs. Selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005), si la démocratie participative vise généralement une transformation des relations sociales, les buts sociaux diffèrent considérablement selon les contextes, entre une approche relativement consensuelle en France – fondée sur la reconstruction du lien social et l'inclusion des exclus – et une perspective plus conflictuelle au Brésil, liée à une démarche globale de justice sociale en faveur des groupes dominés. Même si les buts sociaux sont présents à Bobigny, les objectifs y sont avant tout politiques, alors que la visée du Budget participatif de Belo Horizonte est d'abord sociale, mais étroitement liée à une inclusion politique des plus défavorisés⁹². Pour ne retenir que l'essentiel de la démarche, les politiques balbyniens cherchent à intégrer dans la discussion publique les exclus du vote, en suscitant la prise de parole de tous les habitants, notamment de ceux qui ne s'expriment pas

⁹¹ Neusinha Santos, élue municipale du PT, lors de notre entretien du 23.05.2006.

⁹² On confirme ici une observation d'Allegretti et Herzberg (2005), selon laquelle les facteurs de promotion de la participation sont davantage d'ordre social en Amérique latine et de nature politique en Europe.

lors des élections. Au Brésil, où le vote est obligatoire, les politiques locaux veulent intégrer dans la décision publique les exclus de la décision, qui ont l'obligation de voter mais dont la voix et les intérêts ne sont pas pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. L'objectif est de faire participer les classes populaires et de leur donner une emprise directe sur la décision, afin d'opérer une "inversion des priorités" (*inversão das prioridades*). Par conséquent, les politiques balbyniens défendent une *participation ouverte à tous* et les élus brésiliens préfèrent l'expression de *participation populaire*.

La démocratie participative est, à Bobigny, une réponse à une crise locale et nationale de la représentation : *ce qui nous a semblé important en 98, c'est d'abord de constater qu'il y avait une crise de la démocratie représentative, à l'échelle du pays, à l'échelle de la société, à travers le phénomène de l'abstention, très fort dans une ville comme Bobigny*⁹³. Catherine Peyge, pour qui *ce n'est pas possible de faire sans ceux qui ont le droit de vote aujourd'hui*, estime que les résultats des élections municipales de 1995 – avec un taux d'abstention très élevé et une courte majorité pour l'équipe communiste⁹⁴ – ont constitué le *coup de semonce* et le *déclencheur* de la démarche participative⁹⁵. La démocratie participative vise à faire face à cette crise de la représentation en "libérant" la parole des habitants et en s'adressant à tous. *Tous ces outils reposent sur la volonté de faire participer un maximum de citoyens à la vie de la cité, je crois que c'est vraiment leur fondement. Ça a aussi un autre intérêt, qui est aussi de tisser des liens entre les différents habitants*⁹⁶. C'est le deuxième objectif affiché à Bobigny : "travailler au mieux vivre ensemble", "rassembler", "fédérer", "faire société", "tisser du lien social". La création de lien social, objectif classique des politiques participatives françaises⁹⁷, doit *décloisonner* la société balbynienne : *Les Assises de la ville c'est un moment qui permet de rassembler tout le monde, elles sont faites pour fédérer, donc pour sortir des catégories,*

⁹³ Bernard Birsinger, maire de Bobigny, lors de notre entretien du 13.06.2006.

⁹⁴ Aux élections municipales de 1995, le taux d'abstention s'élevait à 45,6 % (Rey, 2005). En retranchant les abstentions, la non-inscription sur les listes électorales de nombreux jeunes et l'exclusion du vote des étrangers non-communautaires – 30 % de la population a moins de 20 ans et 32 % sont des étrangers (INSEE, 1999) – un quart seulement des adultes balbyniens a pris part au vote et un adulte sur huit s'est prononcé pour l'équipe municipale en place (Herzberg et Sintomer, 2005).

⁹⁵ Lors de notre entretien avec la 1^{er} adjointe à la citoyenneté et à la démocratie participative, le 31.03.2006.

⁹⁶ Jean Joubert, intervention lors du Forum sur les outils de la démocratie aux Assises de 2004.

⁹⁷ Selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005), *la participation vise sous différentes formes à remobiliser les habitants, à recréer du lien, à ouvrir des espaces de rencontre et d'échange qui remplacent sous un autre mode les formes plus anciennes de sociabilité* (p. 28).

Héloïse Nez – *La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006*

*sortir des quartiers ou sortir des thématiques*⁹⁸. La démocratie participative n'est pas conçue comme un instrument de justice sociale au sein de la ville comme à Belo Horizonte, mais elle est sensée mobiliser les habitants autour d'un projet de ville, rééquilibrer les inégalités territoriales⁹⁹ et accompagner l'idée d'une ville "solidaire" (Herzberg et Sintomer, 2005).

À Belo Horizonte comme dans d'autres villes gérées par le PT, l'objectif premier de la démocratie participative est d'assurer une "inversion des priorités" (Genro et Souza, 1998). Les Budgets participatifs cherchent à donner des réponses aux revendications sociales de la population à bas revenu, en inversant la logique traditionnelle des politiques publiques :

*Il y avait, et il y a encore, une grande dette du pouvoir public vis-à-vis de la population, du point de vue des demandes et des nécessités de la population qui avaient été très réprimées. La population avait des besoins qu'elle ne réussissait pas à faire parvenir à qui décidait (...) Les régions les plus pauvres, les personnes qui avaient la plus faible capacité d'organisation, ils restaient sans voix, sans espace pour exprimer leurs questions*¹⁰⁰.

Au Brésil, cet objectif d'inclusion sociale est étroitement lié à l'enjeu de l'inclusion politique, l'accès au processus décisionnel étant accaparé par une élite économique (Souza, 2001). C'est pourquoi le deuxième mot d'ordre des Budgets participatifs est de "démocratiser radicalement la démocratie" (Genro et Souza, 1998). L'inversion des priorités passe par la création d'un canal participatif qui permet à la population de bas revenu, exclue des décisions et des bénéfices des pouvoirs publics, de décider ou d'influencer les décisions relatives à l'allocation d'une partie des ressources municipales (Jesus, 2004). Pour Neusinha Santos, élue municipale du PT, *l'objectif du Budget participatif est que la ville assume sa fonction sociale et pour réussir cette inversion des priorités, on avait besoin de créer un canal systématique de participation, un canal d'interlocution, de débat avec la population*¹⁰¹.

⁹⁸ Bernard Birsinger, lors de notre entretien du 13.06.2006.

⁹⁹ La démocratie participative est perçue comme un outil de revendication par rapport à l'État, face aux inégalités entre les villes françaises : *Le rééquilibrage des inégalités territoriales est une des motivations. Si les gens ne s'en mêlent pas, c'est pas les élus tout seuls qui l'obtiendront. On a un vrai rapport de force à créer (...). Ce n'est pas sa finalité, mais ça peut servir à rééquilibrer, remobiliser les gens avec leur ville, avec leur département, et peser sur le rapport de force qu'on a aujourd'hui avec l'État* (Benjamin Dumas, entretien du 22.03.2006).

¹⁰⁰ Neila Batista, élue municipale du PT, lors de notre entretien du 24.05.2006.

¹⁰¹ Lors de notre entretien du 23.05.2006.

2) La diversité des objectifs

Au-delà des visées politiques et sociales qui concentrent l'essentiel des enjeux de la démocratie participative, une grande diversité d'objectifs, tant explicites qu'implicites, motivent les expériences de participation.

a) Les autres objectifs énoncés

La démocratie participative vise dans les deux cas des objectifs d'ordre gestionnaire qui sont davantage mis en avant à Belo Horizonte : *Le Budget participatif est l'outil le plus important pour la démocratisation de l'administration publique car il est, par essence, plus qu'un choix d'ouvrages et une définition de politiques, une forme de planification qui rend propice l'engagement de tous dans la construction de la ville dont nous rêvons*¹⁰². Les politiques brésiliens définissent le Budget participatif comme un outil de planification urbaine et de rationalisation de la dépense publique¹⁰³. Le maire de Bobigny fait également le lien entre démocratie participative et rénovation urbaine, en évoquant la volonté de *faire repartir d'une certaine façon la construction de la ville*¹⁰⁴. Si les élus belohorizontins souhaitent améliorer l'efficacité de la gestion publique avec le Budget participatif, l'idée de modernisation administrative n'est pas évoquée en lien avec le processus participatif à Bobigny. Les élus balbyniens cherchent pourtant une amélioration de la gestion par une plus grande proximité avec les habitants, en particulier au niveau des quartiers (Herzberg et Sintomer, 2005).

Les politiques font également allusion à des objectifs spécifiques à leur situation locale ou nationale. Il s'agit principalement de la construction d'une identité à Bobigny et de la consolidation de la démocratie à Belo Horizonte. La question de l'identité balbynienne est liée à l'histoire d'une ville qui s'est construite au gré des besoins de la capitale, comme la plupart des villes du nord-est parisien. Dans ces territoires *déconsidérés, maltraités, délaissés*¹⁰⁵, les

¹⁰² Fernando Pimentel, maire de Belo Horizonte, dans sa présentation du *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2004*, p. 3.

¹⁰³ Selon Murilo Valadares, secrétaire des politiques urbaines, *La participation populaire nous a obligé à mener certaines politiques publiques pour la planification de la ville, elle a permis de rationaliser et de planifier la ville* (lors de notre entretien du 08.06.2006).

¹⁰⁴ Bernard Birsinger, lors de notre entretien du 13.06.2006.

¹⁰⁵ Stéphane Paryiski, membre du cabinet du maire, lors de notre entretien du 21.03.2006.

moments participatifs sont l'occasion de se réapproprier une image dévalorisante et de revendiquer une identité qui ne va pas de soi¹⁰⁶. À Belo Horizonte, la volonté de consolider la démocratie en valorisant la citoyenneté – de *faire en sorte que la population ait ce qu'on appelle une citoyenneté réelle, une citoyenneté concrète, qu'ils aient des droits et qu'ils puissent pratiquer ces droits*¹⁰⁷ – est liée au contexte politique brésilien, notamment à l'émergence, pendant le processus de démocratisation, du "droit à avoir des droits" (Avritzer et Santos, 2002). Plus largement, la lutte contre la corruption et le clientélisme des politiques est un objectif spécifique aux expériences latino-américaines.

b) L'implicite de la démarche

*Officiellement, le dessein des responsables locaux est de proposer aux citoyens de participer plus activement aux décisions concernant l'avenir de leur ville (...) Officieusement, la municipalité espère se consolider sur le plan politique et se maintenir au pouvoir*¹⁰⁸. Au-delà de sa définition idéologique, la participation répond à une stratégie politique. Depuis la volonté de se construire une autre image politique jusqu'à l'intention de se maintenir au pouvoir, la démocratie participative a un caractère instrumental. L'association des habitants à la décision publique vise à légitimer l'action de l'équipe municipale en place. Au Brésil, le Budget participatif légitime le fait d'investir dans les périphéries mais également d'y apporter une quantité limitée de ressources. Les ouvrages à réaliser dans ces quartiers longtemps laissés pour comptes étant nombreux et les ressources financières relativement faibles, le Budget participatif est un moyen pour l'exécutif de déléguer le choix des investissements aux habitants et aux dirigeants de quartiers, afin qu'il soit mieux accepté. S'assurer le soutien de la population par la participation est généralement le plus sûr moyen de maîtriser la ville (Biland, 2006).

L'objectif sous-jacent est de remporter les prochaines élections, ce qui a jusqu'à présent porté ses fruits dans nos deux cas d'étude. Le secrétaire des politiques urbaines de Belo

¹⁰⁶ Pour Bernard Birsinger, *Quand on a dit en 98, à la fin des 1^{er} Assises, on veut une ville belle, c'était d'une façon positive reconnaître que la ville n'était pas belle, mais ça a été en même temps une revendication, en disant nous ne sommes pas qu'une zone urbaine, nous ne sommes pas qu'une banlieue, Bobigny est une ville avec son histoire, avec sa singularité* (entretien du 13.06.2006).

¹⁰⁷ Neila Batista, élue municipale du PT, lors de notre entretien du 24.05.2006.

¹⁰⁸ Herzberg et Sintomer, 2005, p. 157.

Horizonte prétend que *ça fait quatre ans qu'on gagne grâce au Budget participatif*¹⁰⁹. À Bobigny, le score du PCF aux élections municipales est passé de 51% en 1995 à 65% en 2001, alors que d'autres mairies communistes de la banlieue parisienne ayant renoncé à cette ouverture perdaient les élections (Herzberg et Sintomer, 2005). La démarche participative balbynienne répond à une crise non seulement de la représentation mais également de la légitimation du gouvernement local, la gestion communiste traditionnelle étant à bout de souffle¹¹⁰. Les réunions participatives se substituent au canal de communication que représentaient la structure militante du PCF et ses mouvements satellites, en permettant aux élus de prendre régulièrement le pouls des habitants (Bacqué et Sintomer, 2001)¹¹¹.

Chapitre 2 : Les pratiques participatives

Le processus global tel qu'il est exposé est cohérent et a tout pour séduire. Mais avons-nous les outils, la pratique, les initiatives qui correspondent à cette visée ?

Dans son analyse du Forum sur les outils de la démocratie (2005), Jean Jacques Pavelek met en exergue les problèmes de cohérence entre la visée politique et sa mise en œuvre, malgré l'ambition de la démarche et sa cohérence théorique. L'analyse des outils participatifs nous permet d'évaluer l'écart entre les ambitions affichées et les moyens déployés. Ce chapitre étudie séparément les pratiques balbyniennes et belohorizontines, afin de mieux comprendre la logique propre à chaque expérience. Étant donnée la profusion des canaux de participation, nous proposons un panorama de l'ensemble et du cœur de la démarche, en posant la question de l'articulation et de la mise en cohérence des différents dispositifs participatifs.

I. Les pratiques participatives à Bobigny¹¹²

Une présentation trop synthétique de l'expérience balbynienne risque de simplifier une structure participative qui reste confuse aux yeux de la plupart des acteurs locaux. C'est

¹⁰⁹ Murilo Valadares, lors de notre entretien du 08.06.2006.

¹¹⁰ Sur l'épuisement du modèle communiste de gestion locale, voir Herzberg et Sintomer (2005).

¹¹¹ La démocratie participative constitue ainsi à Bobigny un équivalent fonctionnel de ce qu'offrait jadis le réseau communiste (Herzberg et Sintomer, 2005).

¹¹² Notre description de l'expérience balbynienne s'appuie sur nos entretiens avec les acteurs engagés dans le processus et sur les quelques publications portant sur la démocratie participative à Bobigny.

pourquoi, une fois présentée la panoplie des outils participatifs et décrit le processus des Assises de la ville, nous exposons le manque de lisibilité et d'articulation de la démarche.

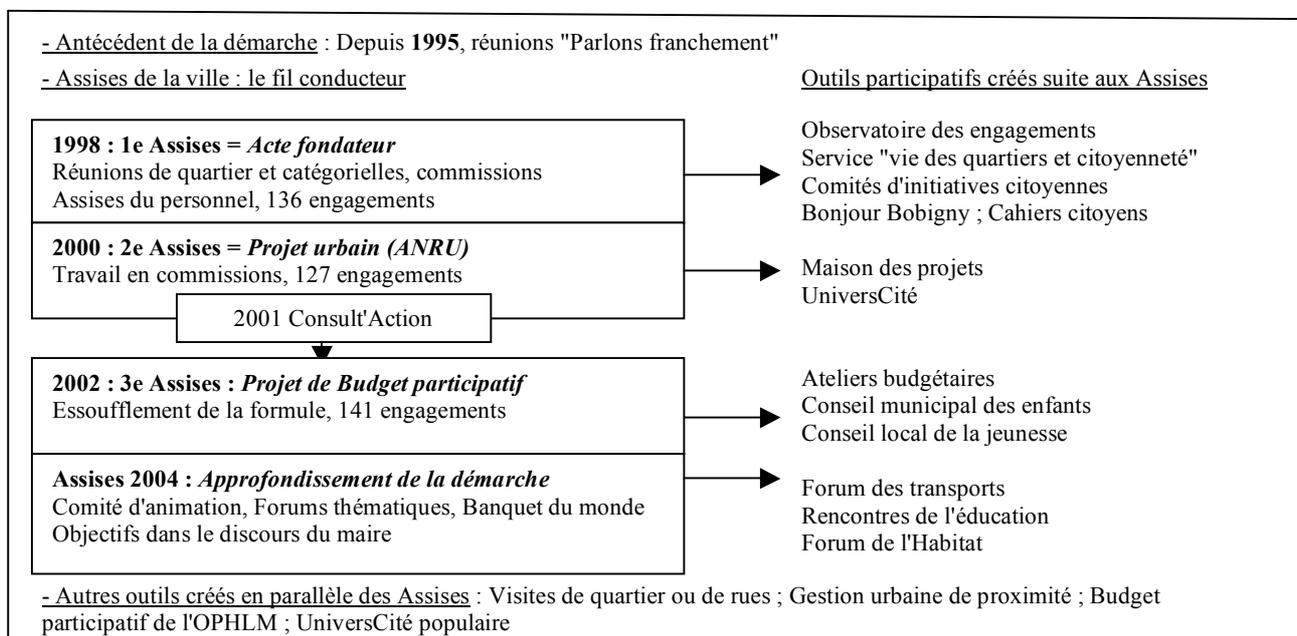
1) Une large palette d'outils de participation

Malgré les critiques sur la complexité de la structure participative, formulées par la majorité des habitants, la multiplication des lieux d'expression est à Bobigny un choix délibéré¹¹³. Nous appréhendons ici cette diversité de canaux participatifs par une approche historique puis actuelle.

a) Une présentation historique

Les réunions "Parlons franchement" (PF), mises en place en 1995 afin de rapprocher les élus des citoyens, constituent le premier outil participatif bobignyien. À partir de 1998, Bobigny affirme sa démarche en lançant ses premières Assises de la ville. Cette rencontre bisannuelle à l'échelle municipale constitue l'acte fondateur et la colonne vertébrale de la démocratie participative, la plupart des outils de participation en étant issus (*Figure 2*).

Figure 2 : Les outils de participation à Bobigny : une présentation historique



¹¹³ Selon Catherine Peyge, 1^{er} adjointe déléguée à la vie des quartiers et citoyenneté : *On a essayé de multiplier les portes d'entrée. Avec un écueil c'est que ça peut être confus par moments. J'ai toujours été partisane de ce dispositif parce que je crois qu'il n'y a pas qu'une porte d'entrée* (entretien du 31.03.2006).

Les 1^e Assises sont les plus prolixes, en créant l'Observatoire des engagements (ODE) et les Comités d'initiatives citoyennes (CIC), deux des principaux canaux participatifs à l'échelle de la ville et du quartier. L'ODE est un observatoire indépendant de la municipalité, composé d'habitants qui contrôlent la tenue des engagements pris à l'issue des Assises de la ville. Les CIC sont des réunions d'habitants souhaitant mener des projets collectifs sur leur territoire. La création du service "vie des quartiers et citoyenneté" au sein de l'administration municipale donne un appui logistique à la démarche participative, en créant six postes de chargés de mission¹¹⁴, tandis que la transformation de l'ancien bulletin municipal en hebdomadaire de ville ("Bonjour Bobigny") fournit aux habitants une information publique locale. Sont également installés des Cahiers citoyens, des cahiers de doléances dont la mise à la disposition des habitants dans les lieux publics a été interrompue à cause d'une utilisation détournée. Les 2^e Assises de la ville, axées sur le projet urbain, sont précédées d'une grande "Consult'action" des habitants sur le devenir de leur ville et donnent naissance à la Maison des projets et à l'UniversCité. Initialement conçue comme *un lieu de visualisation des projets urbanistiques de la ville*, la Maison des projets est *un lieu fédérateur, où l'on peut avoir toutes les informations qui circulent sur la ville*¹¹⁵. Elle héberge en son sein l'UniversCité qui vise à ouvrir l'accès aux savoirs en organisant des conférences et des formations sur les questions urbaines. Les 3^e Assises instaurent un Conseil municipal des enfants et un Conseil local de la jeunesse, ainsi que des Ateliers budgétaires qui, pendant deux ans, expliquent le budget municipal aux habitants. L'engagement d'associer les habitants à l'élaboration budgétaire par un Budget participatif n'a toutefois pas été tenu. À l'issue des Assises 2004, organisées en Forums thématiques, trois Forums municipaux ont été organisés. Certains outils ont été créés en parallèle des Assises, principalement les visites de rues et de quartiers – des rencontres entre élus et habitants sur des projets micro-locaux – et la Gestion urbaine de proximité (GUP) qui réunit habitants, services municipaux et bailleurs sociaux sur la propreté urbaine en habitat collectif. Deux autres dispositifs participatifs ont été initiés par des élus communistes :

¹¹⁴ Chaque chargé de mission prend en charge un territoire CIC. Pour faciliter la lecture, nous qualifions ces "chargés de mission à la participation citoyenne et à la gestion de proximité" de "coordinateurs de quartier".

¹¹⁵ Silvana Iaconelli, directrice de la Maison des projets, lors de notre entretien du 13.04.2006.

le Budget participatif de l'OPHLM¹¹⁶ et l'UniversCité populaire – un nouvel espace associatif d'échanges lancé par la municipalité, puis confié à un groupe de citoyens volontaires.

b) Une présentation actuelle

Si de façon formelle, on n'a rien arrêté¹¹⁷, certains outils ne fonctionnent plus. D'où la nécessité de présenter les principaux outils participatifs en 2006, en croisant les variables d'échelle (quartier ou ville) et de temporalité (réguliers ou ponctuels), afin d'obtenir un schéma synthétique donnant une lisibilité à la démarche tout en gardant l'essentiel (Figure 3).

Figure 3 : Les principaux outils de participation à Bobigny en 2006

Échelle / Temporalité	Outils réguliers	Outils ponctuels
Quartier	"Parlons franchement" (PF) Comités d'initiatives citoyennes (CIC)	Ateliers urbains Gestion urbaine de proximité
Ville	Assises de la ville Observatoire des engagements (ODE)	Forums thématiques

À l'échelle du quartier, les deux formes de rencontres régulières se distinguent par leur territoire d'action et par leur objet. Les 14 quartiers des PF sont des quartiers historiques, alors que les 6 territoires des CIC regroupent des quartiers hétérogènes. Sans consulter la population, la municipalité y a mélangé zones pavillonnaires et quartiers d'habitat social pour casser la logique d'enfermement des cités. Les PF abordent les questions du quotidien du quartier une à deux fois par an. Face à face entre élus et habitants, ils s'articulent sur un principe de questions-réponses : les élus, qui animent la réunion, écoutent et répondent aux besoins et aux craintes de la population. Cet outil s'inscrit dans *une logique d'élus de terrain* (Herzberg et Sintomer, 2005) et permet aux citoyens d'entrer dans un dialogue libre avec la municipalité sur les questions qui les préoccupent. La présence du maire rend la discussion franche et animée, tout en renforçant son image centrale. Les CIC sont davantage tournés vers le débat et l'action, l'objectif étant de réunir plusieurs fois par an des habitants pour mener des projets en commun à l'échelle du quartier ou de la ville. S'apparentant aux traditionnels conseils de quartier français, ces réunions ont leur statut défini dans une *Charte des CIC* : coordonnés par un collectif d'habitants, les CIC reçoivent de la mairie des moyens humains

¹¹⁶ L'Office public des habitations à loyer modéré de Bobigny cherche à mettre en place un Budget participatif en s'appuyant sur des comités d'habitants. Voir l'étude d'Herzberg et Sintomer, 2005, p. 248-250.

¹¹⁷ Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier, entretien du 24.03.2006

(un chargé de mission et un élu référent) et financiers (50 000 euros). Les CIC exercent peu leur droit de saisine du Conseil municipal car il n'a pas de logique contraignante. Surtout, la plupart des habitants ne font pas la différence entre les CIC et les PF, ce qui fragilise la logique de projet des CIC et pose la question de la fusion des deux réunions de quartier.

À côté de ses principaux outils de participation territorialisée, la GUP vise à discuter des problèmes de propreté urbaine dans un îlot d'habitation et les Ateliers urbains se tiennent toutes les trois semaines dans les quartiers touchés par les aménagements urbains de grande envergure. Ces deux outils font appel à une participation ponctuelle des habitants, des bailleurs sociaux d'un quartier d'habitat social et de services municipaux. S'ils abordent des questions très concrètes sur le cadre de vie, ils suivent une logique informative descendante, en laissant peu de décisions dans les mains des habitants.

2) Le processus des Assises de la ville

À l'échelle de la ville, les trois principaux outils participatifs sont liés au processus des Assises de la ville. Les Assises ont lieu tous les deux ans, l'ODE se réunit régulièrement pour contrôler les engagements qui y sont pris et les Forums thématiques en prolongent le débat.

a) Le fonctionnement des Assises

Les Assises constituent un grand forum municipal visant à mobiliser la population autour d'un nouveau projet de ville. Comprenant diverses manifestations s'étalant sur plusieurs mois, elles constituent un temps de débat entre la population et les élus sur des questions stratégiques liées à l'avenir de la ville. Depuis 1998, les Assises sont organisées par une entreprise extérieure, l'agence de communication Campana Eleb. La préparation des Assises s'est toutefois élargie peu à peu à d'autres acteurs : initialement assurée par le cabinet du maire et les journalistes de Campana Eleb, elle s'appuie depuis les 2^e Assises sur un Comité de pilotage politique – rassemblant d'abord des élus de la majorité puis intégrant des élus de l'opposition – et un Comité de pilotage technique qui réunit des services municipaux. Depuis 2004, des habitants volontaires constitués en Comité d'animation des Assises contribuent au choix des thèmes, des invités et de la forme de la rencontre, mais les habitants qui s'y impliquent considèrent que des décisions de contenu et de forme restent du ressort du

cabinet du maire.

Le processus des Assises s'ouvre par la réalisation d'un film qui présente un diagnostic des habitants sur le présent et l'avenir de leur ville. Cette "enquête audiovisuelle qualitative" recueille la diversité des perspectives sur Bobigny, afin de *garantir la parole de tout ce qui se dit* et d'*aider à faire le menu des Assises*¹¹⁸. Les débats sont ensuite organisés autour de différents volets thématiques et conduisent à la prise d'engagements par la municipalité. Les engagements des 1^e Assises ont été le résultat de onze mois de consultation et de mobilisation de la population : réunions dans les quartiers et réunions catégorielles, enquête envoyée à tous les habitants et sondage représentatif, réalisation d'Assises du personnel en interne et constitution de six commissions sur les thèmes émanant des demandes des habitants. Lors de la journée finale, les élus ont pris 136 engagements. Les deux éditions suivantes des Assises se sont organisées sur un modèle similaire : la municipalité prend des engagements à partir des réunions de quartier et des commissions thématiques, et l'ODE publie son rapport avant les Assises suivantes. Les 2^e Assises, axés sur le projet urbain, ont été précédées d'une "Consult'action" – une consultation relevant en partie du sondage et en partie de la mobilisation de masse, par la distribution d'un questionnaire à grande échelle –, au cours de laquelle chaque habitant et usager de la ville était appelé à donner son avis sur le projet urbain. Devant l'épuisement de la formule en 2002, l'organisation a changé en 2004 : outre la création du Comité d'animation des Assises, les débats se sont organisés autour de Forums thématiques et le moment final a été plus festif. Dans son discours final, le maire a transformé la prise d'engagements en pistes d'action.

b) Une démarche peu articulée

C'est vraiment la colonne vertébrale. Si on me demandait ce qui est le plus important dans tout ce qu'on fait, je dirai vraiment que c'est ça. Bernard Birsinger considère que les Assises de la ville, cette *espèce de débat général sur l'état de notre ville*, ont le mérite de

¹¹⁸ Notre entretien avec le directeur de cabinet du maire (13.06.2006) rejoint l'analyse que fait Biland (2006) des Assises de Gennevilliers : *Le tournant "communicationnel" de la démocratie participative se traduit par le recours à des prestataires extérieurs, journalistes de profession, membres d'une agence spécialisée dans "l'accompagnement du changement". Pour les élus, l'externalisation de la relation aux habitants fonctionne comme une garantie, donnée à ceux-ci, de l'authenticité de la démarche. L'agence, connue par les élus pour ses affinités politiques et ses missions menées dans des villes politiquement proches, offre au public des gages de professionnalisme et d'indépendance* (p. 9).

donner périodiquement la parole aux habitants de Bobigny, *même si au quotidien ils ne le font pas forcément tout le temps, même s'ils ne viennent pas aux réunions de quartier*¹¹⁹. Si les Assises constituent le centre névralgique de la démarche participative balbrynienne, elles restent peu articulées aux autres outils de participation, notamment aux réunions de quartier PF et CIC. *Cette articulation n'est pas pensée*, selon Jean Jacques Pavelek¹²⁰. Si certains dispositifs sont reliés les uns aux autres – comme l'ODE ou les Forums thématiques aux Assises – d'autres coexistent parallèlement sans aucune interdépendance. L'articulation fait défaut non seulement entre les logiques territoriales et thématiques, mais également entre les réunions de quartier, les PF et les CIC ayant tendance à faire double emploi.

La démarche de démocratie participative ne se traduit pas à Bobigny par un système de participation intégrant les différents outils, mais correspond à une juxtaposition de canaux qui évoluent le plus souvent indépendamment du reste de la démarche. Ce manque d'articulation générale est une des raisons de l'échec du projet de Budget participatif. Initié par la réalisation d'Ateliers budgétaires correspondant davantage à des ateliers d'initiation à la compréhension du budget municipal qu'à une hiérarchisation de priorités sur le budget de la ville, le Budget participatif a été conçu et présenté à Bobigny comme *un outil de plus, qui allait se superposer aux autres et non faire le lien entre eux*¹²¹. Dans son rapport (2006), DRD propose une simplification et une articulation de la démarche autour d'un cycle de Budget participatif¹²², mais cette mise en cohérence relève pour l'instant davantage du discours que de la pratique.

II. Les pratiques participatives à Belo Horizonte

Nous suivons ici la même démarche que pour le cas balbrynien, du panorama général à l'articulation des différents outils, en nous appuyant sur les entretiens réalisés avec les principaux acteurs chargés de mettre en place et de faire fonctionner ces outils participatifs.

¹¹⁹ Lors de notre entretien avec le maire de Bobigny, le 13.06.2006.

¹²⁰ Lors de notre entretien avec le coordinateur de quartier, le 24.03.2006.

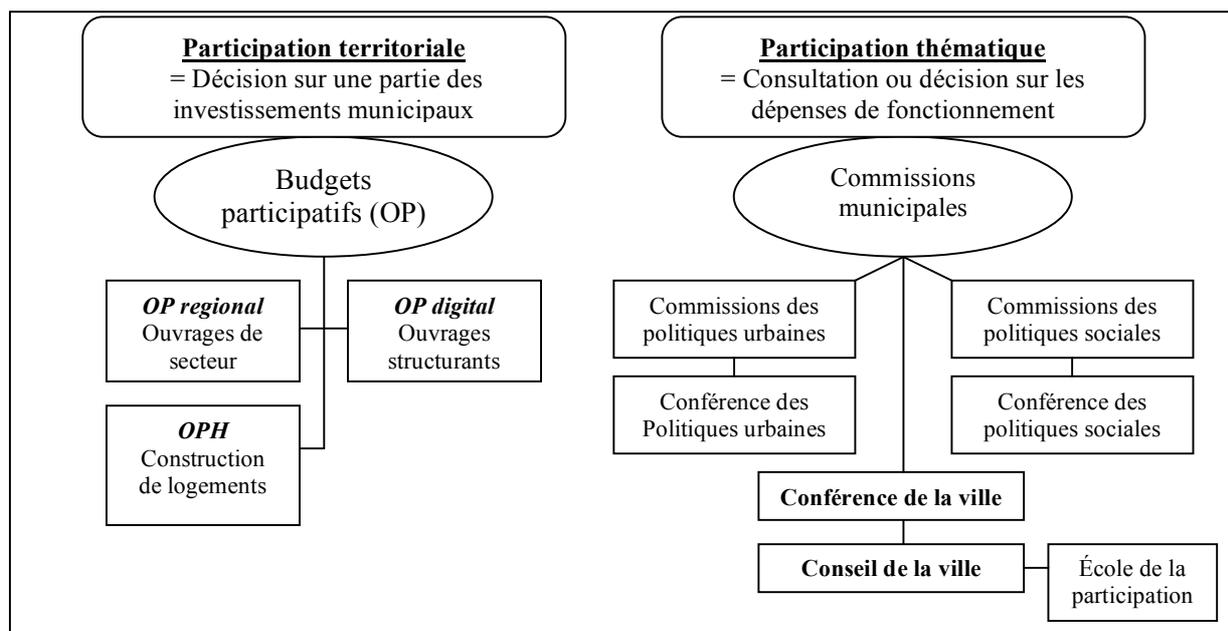
¹²¹ Réflexion de Jean Blaise Picheral, président de DRD, lors notre journée d'étude à Bobigny le 06.04.2006.

¹²² Un Forum des délégués, réuni un mois avant la tenue des Assises, hiérarchiserait l'ensemble des projets émanant des Assemblées géographiques (CIC) et thématiques (Forums). Il soumettrait ces propositions à l'avis des habitants aux Assises de la ville, lors d'un Forum de validation des priorités, où serait élu un "Observatoire des co-engagements".

1) Un panorama des instances de participation

À Belo Horizonte, on trouve deux principaux types d'outils participatifs – les Commissions municipales et les Budgets participatifs – qui prennent différentes modalités (Figure 4).

Figure 4 : Les principaux outils de participation à Belo Horizonte en 2006



a) Les Commissions municipales

On compte plus d'une trentaine de Commissions municipales (*conselhos* ou *commissões municipais*) à Belo Horizonte. Certaines d'entre elles, appelées *conselhos gestores*, sont rendues obligatoires par la législation fédérale et sont décisionnelles. Elles concernent notamment la santé, l'assistance sociale, les droits de l'enfant et de l'adolescent, et l'emploi. La majorité des Commissions municipales résultent d'une volonté politique locale, l'accès à la décision des conseillers dépendant du caractère décisionnel ou consultatif de l'instance participative : *les commissions décisionnelles ont une expression politique, mais celles qui sont consultatives ne représentent pas un espace de pouvoir*¹²³. Rattachées aux politiques urbaines ou aux politiques sociales, toutes les Commissions municipales sont paritaires, c'est-à-dire qu'elles sont fondées sur une cogestion entre représentants de la municipalité et

¹²³ Maria Fernandes Caldas, assesseur spécial de la municipalité, lors de notre entretien du 15.05.2006.

Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

représentants de la population. La plupart des commissions tiennent des réunions au niveau du quartier, du district et du secteur, et organisent une conférence municipale bisannuelle.

En 1999, la municipalité a organisé la 1^e Conférence de la ville (*Conferência da cidade*) alors appelée "Budget participatif de la Ville" (*OP cidade*). Précédée de plénières thématiques au niveau des secteurs et de la ville, cette grande conférence municipale visait à définir les priorités des politiques publiques pour les années suivantes et à élire un Conseil de la ville (*Conselho da cidade*). Dans son mandat initial, cette instance collégiale consultative devait débattre et décider de toutes les dépenses qui n'étaient pas incluses dans le Budget participatif. Devant l'échec de cette ouverture du débat budgétaire, le mandat du Conseil de la ville a été reformulé lors de la 2^e Conférence de la Ville de 2002. Précédée de la Conférence municipale des politiques urbaines et de la Conférence municipale des politiques sociales, cette 2^e Conférence a formé un espace de discussion des politiques publiques et a élu le 2^e mandat du Conseil de la ville, en l'orientant sur la formation des dirigeants de quartier. Devant la nécessité de doter les dirigeants de quartier de qualifications, le Conseil de la ville a créé une École de la participation. Cette école permanente se base sur la méthodologie éducative de Paulo Freire, qui privilégie un processus de construction de la connaissance à partir de l'expérience des participants, pour former les dirigeants impliqués dans le Budget participatif et susciter une réflexion sur la transformation des canaux participatifs.

b) Les modalités du Budget participatif

Le Budget participatif (*Orçamento participativo* ou OP) se définit comme *une pratique locale de délibération et de décision publique sur les questions budgétaires* (Avritzer, 2005). À Belo Horizonte, il permet à la population de décider d'une partie des investissements municipaux¹²⁴ et prend trois modalités : le Budget participatif de secteur (*OP regional*) concerne la réalisation d'ouvrages dans chaque secteur de la ville, le Budget participatif numérique (*OP digital*) est lié aux ouvrages plus structurants à l'échelle de la ville et le Budget participatif de l'habitat (*OP habitação ou OPH*) porte sur la construction de nouveaux

¹²⁴ Il se différencie du Budget participatif de Porto Alegre sur deux aspects principaux. Une partie seulement des investissements municipaux est mise en délibération, alors que l'expérience *gaúcha* porte sur l'ensemble des investissements et des dépenses de fonctionnement. Le Budget participatif tel qu'il est appliqué dans la capitale du Minas Gerais peut être défini comme un processus où la population délibère sur les ouvrages à réaliser dans son secteur et en contrôle l'exécution. Les décisions des délégués sont finales, alors que le processus de Porto Alegre est une cogestion entre la municipalité et les représentants des Assemblées territoriales et thématiques.

logements sociaux. La plus ancienne modalité est le Budget participatif de secteur, communément appelé "Budget participatif" sans préciser sa dimension territoriale. Lancé en 1993 pour les investissements de l'année suivante, il constitue toujours le principal canal participatif. Définissant les ouvrages d'infrastructures, d'équipements sociaux et d'urbanisation des *vilas* et des *favelas*, c'est le plus grand programme d'urbanisation de la ville. Le Budget participatif a lieu tous les deux ans dans les neuf secteurs de Belo Horizonte, divisés en sous-secteurs¹²⁵. Pour améliorer la distribution géographique des ressources, chaque sous-secteur doit gagner au moins un ouvrage et un quartier ne peut pas en gagner plus d'un. Le Budget participatif s'accompagne depuis 1996 de l'OPH et depuis 2006 de l'*OP digital*, afin de mettre en adéquation les règles de participation avec les nouvelles demandes des participants.

L'OPH a été créé trois ans après le Budget participatif de secteur, en réponse à la forte pression du Mouvement des Sans Logis (*Movimento dos Sem Casa*). La participation de ce mouvement social au Budget participatif de secteur posait un problème structurel : la municipalité ne disposait pas de ressources suffisantes pour répondre à leurs demandes alors que d'autres revendications d'usage collectif étaient considérées prioritaires. C'est pourquoi la municipalité a créé un instrument spécifique pour répondre à leurs besoins. Devant le déficit de logements¹²⁶ et l'absence de politique de logement au Brésil, l'OPH est devenu le principal programme municipal de construction de logements, dans lequel les familles sans logis ou en situation d'insalubrité, organisées en *núcleos de sem casa*, décident des priorités dans les nouvelles constructions. Bien qu'il réponde à une demande historiquement réprimée des populations à bas revenu, en donnant aux *núcleos de sem casa* une possibilité réelle de gain de nouveaux logements, cette instance participative fait l'objet de nombreuses critiques tant au niveau des résultats que des méthodes¹²⁷.

¹²⁵ Belo Horizonte se compose de 9 secteurs et de 41 sous-secteurs, et le secteur de Barreiro se divise en 5 sous-secteurs.

¹²⁶ La municipalité estime à 45 000 le nombre de familles *sem casa*.

¹²⁷ Selon Roosevelt do Carmo, gérant de l'OPH rencontré le 12.05.2006, le programme participatif n'a pas réussi à répondre à l'ampleur du déficit de logements dans la ville. Pour une analyse critique de l'OPH, voir le mémoire de Ribeiro sur le maintien d'une culture clientéliste : Ribeiro, Frank de Paula. *Ciudadania possível ou neoclientelismo urbano? Cultura e política no Orçamento Participativo da Habitação em Belo Horizonte*. Dissertação do mestrado : Fundação João Pinheiro : 2001. 140p.

L'*OP digital* a été lancé pour la première fois lors du Budget participatif 2007/2008¹²⁸ pour attirer de nouvelles catégories de la population, notamment les jeunes et les classes moyennes. Il permet à tous les citoyens âgés de plus de 16 ans, électeurs à Belo Horizonte, de voter via Internet pour 9 ouvrages – soit un ouvrage par secteur – sans que le vote ne soit obligatoire. Les ouvrages, proposés par la municipalité, ont une dimension plus "structurante" que les investissements locaux, ce qui permet aux citoyens de voter pour des ouvrages plus complexes, qui concernent toute la ville. La municipalité compte mettre des ordinateurs à la disposition des secteurs, défendant un projet sous-jacent d'inclusion numérique. Ce canal participatif innovant n'a pas encore été évalué du fait de sa récente mise en place, mais il fait déjà l'objet de virulentes polémiques, y compris au sein du PT et de l'équipe municipale. Si ses promoteurs mettent en avant l'élargissement de la participation et le dépassement des intérêts locaux par la réalisation d'investissements à l'échelle de la ville, plusieurs acteurs du Budget participatif "traditionnel" contestent ce nouvel espace de participation, dont l'ouverture a été un choix unilatéral de la municipalité. L'*OP digital* créerait des différences d'opportunité de participation¹²⁹, rendrait plus difficile la mobilisation des habitants par le caractère plus global des ouvrages et n'engendrerait pas de processus d'interaction sociale fondé sur le débat et la négociation¹³⁰.

2) Le cycle du Budget participatif de secteur

Le Budget participatif maintient pratiquement la même structure initiale, même si le processus dans son ensemble a subi d'importantes reformulations (Maria Auxiliadora Gomes,

¹²⁸ Le Budget participatif 2007/2008 s'est tenu en 2006, pour orienter les choix budgétaires sur les investissements des deux années suivantes.

¹²⁹ Même si la municipalité met des ordinateurs à la disposition de tous les habitants lors de la période du vote, seuls ceux qui possèdent l'outil informatique pourront mener une campagne sur Internet.

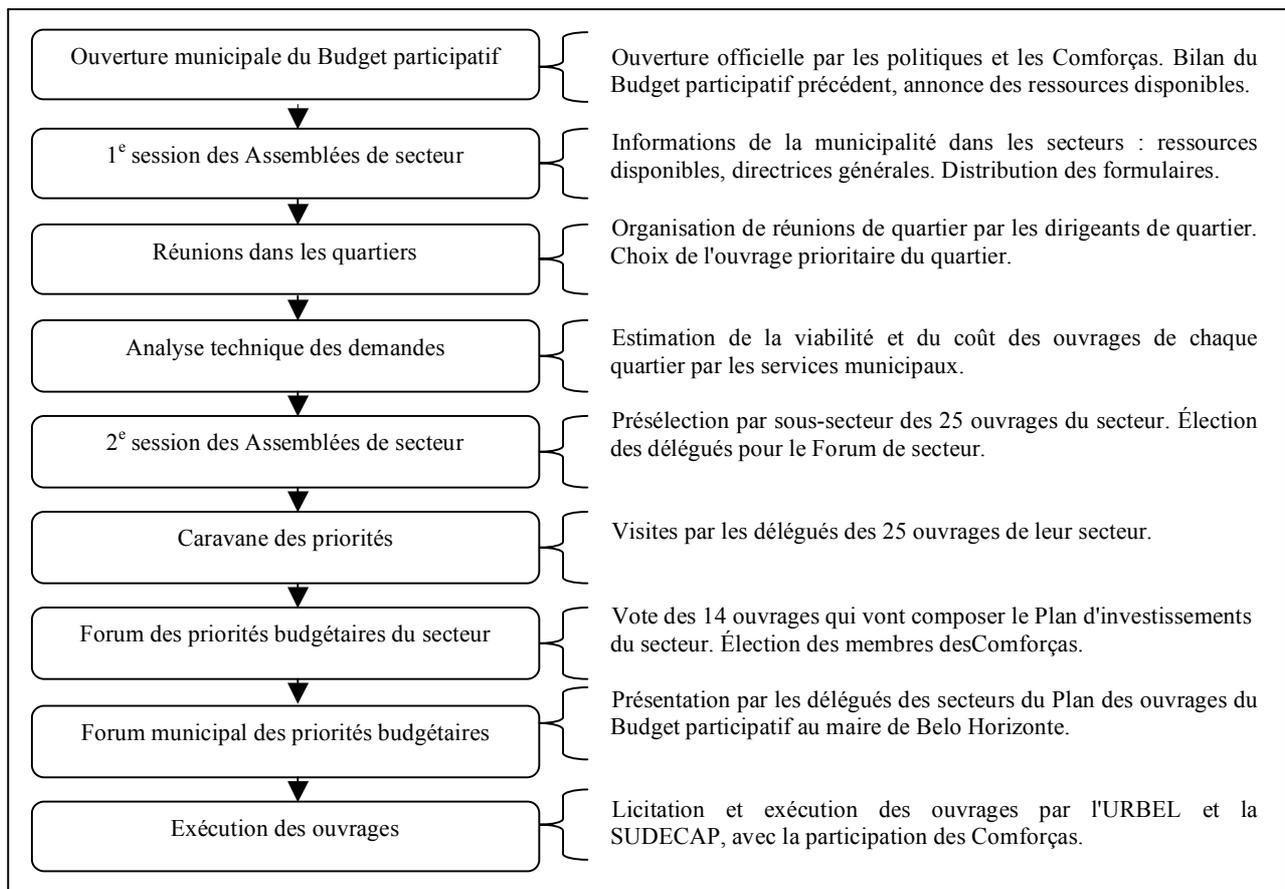
¹³⁰ C'est une des critiques que développe Marilene da Conceição de Souza, chercheur au service des politiques sociales du secteur de Barreiro et militante du PT : *Je rêve qu'Ana Maria, employée de maison, dise à sa patronne "ce soir, je dois sortir plus tôt, parce qu'il y a une réunion du Budget participatif, on veut asphalté une route dans mon quartier". Et que la patronne d'Ana Maria vienne à la même réunion que son employée, et qu'elle défende l'ouvrage d'Ana Maria par solidarité, (...) ou qu'elle lui dise qu'elle préfère construire une école dans le quartier plutôt que d'asphalter la rue, et qu'elle en convainque Ana Maria. Les deux seraient insérées dans le même processus de décision démocratique. On arriverait à un niveau démocratique bien meilleur que "on veut un ouvrage dans ma rue ou mon quartier, tu peux m'aider en votant par Internet", ceci compromet la participation populaire, la capacité d'articulation des dirigeants de quartier et signifie une rétrocession dans le processus démocratique* (en entretien le 19.05.2006).

2002, p. 23). Sans développer toutes les modifications depuis son lancement¹³¹, nous décrivons ici le fonctionnement précis d'un processus actuellement bien huilé, et nous analysons son intégration dans un système plus large de participation populaire.

a) Le fonctionnement du Budget participatif¹³²

Le cycle du Budget participatif comprend trois étapes principales : les Assemblées de secteur, la Caravane des priorités et le Forum des priorités budgétaires (*Figure 5*).

Figure 5 : Le cycle du Budget participatif à Belo Horizonte



Tous les deux ans, la municipalité et les dirigeants de quartier convoquent la population des quartiers pour l'ouverture municipale officielle du Budget participatif et les deux sessions d'Assemblées dans les secteurs. À la 1^e session des Assemblées, la municipalité fait le point

¹³¹ Voir les *Planos Regionais de Empreendimentos do OP* depuis 1994.

¹³² Notre explication s'appuie sur les explications de Paula Romaneli, responsable du centre historique de documentation et de mémoire de la coordination du Budget participatif (entretien du 04.05.2006) et sur les *Planos Regionais de Empreendimentos* de 2003/2004 et 2005/2006.

sur les ouvrages réalisés, expose les ressources disponibles et la méthodologie, et donne au représentant de chaque quartier un formulaire destiné aux revendications d'ouvrages. Les dirigeants de quartier sont tenus de réunir la population de leur quartier pour choisir leur ouvrage prioritaire. Ils sont libres d'organiser une réunion sous la forme de leur choix, mais ils sont contraints de remplir le formulaire des demandes d'ouvrages avec la signature d'au moins dix habitants et de l'envoyer à l'administration du secteur, afin que les services municipaux puissent analyser la viabilité de l'ouvrage et en estimer le coût. Si l'ouvrage n'est pas réalisable, la population du quartier peut faire une nouvelle proposition. La 2^e session des Assemblées, réalisée par sous-secteur, vise à présélectionner 25 ouvrages pour le secteur et à élire les délégués qui voteront les investissements à inclure dans le Budget participatif.

Les délégués doivent participer à la Caravane des priorités – une visite des ouvrages présélectionnés dans le secteur – pour voter au Forum des priorités budgétaires. Ils sont supposés former des coalitions à ce moment de la participation, mais les alliances entre les quartiers se font dans des réunions à huit clos, entre dirigeants de quartier. Lors du Forum de secteur, la municipalité présente le coût des 25 ouvrages et les délégués en sélectionnent 14, une décision qu'aucune instance ne peut modifier. Sont également élus les représentants des Commissions d'accompagnement et de contrôle de l'exécution du Budget participatif (Comforças). Le cycle se clôt par un Forum municipal des priorités budgétaires, au cours duquel le maire reçoit des Comforças le *Plan des investissements des secteurs* pour les deux années suivantes. Une fois validés par la Chambre des élus municipaux¹³³, les ouvrages sont intégrés au budget et la municipalité est tenue de les exécuter. Les Comforças contrôlent la licitation et l'exécution des ouvrages, dont sont chargés deux organes municipaux – la Superintendance de Développement de la Capitale (SUDECAP) pour la ville formelle et la Compagnie d'Urbanisation de Belo Horizonte (URBEL) pour l'informelle.

b) Vers un système de participation

La démarche participative belohorizontine est plus intégrée que celle de Bobigny. Même si la profusion des outils implique le même manque de lisibilité, ils sont davantage liés entre eux. Le Budget participatif, qui *est sans aucun doute l'élément clé du processus de*

¹³³ Dans le système politique brésilien, le pouvoir municipal réside dans deux instances séparément élues : le maire (*prefeito*) et ses secrétaires (*secretarios*), qui constituent l'instance exécutive, et la Chambre des élus municipaux (*Câmara dos vereadores*), qui est l'instance législative.

*participation populaire à Belo Horizonte*¹³⁴, est articulé aux autres canaux de participation par plusieurs moyens. À commencer par les directives méthodologiques du Budget participatif, élaborées par les secteurs municipaux des politiques sociales et urbaines en concertation avec les Commissions municipales concernées. Le Budget participatif s'articule avec le Plan global spécifique (*Plano global específico* ou PGE), un instrument de planification élaboré avec les populations des *vilas* et *favelas* pour projeter les actions nécessaires à la régularisation et à l'urbanisation de leur lieu de vie. Implanté en 1995 par l'URBEL, le PGE est lié au Budget participatif dès 1998, afin de potentialiser les résultats de ses interventions dans les *vilas* et *favelas* et d'éviter la pulvérisation des ressources¹³⁵. Étroitement lié aux politiques urbaines, le Budget participatif commence à s'articuler aux politiques sociales, par ses interactions avec le *BH Cidadania*, un programme d'inclusion et d'investissements intersectoriels visant une convergence des politiques municipales dans les zones les plus vulnérables¹³⁶.

Les canaux institutionnels de participation qui se sont multipliés ces dernières années sont cependant loin de former le système de participation souhaité par la municipalité. Les Commissions populaires de secteur (*Comissões regionais populares* ou CRP), implantées en 2001 pour constituer une instance de cogestion entre la population et les pouvoirs publics dans chaque secteur de la ville, ont vite été abandonnées car les dirigeants de quartier participaient déjà à toutes les autres instances et ne pouvaient multiplier les réunions. En 2002, la municipalité a lancé un débat public autour du projet "Réseau de participation populaire", pour penser une meilleure articulation de la démarche de démocratie participative. L'École de la participation propose d'implanter "un réseau de planification participative de la municipalité" composé de forums locaux, de secteur et municipaux, afin de dépasser l'échec du Conseil de la ville et des Commissions populaires de secteur, tout en abordant des questions transversales de planification. L'objectif est de faire passer le Budget participatif d'un programme de définition des ouvrages locaux à un système de participation planifiée.

La démocratie participative à Bobigny et à Belo Horizonte diffère non seulement au niveau de l'articulation entre les outils de participation mais également sur la mise en

¹³⁴ Maria Fernandes Caldas, assesseur spécial de la municipalité, lors de notre entretien du 15.05.2006.

¹³⁵ Une *vila* ou *favela* doit avoir un PGE avant de demander un ouvrage dans le cadre du Budget participatif. Tous les ouvrages revendiqués dans le Budget participatif doivent être prévus dans le PGE.

¹³⁶ Au moins un ouvrage doit être voté par secteur dans les "zones prioritaires pour l'inclusion sociale", qui reçoivent un poids supérieur lors du vote des ouvrages et des délégués.

cohérence de ces pratiques avec les discours de leurs promoteurs. En ce qui concerne les objectifs généraux, on observe une certaine adéquation entre ce qui se dit et ce qui se fait. La multiplicité et l'ouverture permanente des canaux participatifs balbyniens répondent effectivement au souhait d'inclure un maximum de citoyens à la discussion publique, en stimulant une participation ouverte et libre. Les modalités de fonctionnement des Assises de la ville, avec l'organisation de moments de convivialité, est en adéquation avec la volonté de rassembler et de fédérer la population. À Belo Horizonte, les différentes modalités du Budget participatif correspondent à l'ambition de promouvoir une participation populaire, donnant aux populations à bas revenu des réponses à leurs revendications sociales, par l'octroi d'une emprise directe sur la décision. Les deux expériences contiennent toutefois des contradictions entre la rhétorique et la pratique. Les élus balbyniens veulent inclure les exclus du vote, mais ils ne réunissent pas les conditions pour favoriser leur implication. Par son caractère trop formel, par la disponibilité en temps qu'elle nécessite ou par les aptitudes à prendre la parole en public qu'elle requiert, la réunion – le mode de participation le plus répandu – tend à exclure les catégories de la population que les politiques cherchent justement à inclure, comme les jeunes, les plus précaires et les immigrés. À Belo Horizonte, la complexification des règles du Budget participatif ne les rend pas compréhensibles par tous les citoyens qui s'impliquent. L'échec de l'expérience du Conseil de la ville, qui visait une co-élaboration de l'ensemble du budget municipal entre l'exécutif et les représentants de la population, montre que les traditionnels exclus de la décision nécessitent un minimum d'information pour prendre pleinement part aux choix budgétaires. Sur la question du partage du pouvoir, que les élus français et brésiliens ont mis au centre de leurs discours sur la participation, le décalage entre les ambitions affichées et les moyens déployés est flagrant à Bobigny. Oscillant dans leurs discours entre la "décision avec" et la "décision à partir" de la parole citoyenne, les politiques ont mis en place des dispositifs dont la définition des modalités, du déroulement et des résultats conforte le rôle de l'exécutif plus qu'il implique une conception partagée du pouvoir.

Deuxième partie : Processus participatifs et variations dans l'inclusion politique

Introduction

En associant les habitants à la formation des politiques publiques locales, la démocratie participative incorpore une partie de la population dans un processus politique. Le degré de l'inclusion politique générée par les pratiques participatives varie selon le contenu de la participation et le profil du participant. Dans un premier chapitre, nous analysons les conditions d'accès à la décision publique et la question de l'autonomie des citoyens, pour déterminer si l'inclusion politique est forte ou faible. Un deuxième chapitre porte sur les profils et les engagements des participants : sont-ils les traditionnels exclus de la représentation politique ou sont-ils déjà inclus par d'autres moyens dans la décision publique ?

Chapitre 1 : Différents degrés d'inclusion politique

L'accès des citoyens à la décision dépend de leur poids dans le processus de prise de décision publique, principalement sur les choix budgétaires, et de leur autonomie face aux pouvoirs publics. Nos cas d'étude induisent deux formes distinctes d'inclusion politique, car les citoyens balbyniens et brésiliens ne disposent ni des mêmes possibilités d'accès à la décision ni des mêmes marges de manœuvre dans leur participation.

I. L'accès à la décision

Les impressions des citoyens d'exercer une influence sur la décision sont révélatrices de systèmes plus ou moins inclusifs. L'analyse de la dimension subjective puis objective de l'inclusion politique nous incite à définir l'inclusion politique comme forte à Barreiro, car elle permet un accès direct des citoyens ordinaires à la décision budgétaire, alors qu'elle est faible à Bobigny, où elle se restreint à une consultation de la population.

1) La dimension subjective de l'inclusion politique

Ont-ils vraiment le sentiment de participer ? Je ne veux pas parler à leur place, nous a prévenu un coordinateur de quartier au début de notre enquête de terrain à Bobigny. Pour savoir si les participants se sentent inclus dans la décision publique, nous leur avons posé la

question suivante : *Avez-vous le sentiment d'avoir une influence sur la décision ?*

a) Bobigny : une faible influence des participants sur la décision

*La décision non, je dirai la possibilité d'influer sur l'ordre du jour*¹³⁷. Les participants balbyniens expriment un très faible sentiment de pouvoir influencer directement la décision. Catherine Yernaux a l'impression d'exercer une influence *à la marge ou à long terme*, mais elle reconnaît que *c'est agréable, même pour des petites choses, de sentir qu'on a été écouté*. C'est le fait *d'être pris en compte* et de ne pas être *que spectateurs* qui motiverait la participation des citoyens les plus assidus¹³⁸ : si leur influence sur la décision est marginale, ils se sentent quand même acteurs d'un nouveau processus politique. Jean Joubert reste toutefois "perplexe" sur le rôle des citoyens dans les processus participatifs :

*Les Assises permettent de mettre la ville en mouvement et que tout le monde discute, mais on a quand même bien le sentiment que les choses sont relativement formatées à l'avance. Notamment dans les engagements pris par la municipalité, il y en a quelques-uns qui authentiquement venaient des ateliers des Assises, mais les trois quarts auraient pu être pris par la municipalité juste sur son programme municipal. Et des choses issues réellement de la population, il faudrait les relire pour voir, je suis un peu perplexe*¹³⁹.

Certains "citoyens actifs", les plus impliqués dans la démocratie participative, ont l'impression de servir de "faire-valoir" aux politiques municipales, en validant les actions de la municipalité plus qu'en aidant à les co-construire. Jean Joubert pose la question de l'instrumentalisation du processus et regrette que *le noyau dur n'a[it] jamais été capable de demander au maire ce qu'il entend par démocratie participative, outre la prise de parole en public, pourquoi on est tenus à l'écart des principales décisions*. Ce "citoyen actif", qui considère que la démarche balbynienne reste consultative, voudrait que soit mieux défini *jusqu'où la démocratie participative est associée à la décision*. Pourtant, quand on évoque le Budget participatif, plusieurs habitants nous ont fait part de leurs réticences face à un processus jugé difficile à comprendre. Ayant incorporé une conception délégataire du pouvoir

¹³⁷ Christine Kabbech, habitante du quartier Les Épaulards, lors de notre entretien du 04.03.2006.

¹³⁸ Catherine Yernaux, habitante du quartier La Cerisaie, lors de notre entretien du 29.03.2006.

¹³⁹ Jean Joubert, habitant du quartier Jean Jaurès, lors de notre entretien du 05.03.2006. Toutes les citations de Jean Joubert figurant dans cette partie sont issues de cet entretien.

politique – *le travail des élus n'est pas facile, parce que les avis sont contradictoires*¹⁴⁰ –, les habitants considèrent que la question budgétaire est davantage du ressort des élus.

b) Barreiro: une influence politique évidente ?

La majorité des dirigeants de quartier rencontrés à Barreiro ont répondu par l'affirmative à notre question. Pour la plupart des délégués du Budget participatif, l'influence qu'ils exercent sur la décision semble aller de soit, le vote de priorités et l'élection de délégués symbolisant leur poids sur la décision. *Oui, c'est nous qui votons*, nous a répondu l'un d'entre eux. Carmen Panadés Rubió considère que le Budget participatif est *un espace de décision pour délibérer sur les ouvrages dont nous avons besoin*¹⁴¹. La question n'a pas toujours été comprise par les interviewés, qui nous ont parfois précisé qu'ils n'avaient pas de pouvoir sur la décision en tant que dirigeant de leur quartier, mais que c'était la population qui détenait ce pouvoir. Que la population ait une influence sur la décision, cela leur paraît évident. Mais les dirigeants de quartier tiennent à se détacher des pratiques clientélistes des élus municipaux, en montrant qu'eux n'ont pas d'emprise directe sur la décision, mais qu'ils peuvent mobiliser la population pour que l'ensemble des habitants du quartier en ait une.

Ronaldo Contijo, élu municipal du PPS, estime que le Budget participatif a changé les règles du jeu quant aux détenteurs du pouvoir. Désormais, l'influence de la population sur le processus de prise de décision est bien plus importante que celle de l'élu municipal. Certains élus de l'opposition regrettent d'ailleurs que le Budget participatif leur ait retiré une partie de leur pouvoir au profit des dirigeants de quartier :

*Le Budget participatif a retiré certaines prérogatives aux élus municipaux, avant c'était lui qui défendait l'intérêt d'un quartier. C'est lui qui est à la base, qui connaît les problèmes de près. Ça a été une manœuvre, l'élu municipal n'a pas d'influence sur le Budget participatif*¹⁴².

Le Président des habitants de la *vila* Mangueira pointe toutefois les restrictions de ce pouvoir de la population : *Mon influence est de présenter mon ouvrage et de montrer à la mairie*

¹⁴⁰ Catherine Yernaux, au sujet des décisions à prendre à l'issue des réunions (entretien du 29.03.2006).

¹⁴¹ Lors de notre entretien du 25.05.2006.

¹⁴² Totó Teixeira, élu municipal du PMDB, lors de notre entretien du 23.05.2006.

*pourquoi il est important*¹⁴³. Les délégués du Budget participatif n'ont d'influence que sur une partie du budget, liée aux investissements dans leur quartier et dans leur secteur.

2) La dimension objective de l'inclusion politique

Ce sentiment d'avoir une influence sur la décision, plus présent chez les dirigeants de quartier de Barreiro que chez les citoyens actifs de Bobigny, révèle différents degrés d'inclusion politique. En portant notre attention sur le poids des participants dans la décision publique, nous montrons que l'inclusion politique est plus faible à Bobigny qu'à Barreiro.

a) Logique consultative et logique décisionnelle

Dans les discours sur la participation, les termes de co-décision ou de co-construction sont autant employés en France qu'au Brésil. Pourtant, dans les pratiques mises en place, les logiques oscillent entre simple consultation des habitants et emprise directe sur la décision. À Belo Horizonte, le Budget participatif donne aux participants un accès direct à la décision publique. Contrairement au processus de Porto Alegre, qui est une co-construction entre la municipalité et les délégués des Assemblées sectorielles et thématiques au sein d'un Conseil du Budget participatif (Genro et Souza, 1998), le Budget participatif de Belo Horizonte fait des choix de la population – hiérarchisés et votés selon des règles et des directives générales élaborées par la municipalité – les décisions finales du processus. À la fin du cycle de participation, ce sont les délégués du Budget participatif qui remettent au maire de la ville le *Plan d'investissements des secteurs*. La municipalité intervient dans le processus pour organiser les réunions, présenter les résultats du Budget participatif antérieur et définir la méthodologie du nouveau cycle, mais elle n'a pas de rôle direct dans la décision. Elle ne fait que valider les décisions qui résultent de la participation des habitants. Par conséquent, le Budget participatif est un processus décisionnel, qui s'inscrit dans une démarche de "démocratie participative forte".

En comparaison, la conception balbynienne est celle d'une "démocratie participative faible". Loin d'un réel partage du pouvoir des élus et des techniciens avec les habitants engagés dans le processus participatif, les pratiques mises en place restent au stade de l'information et de la consultation. Certes, les politiques prennent leur décision à partir de la

¹⁴³ Geraldo Filominio de Oliveira, lors de notre entretien du 15.05.2006.

Héloïse Nez – *La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006*

parole des habitants, mais les décisions sont toujours prises au sein du Conseil municipal et du cabinet du maire : *On est quand même toujours dans la démocratie représentative, c'est-à-dire qu'en fin de compte, ce sont quand même les élus qui décident. La décision, elle est prise en Conseil municipal*¹⁴⁴. Dans leur phase préparatoire comme dans leur déroulement, les Assises permettent aux habitants de s'informer et de s'exprimer sur des thèmes qu'ils ont éventuellement choisis, mais sans leur donner la possibilité de prendre des décisions : lors des réunions préparatoires, le cabinet du maire choisit des thématiques *à partir* des propositions des habitants et à la fin des Assises, le maire prend des engagements *à partir* des discussions publiques. Puisque la prise de décision n'est pas formalisée dans les instances de participation – il n'y a ni vote de priorités budgétaires ni élection de délégués –, l'exécutif municipal est libre de retenir certaines propositions et d'en refuser d'autres, sans expliquer ses choix¹⁴⁵. Cette logique consultative caractérise tous les canaux participatifs de Bobigny, présentant un évident décalage entre les discours avancés et les pratiques mises en place.

b) La question des choix budgétaires à l'échelle de la ville

On est encore loin à Bobigny du partage de pouvoir que permettent les Budgets participatifs brésiliens, malgré les références des politiques à ces pratiques et à leur vocabulaire. Or, c'est bien dans la discussion des choix budgétaires que se trouve la clé de la décision publique locale (Sánchez, 2002). À Bobigny, la population peut s'exprimer non seulement sur des questions locales mais également sur des orientations générales. La réalisation des Assises de la ville et la mise en place d'opérations de rénovation urbaine en concertation avec les habitants permettent d'aborder des questions stratégiques à l'échelle de la ville, en évitant que la participation se renferme sur des intérêts particuliers à l'échelle du quartier. Toutefois, les habitants n'ont pas d'influence directe sur les choix budgétaires. Au-delà des discours de certains élus, il n'y a pas de Budget participatif à Bobigny. Si la municipalité en a lancé le projet aux Assises de 2002, les coordinateurs de quartier estiment

¹⁴⁴ Catherine Peyge, 1^{er} adjointe déléguée à la vie des quartiers et citoyenneté, en entretien le 31.03.2006.

¹⁴⁵ Ce manque de rigueur méthodologique interpelle un nouvel habitant lors d'une réunion publique de préparation des Assises 2006 : *Dans quel cadre concrétisez-vous ces revendications ? Y a-t-il un cadre écrit ? Comment traitez-vous ces doléances ? Quel est le pourcentage de réponses favorables ou défavorables ?* La reformulation de la question par le journaliste traduit la logique consultative du processus : *Comment vous décidez à partir de ce que disent les gens ?* La 1^{er} adjointe au maire en charge de la démocratie participative répond par la prise d'engagements le jour de la conclusion des Assises, qui restent toutefois des engagements pris par la municipalité, sans délibération avec les habitants.

que *ça a fait un flop terrible*. L'expérience balbynienne de Budget participatif s'est résumée à la tenue d'Ateliers budgétaires en 2002 et 2003, et à une étude de l'ADELS qui a débouché sur une présentation didactique du budget. Depuis, le projet a été enterré et s'est transformé en "enveloppes de quartier", alors que les politiques balbyniens s'opposaient initialement à cette solution. L'allocation de 50 000 euros à chaque CIC se rapproche plus du droit de subvention, dont bénéficient les associations, que d'une démarche de démocratie participative.

Les villes brésiliennes qui ont mis en place un Budget participatif concentrent leurs efforts sur le processus budgétaire, soit sur les choix dans l'allocation de ressources rares, amenant au centre du débat des questions sensibles comme l'inégalité, la pauvreté et les déséquilibres de pouvoir (Souza, 2001). À Belo Horizonte, la population décide directement d'une partie des investissements de leur secteur, soit d'une petite partie du budget municipal global. Selon Maria Auxiliadora Gomes, le Budget participatif représente environ 23% des ressources en investissements et 3% du budget total de la municipalité. Le processus étant bisannuel depuis 2000, on obtient un pourcentage un peu inférieur si on se réfère aux dépenses liées au Budget participatif dans le budget municipal annuel (*Figure 6*).

Figure 6 : Part du Budget participatif dans le budget global de Belo Horizonte (2003-2006)

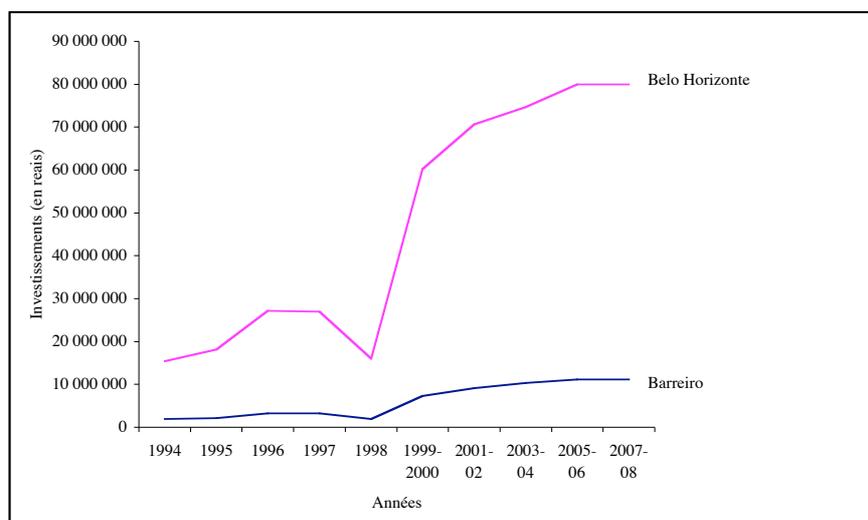
	Budget total (en reais)	Investissements (en reais)	Budget participatif (bp, en reais)	Part du bp du budget global (%)	Part du bp des investissements (%)
2003	2.000.104.842,61	270.215.068,08	49.069.522,96	2,97	18,16
2004	2.328.712.335,02	290.933.886,60	54.244.315,30	2,15	10,40
2005	2.618.493.893,82	240.813.292,01	35.692.037,25	3,54	14,82
2006	3.121.177.777,00	791.629.119,00	98.587.742,00	3,16	12,45

Source : Données fournies par le secrétariat adjoint du budget lors de notre enquête en juin 2006. Les chiffres de 2006 correspondent au budget estimé et non au budget exécuté.

La proportion des investissements municipaux décidés dans le cadre du Budget participatif était initialement de 50%. Les ressources destinées au Budget participatif augmentent tous les ans jusqu'en 1998 puis tous les deux ans (*Figure 7*), mais moins rapidement que l'ensemble des investissements municipaux, du fait de la captation de ressources internationales. De plus, la part des investissements dans le budget de la ville tend à diminuer, du fait du gonflement des dépenses de fonctionnement résultant des nouveaux ouvrages du Budget participatif¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Les ouvrages du Budget participatif incluent les frais d'investissement et un an de fonctionnement, la municipalité assimilant ensuite les dépenses de fonctionnement de l'ouvrage.

Figure 7 : Évolution des ressources destinées au Budget participatif à Barreiro et à Belo Horizonte de 1994 à 2007/2008



Source : Secretaria do Planejamento. Nous avons considéré les ressources destinées au Budget participatif au début du processus du Budget participatif de secteur, en dehors de l'OPH et de l'OP digital.

Les dépenses de fonctionnement et les ouvrages structurants ne sont pas soumis à la décision des habitants. Ils ne font pas non plus l'objet d'une co-décision entre la population et la municipalité, comme c'est le cas à Porto Alegre avec le Conseil du Budget participatif (Genro et Souza, 1997), la tentative de discuter de l'ensemble du budget de la ville s'étant soldée par un échec. L'inclusion politique de la population s'en trouve limitée :

[Le Budget participatif] ne permet pas que les gens, en essayant de définir la priorité de l'application d'une part des ressources, aient une vision globale des actions, de toutes les ressources qui sont disponibles dans la ville. On ne peut finalement influencer qu'une partie encore petite du budget municipal¹⁴⁷.

II. Le rôle de l'exécutif et l'autonomie des citoyens

L'inclusion politique des participants exige une relative autonomie des citoyens dans le processus participatif et un contrôle mesuré de l'exécutif municipal. Nous partons du sentiment d'autonomie des participants aux instances de contrôle des résultats de la participation, avant d'analyser les moyens de contrôle de l'exécutif municipal.

¹⁴⁷ Neila Bastista, élue municipale du PT, lors de notre entretien du 24.05.2006.

1) Un certain contrôle des citoyens sur les décisions prises

Les citoyens exercent un contrôle sur les décisions prises lors des processus participatifs, à travers deux instances principales : l'ODE à Bobigny et les Comforças à Belo Horizonte. Le sentiment d'autonomie des participants est directement lié à la logique consultative ou décisionnelle de ces instances de contrôle – l'ODE vérifie le respect des engagements pris par la municipalité à la fin des Assises et les Comforças s'assurent que la réalisation des ouvrages soit conforme aux décisions prises par la population.

a) L'Observatoire des engagements

À Bobigny, l'ODE est l'instance de contrôle des citoyens sur les engagements pris par la municipalité à l'issue des Assises de la ville. Dans ses rapports publiés et distribués à tous les bobyniens, l'ODE revient sur chaque engagement et commente son état d'avancement. Les citoyens qui en font partie sont bénévoles et n'ont de compte à rendre à personne. Ils sont habilités à auditionner les élus et les techniciens afin de contrôler si les engagements sont effectivement tenus. L'ODE marque une rupture dans la tradition républicaine française et dans le mode de gestion traditionnel des villes communistes : *C'est quand même une chose remarquable, il n'y a absolument aucune censure, j'ai écrit un grand nombre de textes, à la virgule près, c'est exactement ce qu'on écrit, ça a été diffusé à 18 000 exemplaires, même hors de Bobigny, on l'a très librement diffusé.* Pour Jean Joubert, membre de l'ODE depuis son lancement, le changement des relations entre les élus et les citoyens est "révolutionnaire" : *Le maire se met sous le contrôle de l'Observatoire, il publie les choses directement, il y a une autre manière de faire de la politique, c'est vraiment le jour et la nuit par rapport à ce qui se faisait avant dans une municipalité communiste*¹⁴⁸. Les citoyens acquièrent un droit de regard sur les actions de la municipalité et une légitimité pour demander des comptes aux élus sur les engagements pris, et aux employés municipaux sur la réalisation de ces engagements. Étant donné le contexte politique local et national, ce pouvoir de contrôle accordé aux citoyens représente déjà une certaine inclusion politique.

¹⁴⁸ Lors de notre entretien du 05.03.2006.

Regrettant l'absence de réunions depuis les dernières Assises¹⁴⁹, Josée Zangrilli estime que l'ODE était *un outil de la démocratie participative indépendant de la municipalité : on était libre, on avait notre charte de fonctionnement, notre règlement*¹⁵⁰. Au-delà de cette liberté d'organisation et de publication, le contrôle des citoyens sur l'action municipale reste limité. Les citoyens ont un droit de regard sur les réalisations et les échecs de la municipalité en fonction des actions qu'elle s'est engagée à réaliser, mais ils restent dans une position de spectateurs. Jean Joubert reconnaît qu'à côté de cette liberté totale, quand il s'agit de personnaliser, ou plutôt de "désanonymiser" les personnes qui participent, là je sens des réticences de la ville, comme si la ville avait toujours peur qu'apparaissent quelque part un *contre-pouvoir*. Partageant avec les autres "citoyens actifs" le sentiment d'une faible autonomie citoyenne, Jean Joubert considère que le refus de personnaliser les acteurs de la démocratie participative révèle les limites de leur autonomie, alors qu'un principe de délégation au sein de la structure participative permettrait de formaliser ces outils et de les rendre plus autonomes.

b) Les Comforças

À Belo Horizonte, le rôle des Commissions d'accompagnement et de contrôle de l'exécution du Budget participatif est d'assurer le suivi et le contrôle de la réalisation des ouvrages votés par les délégués lors du Forum de secteur¹⁵¹. Les délégués qui y sont élus jouent un rôle d'intermédiaire entre les citoyens, qui leur demandent des comptes sur l'évolution de la réalisation d'un ouvrage, et les organes techniques de la municipalité – l'URBEL et la SUDECAP leur envoient tous les mois un compte-rendu de chaque ouvrage, avant son exécution finale. Les Comforças supervisent la formulation des contrats publics, approuvent le pré-projet de l'ouvrage et contrôlent la qualité de l'ouvrage réalisé. Ils peuvent faire des réclamations si l'investissement réalisé ne correspond pas à l'ouvrage voté et négocier les changements de fournisseurs en cas de problème technique. Au-delà du suivi technique des travaux, les membres des Comforças acquièrent une connaissance approfondie

¹⁴⁹ Les Assises 2004 n'ont pas donné lieu à une prise d'engagements mais à l'énonciation de pistes d'action dans le discours final du maire.

¹⁵⁰ Josée Zangrilli, habitante de Bobigny et membre de l'ODE, lors de notre entretien du 18.04.2006.

¹⁵¹ Le rôle des Comforças soulève un point de comparaison intéressant entre les deux expériences : alors que la conception républicaine française place la réalisation des projets sous la responsabilité des techniciens de la ville ou des entreprises, le Budget participatif brésilien permet non seulement de décider des projets mais également d'en assurer le suivi, la mise au point et la réalisation, en les adaptant aux aspirations des usagers.

du processus, qui augmente leur capacité d'intervention au sein du Budget participatif (Faria, 1996).

Pour la plupart dirigeants de leur quartier, ils ont intégré le fonctionnement du processus participatif au point d'organiser des réunions parallèles leur permettant de contrôler la décision finale. Plus que les réunions des Comforças, c'est la réunion informelle des dirigeants de quartier qui symbolise l'autonomie des citoyens organisés de Barreiro. Avant la 2^e session des Assemblées de secteur, les représentants des quartiers prêts à négocier se réunissent chez l'un d'entre eux pour sceller des accords déterminants dans les résultats du Budget participatif. Sans la présence des pouvoirs publics ni des simples habitants, ils calculent le nombre d'ouvrages qui peuvent "entrer" dans le Budget participatif et forment des alliances en conséquence. Ils arrivent à la réunion officielle en connaissant déjà, et avant la municipalité, les ouvrages qui seront votés et le nombre de délégués qui seront élus, constituant une "chape" (*a chapa das lideranças*). La formation d'un tel contre-pouvoir explique leur sentiment d'autonomie : *la mairie n'intervient pas dans le processus, il y a une autonomie des dirigeants de quartier, qui mobilisent leur quartier, qui choisissent les ouvrages et accompagnent le processus*¹⁵². En tant que processus public de prise de décision (Wampler, 2003), le Budget participatif représente surtout un gain d'autonomie des habitants par rapport aux élus municipaux, qui entretenaient des relations clientélistes dans les quartiers pauvres. Les habitants peuvent participer directement à l'élaboration des demandes publiques, sans avoir à négocier à portes fermées avec des médiateurs politiques locaux pour que leurs ouvrages soient inclus dans le budget : *c'est un des meilleurs instruments pour obtenir des choses, sans avoir besoin de faveurs, sans avoir à demander aux élus municipaux*¹⁵³.

¹⁵² Alda Mira, déléguée du Budget participatif et membre des Comforças, en entretien le 31.05.2006.

¹⁵³ Geraldo Filominio de Oliveira, président des habitants de la *vila* Mangueira, lors de notre entretien du 15.05.2006. Neila Batista estime, qu'avec le Budget participatif, *le quartier devient plus autonome, il s'organise, se structure, fait ses propres alliances au sein du quartier et avec d'autres quartiers, il n'a plus besoin de l'élu municipal* (entretien du 24.05.2006).

2) Entre contrôle de l'exécutif et autonomie citoyenne

Selon Gomà et Font (2001), il ne faut pas sous-estimer le risque que les processus participatifs soient soumis à l'agenda et aux intérêts politiques¹⁵⁴. Dans nos cas d'étude, si les citoyens contrôlent les décisions issues des processus participatifs, l'exécutif municipal maintient des moyens d'encadrement ou de canalisation de la participation.

a) Un rôle prépondérant de la municipalité à Bobigny

À Bobigny, le contrôle municipal est direct et ne fait aucun doute. L'exécutif municipal, et avant tout le cabinet du maire, encadre le processus des Assises de la ville du début à la fin. Le Comité d'animation des Assises, qui a comme objectif d'incorporer les citoyens à la préparation des Assises, ne se réunit pas sans la présence d'élus et de techniciens du service "vie des quartiers et citoyenneté". Seul l'Observatoire des engagements, lorsqu'il se réunissait régulièrement, pouvait se passer de la présence de politiques ou d'agents territoriaux. Toutes les autres instances participatives, même les CIC qui sont censés générer une initiative et une autonomie citoyenne, comptent avec la présence des pouvoirs publics. La présence d'élus tend à transformer la plupart des réunions en un jeu de questions-réponses entre les habitants et la municipalité, comme l'observe Biland (2006, p. 10) à Gennevilliers :

Participer aux Assises, c'est essentiellement prendre part à des réunions, dont le déroulement est étroitement codifié par les journalistes. Il y a un temps pour la présentation des projets par les élus ou les cadres et un temps pour les questions. (...) Les réponses sont toujours le fait des élus ou des cadres.

À Bobigny, l'exécutif municipal joue un rôle prépondérant dans la préparation et l'organisation des Forums des Assises. La plupart des modalités de fonctionnement du processus participatif, définies au sein du cabinet du maire, constituent une décision unilatérale de la municipalité, à l'instar du recrutement de l'agence de communication Campana Eleb pour organiser et animer les débats : *on a tous dénoncé, les gens du Comité d'animation, le fait que c'était préformaté à l'avance*¹⁵⁵. Bien qu'un Forum se soit tenu aux Assises 2004 sur les outils de la démocratie participative, la municipalité prend toujours des

¹⁵⁴ Selon Blondiaux (2001), la définition de l'ordre du jour, l'organisation du tour de parole et la place des interventions du public sont autant de questions que l'autorité organisatrice d'une réunion participative doit résoudre, voir maîtriser totalement.

¹⁵⁵ Jean Joubert, lors de notre entretien du 05.03.2006.

décisions concernant la structure participative sans solliciter ni consulter les habitants. C'est par exemple le cas de l'allocation de 50 000 euros par CIC : *la question ne s'est jamais posée dans notre CIC, on ne s'est jamais dit "On n'a pas l'argent pour faire ça", on n'a jamais eu l'idée de faire quelque chose*¹⁵⁶. Un coordinateur de quartier reconnaît que les élus se servent de la démocratie participative pour faire passer des projets qu'ils jugent prioritaires. Cette instrumentalisation du processus par les élus nous est confirmée par un participant régulier des Assises, qui prend l'exemple du choix des thèmes des Forums : si les habitants peuvent faire des propositions, celles-ci ne seront pas retenues si elles ne correspondent pas aux valeurs de la municipalité, alors qu'un élu peut imposer une thématique que l'équipe municipale souhaite traiter.

b) Les moyens de contrôle à Belo Horizonte

À Belo Horizonte, si le contrôle du processus participatif par l'exécutif est plus subtil, il n'est pas moins présent. La municipalité joue un rôle central dans la coordination du processus, la définition des règles de participation et la détermination de la valeur des ressources allouées au Budget participatif. L'exécutif municipal oriente de plus en plus la participation populaire par l'élaboration de directives et de Plans globaux spécifiques (PGE), qui sont des moyens de canaliser la participation. Les *Directrices*, distribuées à la 1^e session des Assemblées de secteur, donnent les lignes d'action de chaque politique sociale, déterminant ce qui peut se faire et ce qui ne peut pas se faire dans le cadre du Budget participatif¹⁵⁷. Le PGE est un diagnostic complet – urbanistique, social, économique – d'une *vila* ou d'une *favela*, obligatoire pour l'obtention d'un ouvrage dans le cadre du Budget participatif. Bien qu'élaboré avec la participation des habitants, il représente un encadrement de leurs revendications. Geraldo Filominio de Oliveira, qui *doit travailler dans le cadre du PGE*, nous a confié lors de notre visite dans sa *vila* que ce sont souvent les techniciens de l'URBEL qui imposent leurs critères : *par exemple, sur le tracé d'une route, ils vont nous dire "non, c'est ça ce qu'il faut faire"*. Comme la population ne peut revendiquer dans le Budget participatif un ouvrage qui ne soit prévu dans le PGE, ce diagnostic restreint, en même temps qu'il rationalise, le choix des investissements des *vilas* et *favelas*.

¹⁵⁶ Catherine Yernaux, lors de notre entretien du 29.03.2006.

Dans les quartiers populaires de la ville formelle, ce ne sont pas non plus toujours les habitants qui choisissent les ouvrages à insérer dans le Budget participatif. La municipalité peut faire des suggestions aux dirigeants de quartier, sans que ce processus ne soit formalisé ni contraignant. Surtout, avec l'*OP digital*, l'exécutif municipal propose des ouvrages qui n'ont pas fait l'objet d'un débat préalable. Ses propositions sont validées par les Comforças, qui en choisissent trois sur cinq, avant d'être soumises au vote des citoyens. Un dirigeant du quartier Regina estime que la municipalité crée ainsi un moyen de réaliser des ouvrages de plus grande envergure sans susciter d'opposition politique : *C'est un moyen pour la mairie de faire passer des ouvrages qu'elle veut réaliser, ce sont des ouvrages d'intérêt social collectif, mais l'objectif c'est aussi de les légitimer par la participation populaire*¹⁵⁸. Les opposants au Budget participatif évoquent une "cooptation" des dirigeants de quartier, soit une perte d'autonomie des représentants des quartiers face au gouvernement local. L'exécutif a tendance à modifier les priorités du mouvement social en les soumettant à son agenda politique (Santos, 2002b)¹⁵⁹.

Chapitre 2 : Une inclusion des exclus ?

Ce chapitre porte sur la dimension inclusive de la démocratie participative en termes de publics : les nouvelles formes démocratiques permettent-elles d'ouvrir l'accès à la décision à ceux qui en sont traditionnellement exclus ? Notre argumentation est nuancée. Nous montrons que les Assises de la ville et le Budget participatif ont une forte dimension inclusive, en stimulant la participation des milieux populaires, mais ils ont également une dimension excluante car ils ne mobilisent qu'une minorité de la population et laissent dans l'ombre certains publics. Surtout, ils ont tendance à inclure différemment les simples citoyens et les plus actifs, alors que ces derniers sont souvent déjà politiquement inclus.

¹⁵⁷ Par exemple, les *Directrices* du Budget participatif 2007/2008 n'autorisent pas les citoyens à demander la construction d'un centre de santé car le secrétariat de la santé estime qu'il y en a assez à l'échelle de la ville.

¹⁵⁸ Rômulo Venades, trésorier de l'association du quartier Regina, lors de notre entretien du 01.06.2006.

¹⁵⁹ Si le mouvement social s'inscrit moins dans une logique de confrontation avec les pouvoirs publics, les dirigeants de quartier de Barreiro n'expriment pourtant pas le sentiment de manipulation que constate Santos (2002b) à Porto Alegre.

I. Les inclus et les exclus de la participation

Selon la plupart des études, les expériences participatives ne mobilisent qu'une faible partie de la population. Les participants appartiennent essentiellement aux classes moyennes dans les pays européens, alors que ce sont les milieux populaires qui participent le plus dans les Budgets participatifs brésiliens (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). L'analyse des expériences de Bobigny et de Barreiro nous incite à confirmer la première observation, les processus ne mobilisant qu'une petite proportion de la population globale, mais à infirmer la deuxième car les deux expériences attirent des populations à faible revenu.

1) Une évaluation quantitative de la participation

Les processus participatifs ne permettent pas une inclusion politique massive car ils ne mobilisent qu'une petite partie de la population, qui a cependant tendance à croître.

a) Une minorité de la population

Pour estimer le nombre de participants, on s'appuie à Barreiro sur les estimations du secrétariat de la planification, qui comptabilisent les présents à la 1^e et à la 2^e session des Assemblées, les délégués présents au Forum de secteur et les délégués élus aux Comforças. Ne sont pas comptabilisés les participants aux réunions de quartier qui se tiennent entre les deux sessions d'Assemblées de secteur sans faire l'objet d'un suivi par la municipalité. La dernière édition du Budget participatif a attiré, lors de sa phase la plus mobilisatrice – la 2^e session des Assemblées de secteur – 2,40% de la population de Barreiro¹⁶⁰ (Figure 8).

Figure 8 : La participation à Barreiro dans le cycle du Budget participatif 2005-2006

	1 ^{er} session des Assemblées	2 ^e session des Assemblées	Délégués présents au Forum de secteur	Délégués élus aux Comforças
Nombre de participants	550	6 304	298	52
Proportion de la population totale (en %)	0,21	2,40	0,11	0,02

Source : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*¹⁶¹.

¹⁶⁰ Barreiro est un des secteurs de Belo Horizonte qui se mobilise le plus dans le Budget participatif. À l'échelle de la ville, cette proportion est de 1,27 % de la population.

¹⁶¹ Les chiffres de population de Barreiro (262 196 habitants) sont ceux du dernier recensement de l'IBGE (2000). La population ayant augmenté depuis 2000, la proportion des participants est un peu surestimée.

Les autres moments participatifs ont une participation plus restreinte, soit parce qu'ils mobilisent surtout les dirigeants de quartier, comme à la 1^e session des Assemblées, soit parce qu'un système de représentation est introduit, pour le Forum de secteur et les Comforças.

L'expérience des Assises de la ville de Bobigny ne fait pas l'objet d'une estimation aussi précise. Devant l'inexistence de chiffres officiels et publiés, notre estimation se base sur les entretiens menés avec la 1^e adjointe au maire déléguée à la démocratie participative et un coordinateur de quartier (*Figure 9*). Les cinq Forums thématiques des Assises 2004 ont rassemblé en moyenne 400 personnes, ce qui correspond à 1% de la population balbynienne. Les participants ayant souvent pris part à plusieurs Forums, Jean Jacques Pavelek estime que les dernières Assises ont globalement mobilisé entre 600 et 1000 personnes, soit entre 1,4 et 2,3 % de la population totale. Le coordinateur de quartier estime que les Assises de la ville constituent le seul événement de démocratie participative mobilisateur à Bobigny¹⁶². D'autres événements publics sont plus attractifs : la Fête de la ville rassemble entre 7000 et 8000 personnes autour des associations au parc de la Bergère. Ce moment festif – où l'on voit sortir toutes les minorités de la ville et beaucoup de jeunes, des publics qu'on voit à la fête et qu'on ne retrouve pas dans la démocratie participative¹⁶³ – mobilise près d'un cinquième de la population balbynienne. Seule la "Consult'action", avec 9 425 questionnaires remplis, a été plus massive en interrogeant plus de 20% des habitants sur le futur de leur ville.

Figure 9 : La participation lors des Assises 2004 à Bobigny

	Comité d'animation	Forums (moyenne par Forum)	Forums (ensemble des 5 Forums)	Banquet du monde
Nombre de participants	150	400	Entre 600 et 1000	Plus de 1000
Proportion de la population (en %)	0,3	1,0	Entre 1,4 et 2,3	Plus de 2,3

Sources : Entretiens avec Jean Jacques Pavelek et Catherine Peyge, les 24 et 31.03.2006. Les chiffres de population de Bobigny (44 108 habitants) sont ceux du dernier recensement de l'INSEE (1999).

b) Une participation croissante

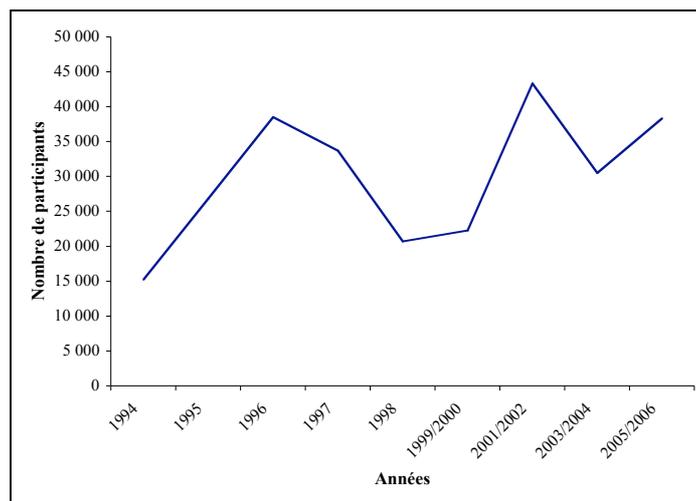
À Belo Horizonte, les données sur l'évolution de la participation lors des différents cycles du Budget participatif montrent que la participation tend à croître, malgré une certaine irrégularité (*Figure 10*). La participation diminue les années d'élection municipale, du fait de

¹⁶² Les réunions PF attirent entre 25 et 30 participants par réunion, soit 350 à 400 participants par cycle, et les CIC comptent avec une participation plus faible, et variable selon les années et les territoires.

¹⁶³ Jean Joubert, lors de notre entretien du 05.03.2006.

l'incertitude concernant la continuité de l'expérience. La chute de la participation de 1996 à 1998 est surtout due au retard dans la réalisation d'ouvrages qui s'accumulaient¹⁶⁴. La participation s'est accrue à nouveau quand le Budget participatif est devenu bisannuel, à partir de 1999/2000.

Figure 10 : Évolution de la participation au Budget participatif de Belo Horizonte¹⁶⁵ de 1994 à 2005/2006



Source : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*.

À Bobigny, nous ne disposons pas de chiffres assez fiables pour mesurer l'évolution de la participation depuis les 1^{er} Assises en 1998. Les estimations du cabinet du maire nous paraissent très surestimées – participation, sous ses diverses formes, de 7500 personnes en 1998, de 7500 à 8000 personnes en 2000, de 4000 à 4500 personnes en 2002 et de 7000 personnes en 2004 –, mais révèlent, après un bon départ, une certaine stagnation de la population. Les 3^{es} Assises ont été beaucoup moins mobilisatrices, étant donné le relatif épuisement de la formule choisie. C'est pourquoi les modalités de la participation ont changé en 2004, avec la mise en place d'un Comité d'animation des Assises et de Forums thématiques. La municipalité espère toucher davantage de balbyniens lors des prochaines Assises, ce qui est ressenti par les coordinateurs de quartier comme une pression pour "faire du nombre" à l'arrivée des élections, aux dépens de l'approfondissement qualitatif de la

¹⁶⁴ Pour garantir l'exécution des ouvrages tout en respectant les limites budgétaires, la municipalité a instauré en 2002 un groupe de gestion du Budget participatif (*Grupo Gerencial do Orçamento Participativo*), composé de l'ensemble des services municipaux de l'administration du secteur.

¹⁶⁵ Les chiffres n'étant pas disponibles par secteur, nous présentons la situation de Belo Horizonte, dont les variations de participation sont supposées similaires dans le secteur de Barreiro.

démarche. D'une manière générale, le nombre est considéré comme une preuve du succès du dispositif car il garantit l'adhésion de la population aux projets municipaux (Biland, 2006).

2) Le profil et la représentativité des participants

D'un point de vue socio-économique, la participation majoritaire des habitants disposant de deux à cinq salaires minimums à Barreiro et des "classes moyennes inférieures" à Bobigny assure une représentation des intérêts des milieux populaires¹⁶⁶. Toutefois, les intérêts des publics qui sont exclus de la participation ne sont pas représentés.

a) Une participation populaire

À Belo Horizonte, une enquête menée par le secrétariat de la planification et l'Université Fédérale du Minas Gerais (UFMG), lors des Forums de secteur des 14 et 15 décembre 2002, permet de connaître le profil des délégués du Budget participatif 2003/2004 à l'échelle de la ville et de chaque secteur¹⁶⁷. Le délégué-type de Barreiro est un homme de 41 à 65 ans, qui a terminé l'enseignement fondamental et dispose d'un revenu familial entre 2 et 5 salaires minimums (*Figure 11*). Comme à Porto Alegre, le délégué du Budget participatif de Barreiro a déjà un revenu plus élevé et un meilleur niveau scolaire que le participant-type des Assemblées de secteur (Marquetti, 2003). Toutefois, la grande majorité des participants appartient aux segments pauvres et organisés de la population, disposant d'un faible revenu et de peu ou d'aucune éducation formelle. Le Budget participatif a ainsi donné un accès au pouvoir aux secteurs sociaux de la population qui n'avaient jamais eu de voix active dans la définition de l'action de l'État (Marquetti, 2003).

Figure 11 : Le profil des délégués interrogés à Barreiro et à Belo Horizonte

GENRE	Barreiro		Belo Horizonte	
Réponse	Fréquence	%	Fréquence	%
Masculin	23	51,1	164	52,4
Féminin	20	44,4	147	47,0
Sans réponse	2	4,4	2	0,6
Total	45	100	313	100

ÂGE	Barreiro		Belo Horizonte	
Réponse	Fréquence	%	Fréquence	%

¹⁶⁶ Le profil des participants en termes de revenu et de scolarité a même tendance à être en dessous de la moyenne de la population à Porto Alegre, São Paulo et Belo Horizonte (Avritzer et Pires, 2003).

¹⁶⁷ L'échantillon du secteur de Barreiro étant relativement faible (45 délégués sur 186 présents au Forum de secteur), nous indiquons également les résultats à l'échelle de Belo Horizonte.

Jusqu'à 25	2	4,44	25	7,99
De 25 à 40	14	31,11	104	33,23
De 41 à 65	24	53,33	165	52,72
Plus de 65	2	4,44	14	4,47
Sans réponse	3	6,67	5	1,60
Total	45	100	313	100

NIVEAU DE SCOLARITE	Barreiro		Belo Horizonte	
	Fréquence	%	Fréquence	%
Réponse				
Enseignement fondamental incomplet	10	22,2	76	24,28
Enseignement fondamental complet	21	46,7	76	24,28
Enseignement moyen incomplet	3	6,7	35	11,18
Enseignement moyen complet	9	20,0	87	27,80
Éducation supérieure (1 ^{er} et 2 ^e cycles)	0	0,0	29	9,27
Éducation supérieure (3 ^e cycle)	1	2,2	4	1,28
Sans réponse	1	2,2	6	1,92
Total	45	100	313	100

REVENU FAMILIAL	Barreiro		Belo Horizonte	
	Fréquence	%	Fréquence	%
Réponse				
Sans revenu	1	2,2	3	0,96
Jusqu'à 2 salaires minimum (SM)	14	31,1	78	24,92
Plus de 2 et jusqu'à 5 SM	20	44,4	125	39,94
Plus de 5 et jusqu'à 10 SM	3	6,7	48	15,34
Plus de 10 et jusqu'à 20 SM	1	2,2	27	8,63
Plus de 20 SM	0	0,0	6	1,92
Sans réponse	6	13,3	26	8,31
Total	45	100	313	100

Source : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*. Dépouillement personnel des données de l'enquête sur les délégués de Barreiro, disponibles au Centre d'information et de recherche du secrétariat de la planification.

Si nous ne disposons pas de données quantitatives pour évaluer le profil-type des participants aux Assises de la ville¹⁶⁸, nous pouvons affirmer – en recoupant nos entretiens, nos observations de terrain et nos lectures – que la participation a une forte dimension populaire. C'est selon Jean Jacques Pavelek *ce qu'on réussit le mieux à Bobigny*, alors que les classes moyennes investissent souvent les espaces participatifs français (Gret et Sintomer, 2005). Les participants appartiennent pour la plupart aux fractions stables des classes populaires, mais ses fractions les plus fragiles, notamment les immigrés, peuvent concevoir la participation comme un moyen d'intégration sociale (Biland, 2006). Plusieurs acteurs racontent qu'il est difficile de comprendre certaines interventions lors des Forums des Assises, du fait d'un manque de maîtrise de la langue française. Nous avons pu confirmer ce caractère populaire de la participation par une observation directe au "Parlons franchement" du quartier Etoile - Grémillon. Une cinquantaine d'habitants des deux cités s'est déplacée ce 16 mars 2003 pour interroger le maire et son équipe municipale sur le projet urbain qui va transformer le

quartier. Les participants, qui ont pris la parole en grand nombre, sont tous des habitants des cités et représentent une grande diversité du point de vue de l'âge, du genre, de l'origine ethnique et de la nationalité. Les jeunes sont présents pour la première fois dans ce type de réunion, mais pas les jeunes femmes. La coordinatrice du quartier estime que *ce ne sont pas des classes moyennes qui s'octroient la démocratie participative* mais qu'il y a vraiment une *participation des milieux populaires : dans mon secteur, c'est la cité de l'Étoile qui participe le plus en nombre, même si toutes les personnes ne s'expriment pas, alors que c'est la cité qui est la plus en difficulté sur les trois du secteur*¹⁶⁹.

b) Les publics invisibles

La démocratie participative a une dimension excluante en termes de publics, certaines catégories de la population ne prenant part aux processus. Ce sont les plus pauvres et les jeunes dans les deux cas, les classes moyennes à Barreiro et les primo-arrivants à Bobigny. Leur exclusion par auto-sélection des participants pose la question de la représentativité¹⁷⁰ de la participation et de la légitimité des décisions prises au sein des instances participatives¹⁷¹, comme l'explique Blondiaux (2001, p. 47-48) au sujet des conseils de quartier français :

Cette forme d'engagement politique n'échappe pas plus que d'autres (comme l'élection ou le militantisme politique ou associatif) aux logiques sociales qui gouvernent l'accès à la participation politique (...) En dépit des efforts accomplis par la municipalité afin d'abaisser les coûts symboliques de la prise de parole publique, celle-ci reste largement conditionnée par le degré d'intégration sociale. (...) Ces écarts de représentation posent problème dès lors que les conseils de quartier ont vocation à prendre des décisions ou à produire des vœux qui touchent l'ensemble de la population du quartier. Il faut inventer en pratique des dispositifs qui, sans parvenir à une parfaite représentativité statistique de l'ensemble des groupes présents sur le territoire, parviennent à limiter de tels écarts de représentation, au risque de renforcer paradoxalement l'exclusion de tous ceux dont la voix ne parvient pas à se faire entendre dans ces lieux.

¹⁶⁸ Selon le service "vie des quartiers et citoyenneté", les résultats des questionnaires distribués lors des Assises 2004 ne sont pas fiables.

¹⁶⁹ Lors de notre entretien avec Julie Wallet le 05.04.2006.

¹⁷⁰ On distingue une représentativité politique, selon laquelle les acteurs mobilisés doivent être des porte-parole légitimes des habitants en représentant toutes les opinions, et une représentativité statistique, qui veut que toutes les catégories de la population soient sociologiquement représentées (Blondiaux, 2005b).

¹⁷¹ Pour Gomà et Font (2001), un des principaux risques de la participation est de ne pas être représentative de l'ensemble des intérêts et des demandes de la population, privilégiant les opinions et les intérêts des citoyens et des groupes qui ont le plus de ressources pour participer.

Si les processus participatifs attirent une population populaire, les exclus du système socio-économique n'ont pas les ressources suffisantes pour participer. Se trouvant dans des stratégies de survie, les plus pauvres ont ni le temps ni la capacité de s'organiser¹⁷². Selon la coordinatrice du Budget participatif, *les zones les plus vulnérables sont en général les moins organisées, parce que c'est une population très désagrégée, qui a une situation sociale complexe, en général la population la plus vulnérable est celle qui est le moins dans les conditions de se mobiliser*¹⁷³. La municipalité brésilienne cherche à les inclure dans le processus, en donnant aux habitants des "zones prioritaires d'inclusion sociale" un poids différencié au moment du vote des priorités. À Bobigny, l'absence des primo-arrivants dans les processus participatifs recoupe en partie l'exclusion par la précarité, les immigrés récemment arrivés accumulant des difficultés de langue et d'insertion socio-économique. Une coordinatrice de quartier estime qu'il n'y a pas de médiation pour aller vers les primo-arrivants, par exemple dans les associations qui donnent des cours d'alphabétisation. Toutefois, la situation économique des nouveaux arrivants à Bobigny n'est pas toujours précaire, la construction de quartiers pavillonnaires attirant les classes moyennes. Leur absence aux Assises de la ville s'explique alors par un manque d'identité au territoire : ils ne se sentent pas citoyens de Bobigny¹⁷⁴.

Les jeunes sont peu présents dans les deux processus participatifs. Comme pour les plus pauvres, les municipalités ne peuvent satisfaire leurs principales demandes, notamment en termes d'emploi, ce qui les incite guère à participer. Les jeunes ne prennent part au Budget participatif que lorsqu'ils ont un intérêt corporatif et se manifestent de façon ponctuelle dans les Forums des Assises. À Bobigny, ils sont absents des réunions de préparation des Assises, mais ils commencent à participer à certaines réunions de quartier. Il y a cependant peu de personnes âgées de moins de 35 à 40 ans dans les différents processus participatifs

¹⁷² À partir d'une enquête réalisée en 1991 dans 150 municipalités brésiliennes, Souza (2001) montre que les priorités des personnes les plus précaires ne concernent pas les infrastructures du lieu de vie mais des questions liées à la survie (coût de la vie, bas salaires, opportunités d'emploi). Quand leur revenu dépasse le salaire minimum, la préférence des électeurs se déplace vers l'approvisionnement en biens et services publics.

¹⁷³ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 18.05.2006

¹⁷⁴ Sur les conseils de quartier de Paris, Blondiaux (2001, p. 48) montre que *c'est moins le niveau d'étude ou la catégorie sociale qui s'avèrent la variable la plus décisive de la participation que l'enracinement dans le quartier et la légitimité à intervenir que confère une installation ancienne dans les lieux.*

balbyniens¹⁷⁵, les jeunes étant plus souvent au centre de la discussion que directement représentés dans la salle de réunion. À Belo Horizonte, l'*OP digital* cherche à les intégrer dans les choix budgétaires. Ce nouveau dispositif, qui *vise à incorporer les secteurs qui ne participent pas encore, parce qu'ils ne vont pas aux réunions, ils n'ont pas de motivation directe pour participer dans les Assemblées*¹⁷⁶, cible également les classes moyennes, qui ne se sont pas approprié le Budget participatif : *La classe moyenne ne participe pas, elle n'en a pas besoin*¹⁷⁷. Selon Maria Fernandes Caldas, assesseur particulier de la Mairie, les plus riches n'investissent pas le Budget participatif car ils ont d'autres canaux pour s'organiser et obtenir ce qu'ils veulent. La municipalité cherche toutefois à inclure leurs demandes par la création de "sous-secteurs spéciaux", à qui sont réservés 10% des ressources du Budget participatif¹⁷⁸.

II. Les différents degrés d'inclusion au sein des participants

Entre ceux qui participent à une réunion par an et ceux qui suivent deux réunions par semaine, les participants n'ont pas les mêmes opportunités d'accès à la décision publique. Si les engagements dans la participation sont plus ou moins inclusifs, la démocratie participative ouvre l'accès à la décision à des citoyens déjà inclus dans la dynamique démocratique.

1) Une pluralité d'engagements participatifs

Nous venons de présenter un profil général du participant. Pourtant, les Assises de la ville de Bobigny et le Budget participatif de Belo Horizonte incorporent des acteurs différents à chaque étape de leur processus. Comment le profil et le rôle des participants varient-ils en fonction du "moment participatif"¹⁷⁹ ?

¹⁷⁵ L'absence des jeunes adultes avec des enfants s'explique notamment par un problème d'horaires, d'où l'installation de garderies pour certaines réunions participatives.

¹⁷⁶ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 18.05.2006.

¹⁷⁷ Neusinha Santos, élue municipale du PT, lors de notre entretien du 23.05.2006.

¹⁷⁸ Les classes moyennes représentent 30% de la population belo-horizontine mais ne constituent qu'une petite proportion de la population de Barreiro, concentrée dans le sous-secteur de Barreiro de Baixo.

¹⁷⁹ Nous utilisons ce terme pour désigner un dispositif participatif parmi d'autres (par exemple, les Assises de la ville à Bobigny) ou une étape dans un processus de démocratie participative (un Forum des Assises).

a) La diversité des profils

À Bobigny, le profil des participants du Comité d'animation des Assises diffère du profil des participants des Forums ou du Banquet final. Selon une coordinatrice de quartier, on ne retrouve pas les mêmes publics dans toutes les réunions, au-delà d'un "noyau dur" *qui est un peu partout*. Les réunions les plus mobilisatrices, comme les Forums des Assises et les "Parlons franchement", attirent une large participation et un public très varié :

On retrouve de tout : des gens qui travaillent, des retraités, certains sont dans plein d'associations, d'autres pas du tout, mais ils sont sensibilisés aux questions de leur quartier. Certains parlent beaucoup, d'autres viennent régulièrement mais ne parlent jamais, d'autres viennent parce que ça leur fait de la compagnie. Certains se découragent et on les revoit plus, certains se découragent et reviennent, certains arrivent¹⁸⁰.

Si on retrouve tous les quartiers et tous les types de populations dans les Forums des Assises de la ville et au Banquet final – *là on a de tout, des jeunes, des gens issus de l'immigration*¹⁸¹ – le Comité d'animation des Assises 2004, qui a formé un groupe jusqu'à 200 habitants, s'est vite réduit à un noyau d'une quarantaine de personnes souvent déjà impliquées dans le militantisme politique ou associatif. De la même manière, Jean Joubert estime qu'à l'apogée de son fonctionnement, l'ODE ne comptait parmi ses membres ni de jeunes ni de populations issues de l'immigration. En outre, certains quartiers n'étaient pas représentés. Si les séances plénières des Assises et le Banquet final sont relativement représentatifs de la population balbynienne, les réunions de préparation des Assises et de suivi des engagements attirent des militants généralement plus âgés, économiquement stables et attachés à la ville.

Le phénomène est similaire à Barreiro, où le profil des participants des Assemblées de secteur diffère de celui des délégués du Budget participatif et des élus des Comforças. Selon nos entretiens et nos lectures sur l'expérience belohorizontine, les participants des Assemblées de secteur ont un profil plus féminin, ainsi qu'un revenu et un niveau de scolarité plus bas¹⁸². La coordinatrice du Budget participatif estime que *les délégués finissent par constituer une représentation déjà plus sélective* :

¹⁸⁰ Julie Wallet, lors de notre entretien du 05.04.2006.

¹⁸¹ Jean Joubert, lors de notre entretien du 05.03.2006.

¹⁸² Selon un assesseur du Budget participatif à Barreiro, les participants des Assemblées reçoivent entre 1 à 5 salaires minimum.

Les femmes sont en majorité dans les Assemblées, mais elles ne constituent pas la majorité des délégués et des Comforças. Au moment de la représentation, les hommes sont plus nombreux, aussi les plus scolarisés, ceux qui ont la meilleure capacité de parler¹⁸³.

La 1^e session des Assemblées de secteur attire les représentants des organisations sociales, qui viennent s'informer sur les modalités du cycle participatif et recevoir le formulaire de demande d'ouvrages pour leur quartier. À la 2^e session, ce sont plus largement les habitants du quartier qui se déplacent pour voter en faveur de l'ouvrage du quartier et élire leurs délégués. Les délégués constituent ensuite un mélange de représentants d'organisations sociales et de simples habitants, et ceux qui deviennent membres des Comforças sont quasiment tous des dirigeants de quartier.

Or, certains moments participatifs sont plus inclusifs que d'autres. À Bobigny, même si le rôle du Comité d'animation des Assises et de l'ODE est restreint, les citoyens qui y participent ont un certain pouvoir d'influence et de contrôle sur le processus participatif. Ces "citoyens actifs" ont une vision plus globale du processus que les participants des "Parlons franchement" ou des Forums des Assises. De la même manière, le rôle du "citoyen commun" (*cidadão comum*) de Barreiro reste limité : il vient à la 2^e session des Assemblées de secteur pour "remplir le plus de bus possible". L'aspect le plus inclusif de la participation, là où réside l'opportunité d'influencer directement les résultats politiques, est la sélection des ouvrages publics à réaliser (Wampler, 2003). Lorsque les réunions de quartier ne sont pas délibératives, les simples habitants n'ont pas une grande influence sur la décision : ils sont seulement présents à un moment du processus participatif pour "créer un effet nombre". Ce sont les dirigeants de quartier qui ont une vision globale du processus et une réelle influence sur la décision, en contribuant fortement à choisir l'ouvrage et les délégués de leur quartier, en participant au Forum des priorités budgétaires – où se prend la décision finale des investissements à réaliser dans le secteur – et en contrôlant l'exécution des ouvrages.

b) Une professionnalisation de la participation

Il y a toujours une locomotive, et les wagons suivent¹⁸⁴. Les Assises de la ville et le Budget participatif génèrent une professionnalisation de certains citoyens très impliqués dans

¹⁸³ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 18.05.2006.

¹⁸⁴ Josée Zangrilli, habitante de Bobigny et membre de l'ODE, nous a proposé cette métaphore du noyau dur et des autres participants lors de notre entretien du 04.03.2006.

la démarche participative. Entre les simples participants et les "citoyens professionnels", les engagements diffèrent souvent dans la durée. À Bobigny, Jean Joubert soulève la diversité des engagements et des attentes, entre les "habitués" et les "ponctuels". Du fait du caractère non obligatoire de la participation, l'engagement participatif reste *un engagement sans être un engagement : on peut venir à quelques réunions, et ne pas venir à d'autres*¹⁸⁵. Les jeunes viennent souvent pour une demande ponctuelle alors que les membres des CIC et de l'ODE ont un engagement dans la durée, parfois depuis le début de la démarche. L'engagement dans le Budget participatif brésilien peut également être ponctuel ou régulier. Certains habitants ont pris part à un seul Budget participatif pour réaliser un ouvrage revendiqué dans leur rue, alors que d'autres sont engagés depuis la première année et participent tous les deux ans, qu'ils aient ou non une demande à inscrire dans le budget. Entre le citoyen qui appuie l'ouvrage de son quartier un jour tous les deux ans et le dirigeant de quartier qui prend part au Budget participatif de la 1^e session des Assemblées jusqu'aux Comforças, entre l'habitant qui vient au "Parlons franchement" de son quartier et le "citoyen actif" qui est présent dans toutes les instances participatives depuis 1998, le degré d'inclusion politique par la participation varie considérablement.

Jouve (2005) constate que la démocratie participative dans les métropoles permet à de nouvelles élites issues de la société civile de se constituer en tant que telles, mais est très loin de permettre aux citoyens ordinaires de peser sur les choix collectifs. La dimension subjective de l'inclusion politique semble rejoindre ici sa dimension objective, les acteurs de Bobigny et de Barreiro estimant que la participation crée des "citoyens élites". Un coordinateur de quartier balbynien avoue *qu'on tourne toujours avec les mêmes, on a du mal à s'élargir*¹⁸⁶. Même si des effets de lassitude peuvent se noter sur plusieurs années, les plus actifs des citoyens, ceux qui ont un attachement à la ville car ils sont implantés depuis longtemps sur le territoire balbynien, viennent à des réunions deux fois par semaine depuis le départ. Le

¹⁸⁵ Catherine Yernaux, lors de notre entretien du 29.03.2006.

¹⁸⁶ Jean Jacques Pavelek, lors de notre entretien du 24.03.2006. Toutefois, dans une étude en cours de réalisation sur son territoire CIC, ce coordinateur de quartier tend à infirmer une idée largement répandue à Bobigny, selon laquelle le problème principal de la démocratie participative serait la question du renouvellement des participants. Il démontre, chiffres à l'appui, que la participation dans les différents dispositifs est très majoritairement le fait de personnes nouvelles, même si la présence d'un noyau dur de participants, finalement assez retreint, donne l'impression de voir toujours les mêmes personnes. Selon Jean Jacques Pavelek, *la participation se renouvelle vraiment, le problème étant qu'elle ne se fidélise pas, la démarche ne représentant pas suffisamment d'intérêt. Mais le travail pour faire venir de nouvelles personnes est fait, ce sont les limites de la démarche qui font qu'elles ne restent pas* (commentaires à la relecture de notre étude, le 04.09.2006).

Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

problème du renouvellement des participants est posé par tous : *ce sont les mêmes à toutes les réunions, on se connaît maintenant, on a du mal à faire venir des personnes nouvelles*¹⁸⁷. Le constat est identique à Barreiro, où *ce sont les mêmes dirigeants de quartier qui participent à tout*¹⁸⁸. Neila Bastista regrette qu'il y ait *une tendance très forte de permanence des mêmes acteurs* alors que le Budget participatif devrait être un *processus permanent de renouvellement et de mise en mouvement d'autres acteurs*¹⁸⁹. Comme les Assises de la ville, le Budget participatif est plus l'expression d'un petit nombre de citoyens très engagés dans la démarche que de la population dans son ensemble.

2) Une inclusion de ceux qui sont déjà inclus ?

Les citoyens les plus impliqués ont tendance à s'appropriier le processus participatif, ce qui rend plus difficile l'engagement de nouveaux habitants. Or, ces "citoyens professionnels" sont déjà souvent des militants politiques et associatifs, de telle sorte que l'inclusion politique par la démocratie participative concerne des citoyens déjà inclus dans la représentation traditionnelle.

a) Une appropriation du processus par quelques citoyens

L'appropriation du processus participatif par certains acteurs nous semble plus poussée à Barreiro qu'à Bobigny. Certes, les citoyens actifs balbyniens ont acquis une certaine connaissance de la démarche participative, ce qui les incite à prendre davantage la parole et à s'engager dans des débats qui ne sont pas forcément compris par ceux qui participent pour la première fois. Stéphane Pariyski, membre du cabinet du maire, soulève le caractère hybride des réunions de participation, qui regroupent *des habitants venant pour un problème très concret et d'autres commençant à parler stratégie urbaine*¹⁹⁰. Selon Julien Zoughebi, directeur du cabinet du maire, *face au noyau dur des citoyens engagés qui deviennent des citoyens professionnels, ceux qui veulent entrer dans la démarche ont des difficultés à le faire*

¹⁸⁷ Catherine Yernaux, lors de notre entretien du 29.03.2006. Selon un membre du cabinet du maire *Il y a un groupe de 40-50 personnes qui se sont lancés dans le processus depuis le début, ils sont souvent retraités car ils ont du temps, ils habitent cette ville depuis longtemps, ils se sont passionnés pour le processus. C'est aussi un danger qu'on doit éviter, de faire un processus à deux vitesses.*

¹⁸⁸ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 18.05.2006.

¹⁸⁹ Lors de notre entretien avec l'élue municipale du PT, le 24.05.2006.

¹⁹⁰ Lors de notre entretien du 31.03.2006.

*car ils rencontrent des citoyens qui ont déjà un engagement participatif de longue date et une mémoire du processus*¹⁹¹. C'est pourquoi la municipalité a décidé, pour la préparation des prochaines Assises, de cantonner le rôle des "anciens" à un appui à la municipalité pour *faire entrer de nouvelles personnes*.

À Barreiro, cette appropriation du processus participatif par les citoyens les plus actifs pose plusieurs problèmes. Les dirigeants de quartier, qui connaissent généralement bien les rouages du Budget participatif, ont un pouvoir central au niveau du choix des ouvrages. Ils ont une influence décisive dans le choix de l'ouvrage de leur quartier – dix signatures seulement sont nécessaires pour que l'ouvrage proposé soit accepté par la municipalité – et choisissent souvent les habitants qui seront délégués du Budget participatif¹⁹². La réunion de quartier n'étant pas institutionnalisée, les dirigeants de quartier sont libres de l'organiser sous la forme de leur choix. Souvent responsables ou membres de l'association locale, les dirigeants de quartier peuvent choisir l'ouvrage à insérer dans le Budget participatif sans consultation de la population ou en consultant seulement les autres membres de l'association du quartier. Ils peuvent tout aussi bien organiser des Assemblées ouvertes à tous, où les habitants proposent et votent pour l'ouvrage de leur choix, et éventuellement un scrutin à bulletin secret¹⁹³. Le secrétaire municipal des politiques urbaines estime que l'institutionnalisation de la réunion de quartier permettrait d'éviter la manipulation des dirigeants de quartier, qui ont tendance à suivre le modèle des élus municipaux¹⁹⁴ : *Si dans la réunion de quartier, en relevant les demandes de chaque quartier, la présence du pouvoir*

¹⁹¹ Lors de notre entretien du 15.06.2006.

¹⁹² Lors de notre entretien du 15.05.2006, le président des habitants de la *vila* Mangueira a évoqué le choix de "mon ouvrage" et de "mes délégués" : *C'est moi qui choisis les délégués. Comme on est que treize dans l'association, on doit trouver des gens dans le peuple même, choisir les meilleurs des meilleurs, les plus politisés, les plus mobilisés, pour qu'ils ne nous laissent pas tomber. (...) Si je peux mettre les mêmes d'une année sur l'autre, ceux qui accomplissent les objectifs, je le fais, sinon je les change.*

¹⁹³ Nous avons assisté à trois réunions de quartier dans le secteur de Barreiro. À Jardim do Vale, la présidente de l'association des habitants de la *vila* a proposé un ouvrage en fin de séance d'une réunion sur le lancement du PGE, qui devait donner lieu à une délibération en Assemblée ouverte. À Vale do Jatobá, nous avons assisté au dépouillement des urnes mises à la disposition des habitants dans les commerces et principaux points de passage de la ville. Une Assemblée ouverte, où les habitants avaient fait plusieurs propositions, avait précédé le scrutin visant à choisir une des propositions. Dans le quartier de Regina, la réforme du centre de santé a été proposée par les membres de l'association du quartier et décidée au sein d'une réunion de la commission locale de santé.

¹⁹⁴ Pour Wampler (2003), en instaurant une délégation de pouvoir à travers la sélection de représentants, le Budget participatif donne à ses délégués une fonction similaire à celle de législatif municipal – les représentants élus sélectionnent des projets à réaliser et supervisent l'action de l'exécutif – mais le principal changement vient de l'absence de rémunération et de leur assise électorale locale.

*public était obligatoire, on éviterait que des groupes organisés qui dominent déjà le quartier fassent ce qu'ils veulent*¹⁹⁵. La réunion informelle des dirigeants de quartier est le moment le plus emblématique de cette appropriation du Budget participatif par quelques citoyens, cette réunion décisive n'étant ouverte qu'aux dirigeants de quartier invités. Selon Santos (2002b), c'est le lien qu'entretiennent les dirigeants de quartier avec les habitants – l'exigence de la transparence, de la reddition de comptes et de la diffusion d'informations – qui peut dissiper la crainte de recréer de vieux rapports clientélistes, en termes de distribution de ressources et d'achat de votes.

b) Une inclusion d'acteurs organisés

Cette approche des processus participatifs locaux nous donne l'impression que l'inclusion politique touche surtout certains citoyens déjà organisés. Ils sont inclus en tant qu'individu à Bobigny et en tant que représentant d'un quartier à Barreiro. Au Brésil, ce sont les dirigeants de quartier les plus engagés dans le processus qui détiennent le pouvoir de décision dans le Budget participatif. Carmen Panadés Rubió, secrétaire de l'Association du quartier Regina, nous a fait part du *risque que ça reste au niveau des dirigeants*¹⁹⁶. Or, les dirigeants de quartier président souvent l'association du quartier et sont pour la plupart affiliés à un parti politique. Même s'ils n'arrivent pas toujours à faire aboutir les revendications de leur quartier et à faire entendre leur voix au sein de l'administration municipale, ils sont déjà inclus dans la dynamique de la démocratie représentative. Plus largement, les délégués du Budget participatif – qui ne sont pas tous des dirigeants de quartier et qui ont un certain pouvoir de décision dans le processus participatif – ont souvent d'autres engagements politiques et associatifs. Lors du Budget participatif de 2003/2004, les délégués de Barreiro appartenaient tous à une association et presque la moitié d'entre eux était affiliée à un parti politique (*Figures 12 et 13*). Nous rejoignons ici l'analyse de Nylen (2000) qui, à partir d'une enquête réalisée auprès des délégués de Belo Horizonte et de Betim lors du Budget participatif de 1998, réfute la thèse de l'*empowerment* des secteurs traditionnellement exclus.

¹⁹⁵ Murilo Valadares lors de notre entretien du 08.06.2006. Selon Maria Fernandes Caldas, assesseur particulier de la Mairie de Belo Horizonte, *Le plus grand problème du Budget participatif est de combattre le clientélisme, mais comme la population s'organise par le moyen de dirigeants de quartier qui ont des visées politiques, il y a une manipulation de la population. Le processus est contaminé par l'utilisation politique qu'en font les dirigeants de quartier, surtout dans les quartiers les moins organisés* (lors de l'entretien du 15.05.2006).

¹⁹⁶ Lors de notre entretien du 25.05.2006.

Figure 12 : Les délégués interrogés de Barreiro membres d'une association

Réponse	Fréquence	%
Association de quartier	20	44,4
Association religieuse	23	51,1
Plusieurs associations	2	4,4
Aucune association	0	0
Total	45	100

Figure 13 : Les délégués interrogés de Barreiro affiliés à un parti politique

Réponse	Fréquence	%
Oui	20	44,4
Non	23	51,1
Sans réponse	2	4,4
Total	45	100

Source des tableaux : Dépouillement personnel des données de l'enquête sur les délégués de Barreiro en 2003/2004, disponibles au Centre d'information et de recherche du secrétariat de la planification.

Nos entretiens réalisés à Bobigny nous conduisent au même constat pour le cas français. Les "citoyens actifs" sont déjà inclus dans la démocratie représentative : votant aux élections, ils appartiennent souvent à une ou plusieurs associations et ils sont parfois engagés politiquement. Jean Joubert, qui participe à la démarche depuis le départ, estime que *tous les gens qui ont participé aux Assises, pour l'essentiel c'est des gens qui ont plusieurs casquettes, notamment des casquettes associatives, ou un sentiment politique, déjà c'est des gens qui sont attachés à la ville, ce qui n'est pas facile dans une ville comme Bobigny (...), ils ont une fibre militante*¹⁹⁷. Les démarches participatives n'ont d'ailleurs aucun impact sur le taux de participation aux élections. Rey (2005) montre que les villes de Seine-Saint-Denis ayant mené des expériences de démocratie participative ont connu aux municipales de 2001 des taux d'abstention supérieurs à la moyenne des villes du département¹⁹⁸. Facilitant l'accès à la décision des citoyens déjà inclus dans la représentation, la démocratie participative n'a pas d'impact sur l'inclusion politique des exclus via le système représentatif classique.

¹⁹⁷ Lors de notre entretien du 05.03.2006.

¹⁹⁸ À Bobigny, l'accroissement de l'abstention aux municipales – de 45,6 % en 1995 à 55,9 % en 2001 – est supérieur à la moyenne départementale, déjà supérieure à la moyenne française.

Troisième partie : Participation populaire et mise en question de l'inclusion sociale

Introduction

Les expériences participatives induisent une certaine inclusion sociale au moment de la participation. Incorporant des individus et des groupes issus des milieux populaires dans une dynamique sociale de participation, les Assises de la ville et le Budget participatif produisent des sociabilités et ouvrent un espace de mobilisation sociale. Si les deux processus sont à l'origine d'une inclusion sociale faible, définie en termes de formation de lien social, les effets redistributifs des décisions prises à l'issue de la participation sont différenciés. Seul le Budget participatif brésilien, qui permet une redistribution des richesses entre les habitants et les territoires, produit une inclusion sociale forte en termes de justice sociale. Nous ne pouvons mesurer ces effets redistributifs à Bobigny du fait du problème de l'imputabilité des résultats.

Chapitre 1 : L'inclusion sociale au moment de la participation

En cas de changement de gouvernement, ce serait un tort d'arrêter un processus qui unit le quartier. Si on arrête le Budget participatif, on arrête aussi ce lien, qui s'est créé non seulement avec le maire, mais entre les populations les plus défavorisées¹⁹⁹.

Le processus participatif est un moment d'interaction sociale et de mobilisation de la population qui, en tissant de nouveaux liens entre les individus et les groupes qui participent, crée une certaine union au sein de la société. Les Assises de la ville et le Budget participatif produisent des sociabilités à travers des moments de rencontres et de convivialité, et incitent les habitants à se mobiliser pour revendiquer de meilleures conditions de vie.

I. La production de sociabilités

Ce qui me semble le plus important, c'est les rapports humains que les Assises ont provoqués²⁰⁰. Comme le remarque une habitante balbynienne, les processus participatifs créent des liens entre les habitants et les territoires, qui peuvent se traduire par des comportements de coopération et de solidarité, basés sur des normes de confiance et de réciprocité.

¹⁹⁹ Damião dos Reis, dirigeant de quartier de Barreiro, lors de notre entretien du 19.05.2006.

1) De nouveaux liens entre les habitants et les territoires

Malgré le caractère ouvert d'instances qui permettent aux habitants de se rencontrer et de se connaître en partageant des moments de convivialité, ce sont les citoyens les plus impliqués dans le processus participatif qui sont unis par des liens forts et durables.

a) Un lieu de rencontres et de connaissance

Les processus participatifs stimulent la rencontre et l'échange par les principales formes de participation que sont la réunion, l'assemblée ou le forum. Selon la coordinatrice du Budget participatif de Belo Horizonte, l'un des intérêts de la démocratie participative réside *dans la propre réunion, le propre contact, de rassembler des personnes dans le même espace au même moment pour discuter des problèmes*²⁰¹. Une coordinatrice de quartier à Bobigny estime que la population a *un besoin d'échanges*, certains habitants venant aux réunions *pour avoir de la compagnie*²⁰². Catherine Yernaux prend activement part aux instances participatives, motivée par *la volonté d'être au courant des choses, l'attrait de l'échange avec d'autres personnes et d'autres points de vue, et le souhait de faire partie d'une communauté, de la ville*²⁰³. L'intérêt de ce processus d'interaction sociale est tout autant mis en avant par les dirigeants de quartier de Barreiro : *Ce qui est intéressant, ce n'est pas seulement de voter pour son ouvrage, mais c'est la discussion*²⁰⁴. Les critiques adressées au Budget participatif numérique – *ça ne permet pas le meilleur du Budget participatif, le débat et la dispute collectifs comme dans la Caravane des priorités, ce processus d'interaction sociale*²⁰⁵ – sont liées à cette valorisation de la rencontre et de la discussion publique.

En suscitant la rencontre entre les habitants, les processus participatifs forment un lieu d'interconnaissance qui permet à chacun de connaître son voisin et sa réalité. L'organisation d'une Caravane des priorités à Belo Horizonte et de lieux de rencontre à l'échelle de la ville à Bobigny incitent les rencontres inter-quartiers. La Caravane des priorités permet aux délégués

²⁰⁰ Catherine Yernaux à la première réunion publique de préparation des Assises 2006, le 15.06.2006.

²⁰¹ Maria Auxiliadora Gomes, lors de notre entretien du 18.05.2006.

²⁰² Julie Wallet, lors de notre entretien du 05.04.2006.

²⁰³ Lors de notre entretien du 29.03.2006.

²⁰⁴ Damião dos Reis, dirigeant de quartier de Barreiro, lors de notre entretien du 19.05.2006.

²⁰⁵ Maria Fernandes Caldas, assesseur spécial de la mairie de Belo Horizonte (entretien du 15.05.2006).

Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

du Budget participatif de voter en connaissant la réalité de tous les sites où des ouvrages sont proposés : *c'est un moyen de voir les carences de la population ; c'est important parce que ça montre aux gens comment est la région ; c'est bien pour connaître les ouvrages des autres*²⁰⁶. Ce moment de connaissance évite que les délégués ne se referment sur leur situation – *comme ça, tout le monde connaît le problème de l'autre, on ne reste pas dans son coin*²⁰⁷ –, qu'ils sont amenés à relativiser : *tu penses que ta vila est pauvre, tu arrives dans une autre, et tu te rends compte qu'elle est encore plus pauvre que la tienne*²⁰⁸. À Bobigny, où le sentiment d'appartenir à une cité est très fort, la configuration des CIC stimule la rencontre entre des habitants qui se méconnaissent : *On n'a rien à voir avec eux, on ne se connaît pas, tout en étant proches, ces quartiers sont bien séparés, on n'a pas l'habitude de vivre ensemble*²⁰⁹. Les rencontres entre les quartiers pavillonnaires et les zones d'habitat collectif restent difficiles, du fait de la différence des intérêts et des difficultés de communication : *on essaie de se parler entre quartiers, pour la première fois dans notre quartier, on a réalisé comme proposition du CIC une fête de quartier inter-quartiers, mais il y avait peu de gens de Karl Marx*²¹⁰.

b) De la convivialité à l'amitié

Les processus participatifs ont un caractère festif et rassembleur. À Barreiro, le Budget participatif s'accompagne de moments de convivialité, lors de l'ouverture municipale et des Assemblées de secteur. Le gain d'un ouvrage est perçu comme une victoire et célébré en conséquence : *On prépare un bus et tout le monde y va, en sortant on fait la fête parce qu'on a conquis un ouvrage*²¹¹. Ces moments festifs sont d'autant plus importants à Bobigny que les sociabilités anciennes, liées à la gestion communiste locale, sont en crise²¹². Un coordinateur de quartier considère que la principale demande des populations immigrées, qui concerne

²⁰⁶ Selon les délégués du Budget participatif à Barreiro, lors de nos entretiens du 19 au 25.05.2006.

²⁰⁷ Donedir, déléguée du Budget participatif, lors de notre entretien du 19.05.2006.

²⁰⁸ Geraldo Filominio de Oliveira, délégué du Budget participatif, lors de notre entretien du 15.05.2006.

²⁰⁹ Catherine Yernaux, au sujet du fonctionnement du CIC entre son quartier pavillonnaire de La Cerisaie et la cité voisine de Karl Marx (entretien du 29.03.2006).

²¹⁰ Catherine Yernaux, intervention à la réunion de préparation des Assises 2006 du 15.06.2006.

²¹¹ Damião dos Reis, dirigeant de quartier de Barreiro, lors de notre entretien du 19.05.2006.

²¹² Selon l'analyse que fait Biland (2006) des Assises de Gennevilliers : *À un moment où la position nationale du parti communiste est remise en cause et où les activités locales sont de plus en plus réduites, les instances participatives pourraient être des lieux où se renouvellent des modes de sociabilité fragilisés par l'évolution du champ politique et les transformations des classes populaires* (p. 1).

l'organisation de repas et de fêtes de quartier, traduit *un sentiment d'enclavement et un besoin d'échanges*²¹³. Le constat d'une médiatrice de quartier – *le but avec les repas d'immeubles est de créer un lien*²¹⁴ – rejoint l'analyse de Bacqué et Sintomer (1999) sur les conseils de quartier, dont le rôle est de *contribuer à recréer du lien social, de remplacer, sur un autre mode, les formes traditionnelles d'encadrement qui ont disparu dans les quartiers populaires, et de favoriser dans la foulée la renaissance d'une sociabilité de voisinage* (p. 125-126). Les fêtes occupent également une place importante dans les moments participatifs à l'échelle de la ville, à l'instar du repas de clôture des Assises 2004 qui a attiré plus d'un millier d'habitants : *ça permet de créer du lien social, de la convivialité, les gens se reparlent, se connaissent*²¹⁵. Toutefois, d'autres lieux festifs liés à la municipalité, mais détachés de la démarche de démocratie participative, participent à la formation d'un lien social – c'est l'exemple du 14 juillet et surtout de la Fête de la ville, qui révèlent une certaine perpétuation des anciennes formes de sociabilité politique²¹⁶ en attirant plus de balbyniens, notamment les jeunes²¹⁷.

Pour Jean Joubert, le processus participatif contribue à *tisser du lien social*²¹⁸, mais ces liens sociaux plus étroits ne concernent que *ceux qui sont intégrés au fonctionnement de la ville, les 4/5^e restent chez eux*. On distingue donc, comme pour l'inclusion politique, différents degrés d'inclusion sociale par la formation de sociabilités, selon le type d'engagement des participants. À Barreiro, les dirigeants de quartier évoquent une forte union entre eux. Alors que Damião dos Reis connaît par cœur le téléphone de tous dirigeants du secteur, Donedir se sent appartenir à une nouvelle famille : *Avant, je n'en connaissais aucun* [des dirigeants de quartier], *maintenant, on est comme une famille, si je ne vais pas à une réunion* [des

²¹³ Jean Jacques Pavelek, lors de notre entretien du 24.03.2006.

²¹⁴ Dhya Belhadi, médiatrice sociale à Bobigny, lors de notre entretien du 13.04.2006.

²¹⁵ Jean Joubert, habitant de Bobigny, lors de notre entretien du 05.03.2006. Stéphane Pariyski, membre du cabinet du maire, estime que *les moments de convivialité ne sont pas seulement anecdotiques car il y a une demande très forte de rassemblement* (entretien du 31.03.2006).

²¹⁶ Selon Biland (2006), au sujet de *la difficile perpétuation des formes anciennes de sociabilité politique : seule la politique locale de fête est susceptible d'être investie par les habitants* (p. 5).

²¹⁷ Bacqué et Sintomer (2001) estiment qu'*il est peu probable que la démarche participative de quartier parvienne à (...) créer du lien social, car ceux qui devraient être concernés au premier chef en sont absents. Les populations considérées comme "faisant problème" et comme étant plongées dans un état d'anomie sociale, et en tout premier lieu les jeunes, sont seulement "objets" de discours* (p. 242).

²¹⁸ *Ceux qui participent, ça oblige à se connaître. Moi je vois bien dans le quartier, maintenant je connais beaucoup plus de gens qu'autrefois, au niveau de la ville. Quand on va à des manifestations, c'est classique de dire bonjour* (entretien du 05.03.2006).

Comforças], *on va m'appeler pour me demander pourquoi je ne suis pas venue, si je suis malade*²¹⁹. Ce ne sont toutefois que quelques participants du Budget participatif, membres des Comforças et admis à la réunion officielle des dirigeants de quartier de Barreiro, qui transforment la simple connaissance lors d'une réunion ou d'un moment festif en une relation plus durable d'amitié : *Rien ne vaut les Comforças qui réunissent tous les dirigeants, ceux qui déjà conquis des ouvrages (...). On connaît les personnes et l'on crée ainsi une amitié, de respect, de considération et d'intérêt aussi*²²⁰. Si la rencontre et la connaissance touchent tous les participants du processus participatif, cette transformation de liens sociaux éphémères en liens plus durables concerne seulement les citoyens les plus impliqués dans la démarche.

2) Un espace de coopération et de solidarité

Les processus participatifs incitent les participants à s'associer pour mener des projets ensemble ou former des alliances. La démocratie participative étant davantage basée sur la coopération à Belo Horizonte, elle se traduit par certains comportements de solidarité.

a) Coopération et solidarité à Bobigny et à Barreiro

À Bobigny, la participation est censée accompagner l'idée d'une *ville solidaire*, afin de refuser notamment les processus de "gentrification urbaine"²²¹, en soumettant les projets de requalification urbaine des cités à la consultation des habitants (Herzberg et Sintomer, 2005). Toutefois, rien dans la méthodologie des Assises de la ville, ni des autres canaux participatifs, ne stimule la solidarité – définie comme des liens d'interdépendance et de responsabilité mutuelle²²² – entre les participants. La solidarité est une valeur du processus participatif, qui oriente les thèmes mis en débat et les positions de la municipalité, mais elle n'est pas une pratique des participants au sein des instances participatives. Seuls les CIC incitent les

²¹⁹ Lors de notre entretien du 19.05.2006.

²²⁰ Geraldo Filominio de Oliveira, dirigeant de quartier de Barreiro, en entretien le 15.05.2006.

²²¹ La "gentrification" ou "embourgeoisement" est le processus par lequel le profil sociologique d'un quartier ou d'une ville se transforme au profit d'une couche sociale supérieure. À Bobigny, la municipalité souhaite que les projets de requalification urbaine prévus dans différents quartiers de la ville ne se traduisent pas par l'expulsion des plus pauvres vers des zones plus excentrées, mais qu'ils permettent aux habitants actuels de conserver leur logement tout en attirant des classes moyennes.

²²² *Le Dictionnaire de sociologie* de Boudon (1999) définit la solidarité sociale comme *l'état par lequel les membres d'une société ont des obligations les uns envers les autres et chacun à l'égard de tous. Cette notion se fonde donc sur le constat d'une interdépendance de fait et sur les obligations qui en découlent* (p. 213).

habitants à mener des projets en commun et à prendre des initiatives, qui s'articulent souvent autour de l'organisation de repas de quartier et d'autres moments locaux de convivialité. Si le processus des Assises de la ville et les réunions de quartier créent de nouvelles sociabilités à l'échelle municipale et locale, cette faible inclusion sociale se limite à des moments de rencontre, de connaissance et de convivialité, loin des comportements de solidarité relativement codifiés que l'on trouve à Barreiro.

La méthodologie de l'expérience brésilienne motive la formation d'alliances au sein des quartiers et entre les quartiers d'un même secteur, ce qui incite les dirigeants de quartier à communiquer et à négocier avec les autres quartiers. La négociation est impérative pour emporter un ouvrage dans le cadre du Budget participatif :

On s'est associé à l'association Pilar, on s'appuie mutuellement chaque année. Ce qui est important dans le Budget participatif, c'est cette interlocution, cette connaissance, cette ouverture. C'est très important de connaître les dirigeants des autres quartiers. On ne gagne rien tout seul. On doit chercher des accords avec d'autres quartiers²²³.

Les accords se font d'abord dans le quartier, puis entre les quartiers d'un même sous-secteur et enfin à l'échelle du secteur, lors de la réunion des dirigeants de quartier. Au-delà de l'adhésion des habitants de leur quartier, les responsables de quartier doivent conclure des alliances avec un quartier de leur sous-secteur, qui a moins de délégués mais un ouvrage moins cher, et avec celui d'un autre sous-secteur qui a le plus de délégués, afin de s'assurer un nombre important de voix pour son ouvrage. C'est l'appui mutuel entre deux quartiers qui garantit l'approbation des deux revendications (Jesus, 2004). En effet, même si un dirigeant de quartier a beaucoup de délégués, il risque de ne perdre l'ouvrage qu'il défend s'il refuse de négocier alors que deux autres quartiers plus petits s'allient.

b) Une solidarité basée sur la réciprocité et la confiance

Un dirigeant de quartier, qui estime son rôle central dans les négociations au sein de son quartier et à l'échelle du secteur – *le quartier doit avoir confiance en moi en tant que négociateur, les autres quartiers doivent avoir confiance en toi, pour que tu obtiennes leur appui* –, estime que *le Budget participatif, c'est la confiance²²⁴*. La création d'une solidarité

²²³ Damião dos Reis, dirigeant du quartier Olhos d'Água, en entretien le 19.05.2006.

²²⁴ Abelardo Fernandes da Silva, dirigeant du quartier Vale do Jatobá, lors de notre entretien du 25.05.2006.

dans le quartier est étroitement liée à la mobilisation des dirigeants de quartier et à la confiance qu'ils inspirent. C'est ainsi qu'Alda Mira a réussi à conquérir des ouvrages lors de trois Budgets participatifs consécutifs, sans qu'aucun des travaux prévus n'aient commencé, puis à mobiliser 200 personnes pour l'asphaltage d'une rue qui ne bénéficiait qu'à quelques familles. Présents à l'échelle du quartier, les comportements solidaires le sont également à l'échelle de la ville, au sein des négociations entre dirigeants de quartier. Leurs alliances sont réalisées sur une base de confiance et d'honnêteté : *ça doit être très honnête, tu votes pour moi, et je vote pour toi*²²⁵. Un dirigeant de quartier peut être amené à réduire le coût de l'ouvrage de son quartier afin que d'autres ouvrages puissent entrer dans le Budget participatif. C'est par de telles négociations que les dirigeants de quartier du sous-secteur 4 de Barreiro ont réussi à approuver le maximum d'ouvrages possible pendant plusieurs années.

Maria Auxiliadora Gomes considère que la Caravane des priorités, dont l'objectif est *que tous les délégués connaissent tous les ouvrages de leur région, qu'ils puissent faire un choix qui ne soit pas seulement en voyant leur seul intérêt mais aussi celui du quartier voisin*, répond à une volonté municipale de créer une solidarité sociale. La coordinatrice du Budget participatif affirme qu'*il est arrivé plusieurs fois dans le Budget participatif que des quartiers ne votent pas pour l'ouvrage de leur intérêt mais pour celui de l'intérêt d'un autre quartier qui en a plus besoin*²²⁶, un constat repris dans la plupart des études sur le Budget participatif de Belo Horizonte. Nos entretiens avec les dirigeants de quartier de Barreiro nous incitent à relativiser ces comportements de solidarité au moment de la Caravane des priorités. Si la connaissance de la réalité et des ouvrages des autres quartiers incite les délégués du Budget participatif à reconsidérer leur situation, la mobilisation préalable des habitants autour d'un ouvrage pour leur quartier les encourage fortement à former des alliances avec les quartiers mobilisant le plus de délégués et à voter pour leur propre ouvrage. Damião dos Reis évoque l'engagement qui le lie à son quartier et qui limite une solidarité inter-quartiers : *Quand tu vois un quartier perdre, parce qu'il ne se mobilise pas, et que toi tu as toujours gagné, tu voudrais ouvrir les mains pour l'autre quartier, mais les habitants de ton quartier te demandent des comptes*²²⁷. D'autre part, les quartiers dont les principales revendications ont déjà été

²²⁵ Lors de notre entretien avec le président des habitants de la *vila* Mangueira le 15.05.2006.

²²⁶ Lors de notre entretien du 18.05.2006.

²²⁷ Lors de notre entretien du 19.05.2006

satisfaites ont tendance à quitter le processus participatif sans continuer à aider les autres. À l'instar du quartier Lindéia, dont la participation des habitants dans le Budget participatif a sensiblement diminué une fois que les principaux problèmes du quartier ont été résolus (Jesus, 2004).

II. L'impulsion de la mobilisation sociale

Lorsqu'elle est conçue comme un projet politique visant une transformation sociale, la démocratie participative cherche à favoriser l'expression des revendications populaires et l'organisation de mouvements sociaux. Telle qu'elle s'est développée à Bobigny et à Barreiro, elle constitue un espace de mobilisation sociale au moment de la participation, mais son impact sur l'organisation des citoyens reste plus aléatoire.

1) Un moment de mobilisation

Les Assises de la ville et le Budget participatif mobilisent des citoyens pour un moment donné. Quels sont les moyens de mobilisation dans les deux expériences et quels sont les critères qui stimulent la mobilisation sociale dans le Budget participatif ?

a) Les moyens de mobilisation à Bobigny et à Barreiro

Le processus participatif est en soi un moment de mobilisation sociale. La démocratie participative requiert un engagement volontaire et bénévole des citoyens, qui décident de se mobiliser, soit individuellement soit collectivement, pour prendre part aux débats et aux décisions lors des processus participatifs. À Bobigny, où l'objectif des Assises est de mobiliser la population autour d'un nouveau projet de ville, ce sont les six chargés de mission du service "vie des quartiers et citoyenneté" qui sont en charge de la mobilisation des habitants, principalement par voie d'affichage et par envoi de courrier. Tous les habitants reçoivent des informations sur la tenue des Assises de la ville, mais les habitués des réunions de participation reçoivent une invitation personnalisée qui favorise leur présence. Plus qu'un simple "mailing de marketing", l'envoi de courrier s'appuie sur un travail permanent de contacts humains. L'objectif est d'entretenir des réseaux de participation, en fidélisant les habitants qui participent régulièrement et les nouveaux participants. Selon Jean Jacques Pavelek, ce principal moyen de mobilisation vise à *constituer des passerelles entre les outils,*

de nous servir d'une réunion pour populariser une autre²²⁸. Afin d'élargir la participation, les coordinateurs de quartier tentent de pallier l'absence de relégation de l'information par des moyens de communication plus massifs comme la télévision ou la radio – seul le journal local *Bonjour Bobigny*, envoyé à chaque habitant de la ville, couvre l'événement – en affichant par exemple les annonces des réunions dans les cages d'escalier des immeubles, lieu de passage des habitants et lieu de réunion de groupes de jeunes balbiniens.

À Barreiro, les moyens de mobilisation des dirigeants de quartier sont divers et stimulent une participation populaire. Dans son quartier du Minerão, Alda Mira nous raconte que la mobilisation se fait d'abord à travers les acteurs clés du quartier – les dirigeants du quartier mobilisent les membres des associations, des églises et des écoles – puis de porte-à-porte. La mobilisation des habitants est étroitement liée à la confiance qu'inspire le dirigeant du quartier : *On mobilise les gens les moins mobilisés en leur montrant ce que nous faisons. Si tu fais les choses, les gens croient en toi*²²⁹. À l'approche des Assemblées de secteur, des moyens de divulgation massive sont employés, tels que *carros de som*²³⁰, annonces à la messe, pancartes et banderoles. Dans les quartiers de Pilar et d'Olhos d'Água, Damião dos Reis estime que des appels sont réalisés *partout*, principalement dans les écoles et les crèches, et au cours des messes des églises catholiques et évangéliques. La plupart des dirigeants de quartier, parfois aidés financièrement par les élus municipaux, mobilisent un ou plusieurs bus le jour de l'Assemblée de secteur, pour faciliter le transport des habitants vers le lieu de réunion. Le principe du Budget participatif étant *tu participes, tu remportes, tu ne participes pas, tu ne remportes rien*²³¹, la capacité de mobiliser des dirigeants de quartier est centrale pour remporter un ouvrage dans le cadre du Budget participatif.

b) La méthodologie du Budget participatif stimule la mobilisation

La méthodologie du Budget participatif incite fortement les quartiers à se mobiliser. Du nombre de présents lors de la 2^e session des Assemblées de secteur dépendent non seulement

²²⁸ Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier, nous a donné ces précisions à la relecture de notre texte, le 04.09.2006.

²²⁹ Geraldo Filominio de Oliveira, président des habitants de la vila Mangueira, lors de notre entretien du 15.05.2006.

²³⁰ Au Brésil, les *carros de som* sont des véhicules qui font le tour d'un quartier, en diffusant des messages informatifs ou de la propagande électorale à l'aide d'un haut-parleur.

²³¹ Damião dos Reis, ex-président l'Association du quartier Olhos d'Água, lors de notre entretien du 19.05.2006.
Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

les résultats du vote pour la présélection des ouvrages mais également le nombre de délégués élus pour prendre part au Forum de secteur (*Figure 14*).

Figure 14 : Critères d'élection des délégués

Nombre d'habitants à la 2 ^e session des Assemblées	Principe d'élection des délégués
Jusqu'à 200	1 délégué pour 10 présents
De 201 à 400	1 délégué pour 15 présents
Au-delà de 400	1 délégué pour 20 présents

Source : Prefeitura de Belo Horizonte, *Orçamento Participativo 2007-2008 : Metodologia*.

Or, ce sont les délégués qui votent pour les ouvrages qui seront finalement retenus : plus les délégués sont nombreux, plus le quartier est en condition de faire des alliances avec d'autres quartiers et de remporter son ouvrage. C'est pourquoi la mobilisation de la population est massive lors de la 2^e session des Assemblées de secteur.

Par le système d'élection des délégués, le Budget participatif favorise les quartiers déjà organisés, chaque association de quartier légalement reconnue ayant droit à un délégué. L'impact du Budget participatif sur la mobilisation des habitants dépend en grande partie du degré de mobilisation existant dans ces quartiers. *Le Budget participatif a été un cadeau pour nous parce qu'on était organisés* : voilà comment Roberto Leves, dirigeant du quartier Lindéia, de forte tradition associative, résume la considérable mobilisation dans le Budget participatif des quartiers déjà organisés, qui ont tout intérêt à investir ce nouvel espace de mobilisation sociale. Le secrétaire municipal du secteur de Barreiro considère que le Budget participatif a surtout réussi à atteindre les quartiers les plus organisés, qui ne sont pas toujours les plus défavorisés : *Un quartier mobilisé est mieux préparé, la participation est plus facile à Barreiro que dans d'autres secteurs de la ville, c'est une action moins fractionnée*²³².

2) Une mobilisation comme résultat de la participation

Au-delà de la mobilisation des citoyens lors des moments de participation, la démocratie participative a un impact sur le tissu associatif et sur les mobilisations sociales, qui est plus facile à évaluer dans le cas brésilien qu'à Bobigny.

²³² Lors de notre entretien avec Geraldo Herzog, le 19.05.2006.

a) L'influence sur le tissu associatif à Barreiro

La mobilisation dans le quartier a-t-elle augmenté avec le Budget participatif ? À l'instar du président des habitants de la vila Mangueira, les dirigeants de quartier de Barreiro ont le sentiment que le Budget participatif a un fort impact sur la mobilisation sociale de leur quartier : Oui, mes gens de ma vila savent comment a lieu un ouvrage dans la région, que ce sont eux qui l'ont gagné, pas le président de l'association. Ils sont plus mobilisés, s'ils ne participent pas, c'est qu'ils sont satisfaits !²³³ Le secrétaire municipal du secteur de Barreiro rejoint cette impression unanime des dirigeants de quartier, en évoquant la démultiplication des champs de mobilisation sociale à partir du Budget participatif : à travers cette participation, les habitants du quartier sont amenés à s'organiser pour d'autres intérêts aussi, de l'ouvrage même ils finissent par avoir une participation plus citoyenne, par percevoir par exemple qu'en approuvant un centre de santé, ils doivent commencer à penser à la politique de santé, pas seulement à l'espace physique, mais à ce qui va être développé ici²³⁴.

En comparant les villes de Porto Alegre et de Belo Horizonte d'une part, et les secteurs belohorizontins de Barreiro et de Centro-Sul d'autre part, Jesus (2004) montre que ce sentiment de stimulation de la mobilisation de la part des dirigeants de quartier et des politiques locaux révèle un fort impact du Budget participatif sur les associations de quartier. La démocratie participative a permis une revitalisation considérable du mouvement associatif urbain, en incitant les associations au dialogue et à la mobilisation du quartier, en ouvrant un espace pour l'émergence de nouveaux dirigeants, et en favorisant une restructuration de l'organisation interne des associations. Les dirigeants associatifs déjà en place ont cherché à mobiliser les habitants pour qu'ils prennent part au processus et doivent depuis leur rendre des comptes sur la réalisation des ouvrages. Des citoyens sans expérience antérieure dans les mouvements associatifs ou partisans ont ressenti le besoin de contester l'action des représentants de leur quartier et de s'impliquer dans le Budget participatif. Jesus montre que le Budget participatif a mis fin à des pratiques clientélistes et paternalistes qui existaient dans les associations et dans les relations entre les dirigeants de quartier et les politiques. Si la participation de la population a augmenté dans plusieurs associations de Barreiro, il s'interroge toutefois sur sa continuité dans le temps.

²³³ Geraldo Filominio de Oliveira, lors de notre entretien du 15.05.2006.

²³⁴ Lors de notre entretien avec Geraldo Herzog, le 19.05.2006.

b) Un espace de mobilisation de l'exécutif à Bobigny

À Bobigny, il est plus difficile de mesurer l'impact du processus des Assises de la ville sur le tissu associatif, les associations n'investissant que ponctuellement les structures participatives : *les gens s'investissent plus personnellement qu'au titre d'une association, c'est plus une somme d'individualités qui par ailleurs font souvent partie d'associations*²³⁵. Les associations ne prenant pas directement part au processus, ce dernier semble affecter assez peu la vie associative balbynienne. Pourtant, un des objectifs des politiques est d'inciter les habitants à se mobiliser et à s'organiser autour de revendications sociales. Selon Bernard Birsinger, *On est aussi attentifs à ne pas laisser penser qu'on peut régler tout à l'échelle d'une ville, pour des raisons financières, pour des raisons légales, mais on peut le mettre au service de combats*²³⁶. C'est pourquoi le maire utilise les espaces de démocratie participative pour inciter les habitants à se mobiliser. Lors des réunions "Parlons franchement", il tend à généraliser les problèmes du quartier en montrant qu'ils sont révélateurs d'un problème de société appelant une réaction collective de la population : lorsqu'un habitant constate que le courrier arrive en retard dans son immeuble, le maire lui répond que les services publics ne sont pas aussi efficaces dans le 93 qu'à Neuilly-sur-Seine, et conseille aux présents d'écrire une pétition qui recevra son soutien²³⁷.

Il n'est pas aisé d'analyser l'impact de cette dimension revendicative de la démocratie participative sur la mobilisation sociale. Alors que nous avons réalisé notre enquête de terrain au moment des manifestations lycéennes et étudiantes contre le Contrat Première Embauche (CPE), le maire se servait des espaces de démocratie participative comme un espace de mobilisation contre une politique gouvernementale : *Je suis pour le retrait du CPE, on se mobilise contre*. Si nous ne pouvons établir de lien direct entre cette incitation et ce soutien de la municipalité à la mobilisation dans les réunions participatives – *Allez à la manifestation samedi, nous on y sera !* – et la forte réactivité de la population balbynienne lors des manifestations contre le CPE, nous supposons que les messages transmis par l'exécutif lors du processus participatif créent des conditions favorables à une mobilisation des habitants. Toutefois, cet appel à l'action reste exogène à la démarche participative – selon Jean Jacques

²³⁵ Catherine Yernaux, habitante de Bobigny, lors de notre entretien du 29.03.2006.

²³⁶ Lors de notre entretien avec le maire de Bobigny le 13.06.2006.

²³⁷ Observation directe lors du PF du quartier Pablo Picasso Hector Berlioz, le 21.03.2006.

Pavelek, *on demande aux gens d'exposer leurs problèmes et de voir si les élus ont une solution, et c'est seulement quand ils n'en ont pas qu'on fait appel à une intervention revendicative, avec les élus et chapeautés par eux*²³⁸ – et pose la question de l'autonomisation de la mobilisation sociale. Directement impulsées par la municipalité, les revendications sociales ne sont pas encore menées à partir de modalités décidées collectivement.

Chapitre 2 : L'inclusion sociale, un résultat de la participation ?

Si les analyses des Budgets participatifs brésiliens évoquent ou évaluent les effets redistributifs du processus de participation, les études des expériences européennes pointent la faiblesse des résultats en termes de justice sociale (Herzberg et Sintomer, 2005). Nous confirmons ici que la redistribution des richesses est un résultat de la démocratie participative "à la brésilienne" et non de la démocratie participative "à la française".

I. La question des résultats de la participation

Évaluer les dispositifs participatifs en termes d'inclusion sociale pose le problème de l'imputabilité, à la fois perçue et réelle, des résultats. Les citoyens font-ils le lien entre leur participation et des réalisations concrètes ? Peut-on attribuer les résultats sociaux que nous observons aux seuls processus participatifs ? Pour chaque expérience, nous analysons les perceptions des acteurs sur les résultats de leur participation, puis nous étudions la dimension objective de l'imputabilité des résultats.

1) Bobigny : le problème de l'imputabilité des résultats

À Bobigny, les résultats issus de la participation ne sont pas directement perçus par les habitants. Or, on ne peut mesurer les effets redistributifs des Assises de la ville du fait de l'absence de lien direct entre ce qui se dit dans les réunions et ce que décide la municipalité.

a) La perception des résultats : à quoi ça sert ?

Beaucoup de blabla, peu de résultats, tel était le slogan de l'opposition à la majorité municipale lors des dernières élections. Dans une réunion de quartier, un jeune reprend la

²³⁸ Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier, en commentaire à la relecture de notre texte le 04.09.2006.
Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

même critique : *On papote, ça sert à rien, quand on va voir les résultats ?*²³⁹ Lorsque nous avons abordé la question dans nos entretiens, les réponses se sont rejointes : soit les habitants ne voient pas de résultats, soit ils considèrent qu'ils sont minimes ou peu mis en valeur. Danielle Lasserre, pourtant conseillère de l'opposition, a évoqué les *quelques transformations* issues directement des Assises, qui sont visibles *au niveau de la rénovation d'immeubles, de la propreté des rues, du stationnement sauvage et des pigeonniers*²⁴⁰. Certains habitants estiment que les résultats seront plus visibles une fois les projets de requalification urbaine lancés dans les cités. Catherine Yernaux illustre la visibilité de certains résultats issus directement de réunions locales par l'amélioration de la circulation dans son quartier. Jugeant les réalisations lentes et peu mises en valeur – *Il faut le dire quand une idée vient de la démocratie participative, ils se défendent toujours sur ce qui n'a pas été fait, il faut plus se tourner vers le positif*²⁴¹ – cette "citoyenne active" considère que *l'instauration d'un dialogue qui n'existait pas auparavant* constitue le principal résultat de la démocratie participative.

Si quelques habitants nous ont parlé des résultats visibles de la démocratie participative, toutefois en demi-teinte, la majorité s'interroge encore sur les finalités de leur participation : *c'est ça le problème, les gens se disent "à quoi ils servent si rien n'arrive ?"*²⁴². Le film *Bobigny style*, réalisé dans le cadre des Assises 2006, expose plusieurs interventions d'habitants dénonçant le manque de résultats de réunions qui se sont pourtant multipliées. La lenteur des résultats de la démocratie participative est parfois comparée à l'efficacité d'une action associative : *je ne vois pas trop de résultats, c'est beaucoup plus long que dans mon association, là au moins les dalles sont fleuries tout de suite !*²⁴³. Catherine Yernaux, qui s'interroge régulièrement sur l'intérêt de la démarche – *parfois on se demande "est ce que ça sert vraiment à quelque chose ?"* – considère qu'il est *difficile de répondre sur la finalité de la démocratie participative*²⁴⁴. Jean Joubert estime pour sa part que la démocratie participative ne produit pas de résultats propres et pose ainsi la question centrale de l'absence d'un lien direct entre la prise de parole des habitants et la prise de décision des élus.

²³⁹ PF du quartier Étoile-Grémillon, le 16.03.2006.

²⁴⁰ Lors de notre entretien du 18.04.2006.

²⁴¹ Lors de notre entretien du 29.03.2006.

²⁴² Dhya Belhadi, médiatrice sociale, lors de notre entretien du 13.04.2006.

²⁴³ Christine Kabbech, présidente de l'association de quartier Les Épaulards, en entretien le 04.03.2006.

b) L'absence de lien direct entre la prise de parole et la décision

Lorsque nous avons évoqué le problème de l'imputabilité des résultats de la participation à Bobigny, un exemple revient dans tous les discours. C'est le refus par des habitants de Grémillon du projet de requalification urbaine de leur cité, qui avait été conçu par les architectes sans leur participation et qui ne correspondait pas à leurs attentes. Finalement, le projet a été rediscuté en concertation avec les habitants et modifié en conséquence. Lorsque les habitants refusent un projet, leur rejet est généralement pris en compte, mais leur capacité de proposition reste limitée :

Des exemples montrent que, quand les habitants s'organisent, il y a des choses qui devaient se faire qui ne se font pas, mais la force des habitants c'est plus de dire non que oui, face au projet de la ville qu'on leur propose. Si les habitants ont envie de quelque chose, ce n'est pas évident qu'ils l'obtiennent, si ça ne correspond pas aux priorités de la municipalité²⁴⁵.

Des idées et des propositions mises en œuvre sont pourtant issues directement des Assises, mais il n'existe pas de méthodologie assez rigoureuse pour que les avis des habitants soient formellement pris en compte dans la décision. Du fait de leur manque de formalisation, les canaux participatifs constituent surtout un moyen de faire remonter les informations des habitants vers la mairie, par le biais des coordinateurs et des médiateurs de quartier, ou par la présence directe des services municipaux. L'espace de la participation et de la discussion étant déconnecté de l'espace de décision (Blondiaux, 2005b), les effets de la participation restent indirects et soumis à l'appréciation de l'exécutif et de l'administration municipale.

Le caractère informel du processus ne permet pas d'éclaircir la relation entre la prise de parole des habitants et la prise de décision des élus. Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier, estime que la municipalité a été loin dans l'expression des habitants à l'échelle du quartier et de la ville, sur des intérêts particuliers et sur des orientations plus générales. Il situe toutefois un blocage dans l'articulation entre la prise de parole et la prise de décision : *Qu'est ce qu'on fait de cette parole ? Comment on la traduit en actions, en résultats concrets et évaluable ? Comment ça va être pris en compte ?*²⁴⁶ Les politiques considèrent que les engagements pris par le maire à l'issue des Assises de la ville traduisent l'expression des

²⁴⁴ Lors de notre entretien du 29.03.2006.

²⁴⁵ Julie Wallet, coordinatrice de quartier, lors de notre entretien du 05.04.2006.

²⁴⁶ Lors de notre entretien du 24.03.2006

habitants. Toutefois, ces engagements restent des prises de position de la municipalité, qui ne sont pas obligatoirement issues des réunions de participation : *on ne peut pas savoir si un résultat est uniquement de la démocratie participative car on ne sait pas si l'engagement vient des propositions des Assises ou du programme du maire*²⁴⁷. Le rôle de l'Observatoire des engagements se cantonne à une évaluation de la tenue d'engagements pris par la municipalité, sans considérer s'ils résultent effectivement des débats publics. Par conséquent, il est nous impossible d'évaluer le caractère redistributif des engagements pris à l'issue des Assises de la ville car ils ne sont pas imputables à la seule participation des habitants.

2) Barreiro : des résultats qui suscitent la polémique

À Barreiro, la perception des résultats relève plus de divergences idéologiques que d'un problème d'imputabilité. Les effets redistributifs du Budget participatif sont mesurables, à condition de prendre en compte son articulation avec d'autres politiques municipales.

a) La perception des résultats : tout change ou rien ne change

Les réponses à notre question *Qu'est ce qui a changé avec le Budget participatif ?* changent du tout au tout. Pour les dirigeants de quartier et les politiques de la majorité municipale, "tout" a changé avec le Budget participatif. Pour ses opposants, "rien" n'a changé. L'opposition estime que le Budget participatif ne peut avoir de réel impact sur la situation sociale de la ville, du fait de la faiblesse des ressources qui lui sont allouées :

*Nous ne croyons pas au Budget participatif parce que le montant est très petit, infime. Le gouvernement investit très peu dans les zones prioritaires, alors il fait ce peu avec la volonté populaire (...). Il n'y a aucun changement dans la ville, l'impact est très petit. Il y a des choses qui arrivent, mais des choses qui devraient arriver*²⁴⁸.

Totó Teixeira, élu municipal du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), estime que le processus de participation ne permet pas une inclusion sociale de la population

²⁴⁷ Jean Joubert, lors de notre entretien du 05.03.2006. Herzberg et Sintomer (2005, p. 160) remarquent, en observant le déroulement d'un Forum des Assises de 2004 : *Les habitants énoncent leurs doléances et leurs propositions, les élus écoutent et dialoguent (...). C'est à eux qu'il reviendra ultérieurement de trier les arguments qui leur sembleront recevables et d'effectuer une synthèse, forcément subjective, de la soirée. Cette écoute sélective fondée sur la proximité, cette dynamique communicationnelle institutionnalisée mais procéduralement floue est symbolique du type de démarche participative qui prévaut sur la ville et, au-delà, de la "démocratie participative" à la française.*

²⁴⁸ Raimundo Lacerda, assesseur de l'élu municipal Antônio Pinheiro, du Parti Social Démocrate Brésilien (PSDB), lorsque nous l'avons interrogé sur la position de son parti le 23.05.2006.
Héloïse Nez – La démocratie participative locale – Master Sociétés et Politiques comparées - IEP de Paris – 2006

car le gouvernement pourrait investir davantage dans les périphéries. Luttant depuis treize ans pour que le métro arrive à Barreiro, il dénonce un manque de volonté politique pour investir dans une zone éloignée du centre ville, tout en visant le cœur du processus participatif : *on n'a pas besoin de demander aux gens ce qu'ils veulent, nous on le sait*²⁴⁹.

Évidemment, la position des élus de la majorité municipale est plus enthousiaste. Paulão, élu municipal du Parti Communiste du Brésil (PCdoB) estime que *nous avons fait au cours de ces treize années ce que n'ont pas fait les gestions antérieures en soixante ans*²⁵⁰. Neila Batista, actuellement élue municipale du PT, évoque les changements que le budget municipal a apportés dans les trois secteurs de Belo Horizonte qu'elle a administrés :

*Les premières années, la périphérie de la ville a radicalement changée. La population qui avait clairement le plus de besoins, qui ne disposait pas d'un espace d'articulation politique, elle a gagné cet espace de représentation, et de fait la situation objective de ses lieux de vie a commencé à changer. Le premier changement a été visuel*²⁵¹.

Les dirigeants de quartier, favorables au non à la majorité municipale, mettent tous en avant les résultats concrets que le Budget participatif a apporté dans leur quartier, ainsi que la possibilité de réaliser des ouvrages sans demander de faveurs aux politiques locaux. Le président des habitants de la *vila* Mangueira estime que le changement a été *radical* pour les *vilas* qui se sont engagées dans le processus :

*De tous les gouvernements qui ont été au pouvoir, aucun n'a investi dans les vilas et favelas. Le Budget participatif est en train de changer le visage des vilas et favelas. (...) Dans toutes les périphéries, il y a maintenant des investissements. Il y a dix ans, notre favela était complètement différente. S'il y a des investissements aujourd'hui, c'est parce qu'il y a le Budget participatif*²⁵².

Le Budget participatif a permis, selon les partisans de cette politique, d'investir dans les zones périphériques, où les ressources n'allaient qu'en période électorale. Cette déconcentration des richesses vers les zones les plus défavorisées a une signification particulière dans le contexte brésilien, étant donnée la forte concentration des ressources dans les zones de haut revenu.

²⁴⁹ Lors de notre entretien du 23.05.2006.

²⁵⁰ Lors de notre entretien du 23.05.2006.

²⁵¹ Lors de notre entretien du 24.05.2006.

²⁵² Geraldo Filominio de Oliveira, lors de notre entretien du 15.05.2006.

b) Des résultats imputables en partie au Budget participatif

Les dirigeants de quartier et les partisans du PT estiment que les ouvrages réalisés dans le cadre du Budget participatif ne se seraient jamais faits autrement et qu'ils sont directement imputables au processus de participation populaire. Le Budget participatif a permis de réaliser des ouvrages que ni l'exécutif ni les élus municipaux n'auraient réalisés car ils ne bénéficient pas à assez d'électeurs et ne sont pas suffisamment visibles. Selon une élue municipale pétiste, *le Budget participatif a apporté cette possibilité de démocratiser l'accès à des ressources publiques et de réaliser des ouvrages dans l'ensemble de la ville, même si cet ouvrage ne donne pas un certain prestige au maire, car il est réalisé dans un quartier périphérique*²⁵³. Alda Mira, membre de la Commission des habitants de Minerão, nous donne l'exemple d'une rue qui a été asphaltée dans le cadre du Budget participatif alors qu'elle se situe dans un quartier périphérique de Barreiro et qu'elle n'est utilisée que par une quinzaine d'habitants : *C'est parce que la décision de l'ouvrage vient de la population qu'il est possible de réaliser des ouvrages invisibles, dans des quartiers périphériques*²⁵⁴.

À Barreiro comme dans les autres secteurs de Belo Horizonte, le Budget participatif a des résultats concrets et visibles qui lui sont directement imputables. Lorsqu'un ouvrage est voté dans le cadre du Budget participatif et qu'il est ensuite réalisé, le résultat final est directement issu de la participation des habitants. Les organes exécutif et législatif de la municipalité ne font que valider le *Plan d'ouvrages du secteur* voté par les délégués lors des Forums de secteur, sans lui apporter aucune modification. Les ouvrages réalisés dans le cadre du Budget participatif étant directement issus de la participation populaire et ayant peu de chances de susciter un intérêt hors du cadre participatif²⁵⁵, nous pouvons en évaluer les effets redistributifs sans nous confronter au problème de l'imputabilité des résultats. Toutefois, les améliorations des conditions de vie qu'évoquent les dirigeants de quartier ne sont pas le seul effet du Budget participatif, ce dernier s'articulant avec d'autres politiques urbaines et sociales. Dans les *vilas* et les *favelas*, il agit de concert avec des programmes des politiques

²⁵³ Neila Batista, lors de notre entretien du 24.05.2006.

²⁵⁴ Lors de notre visite du quartier du Minerão le 31.05.2006.

²⁵⁵ Un gouvernement local pourrait choisir d'investir dans les périphéries sans s'appuyer sur la participation des habitants. Cependant, les investissements réalisés dans ces zones périphériques correspondraient probablement à des ouvrages visibles atteignant une majorité de la population. L'asphaltage de la rue dont parle Alda Mira aurait peu de chance d'être réalisé sans consulter les habitants qui l'empruntent chaque jour pour rentrer chez eux.

sociales (*BH Cidadania*) et des programmes des politiques urbaines (PGE). Si certaines *vilas* du secteur Centro Sul reçoivent des ressources internationales, le Budget participatif reste tout de même le principal programme d'investissements dans les secteurs périphériques comme Barreiro

II. Les effets redistributifs du Budget participatif à Barreiro

Nous démontrons pour le secteur de Barreiro un mécanisme mis en avant dans d'autres études (Marquetti, 2003 ; Pires, 2002), selon lequel l'association entre une participation populaire au sein des Assemblées de secteur et des critères de distribution établis par la municipalité sur un principe de justice sociale génèrent des résultats redistributifs positifs.

1) Les critères de distribution des ressources²⁵⁶

Alors que les politiques balbyniens refusent de donner la priorité aux populations les plus défavorisées dans leurs canaux participatifs²⁵⁷, la municipalité de Belo Horizonte a élaboré, avec l'aide d'universitaires, des critères de distribution des ressources qui font du Budget participatif un instrument de justice sociale. Calculés pour chacune des 81 "unités de planification" (UP) de la ville²⁵⁸, l'Indice de la qualité de vie urbaine (IQVU) et la Carte de l'exclusion sociale, conçue à partir de l'Indice de vulnérabilité sociale (IVS), orientent la distribution des ressources en donnant la priorité aux zones et aux populations les plus défavorisées.

a) L'Indice de qualité de vie urbaine (IQVU)

L'IQVU est un indice urbanistique élaboré en 1996 afin de servir de critère pour établir des priorités en matière d'investissements municipaux du Budget participatif de Belo

²⁵⁶ Cette partie s'appuie sur un article de Nahas (*O Índice da qualidade de vida urbana e a Mapa da exclusão social de Belo Horizonte*, 2000), deux publications de la municipalité de Belo Horizonte (*O Índice de qualidade de vida urbana*, 1996 ; *Mapa da exclusão social de Belo Horizonte*, *Planejar BH*, 2004) et un entretien avec Otávio de Avelar Esteves, membre de l'équipe de recherche de la PUC Minas ayant élaboré l'IQVU et l'IVS.

²⁵⁷ À Bobigny, aucune instance de participation ne favorise les populations ou les quartiers les plus défavorisées, si ce n'est la GUP qui ne concerne que les cités HLM ou les Ateliers urbains qui se tiennent dans les quartiers concernés par les projets de requalification urbaine.

²⁵⁸ Les UP sont des unités spatiales définies par le *Plan Directeur de la Ville* de 1995, sur les critères d'homogénéité du mode d'occupation du sol, de continuité de l'occupation, des limites des secteurs administratifs de la municipalité et des grandes barrières physiques. Les plus grandes *vilas* et *favelas* de la ville constituent des unités à part.

Horizonte. Il mesure la qualité de vie du lieu urbain, en prenant en compte pour chaque UP l'offre et l'accès aux services publics. L'accessibilité est calculée à partir du temps de déplacement nécessaire pour atteindre le service en utilisant les transports collectifs. L'IQVU identifie les zones de la ville où l'offre et l'accès aux services publics est la plus faible, qui doivent être prioritaires dans la distribution des ressources disponibles, et les services qui doivent être prioritaires dans ces zones, pour améliorer la qualité de vie urbaine. Cet indice mathématique réunit onze variables – approvisionnement, assistance sociale, culture, éducation, sports, habitat, infrastructure urbaine, environnement, santé, services urbains et sécurité urbaine – subdivisées en critères et en indicateurs (Nahas, 2000). Les indicateurs, qui traduisent la quantité et la qualité de l'offre des services dans chaque variable, sont les informations numériques à partir desquelles l'indice est calculé. Ils se réfèrent tous au lieu de vie, les thèmes recevant le plus de poids dans le calcul étant l'habitat et les infrastructures.

L'ensemble de ces données est agrégé dans un indice, qui donne une "note" pour chaque UP, soit l'IQVU de chaque unité. Les UP de Belo Horizonte sont classés en 6 catégories, du plus fort IQVU (0,645) au plus faible (0,328). Plus l'indice est élevé, meilleure est l'offre et l'accès aux services publics. Les UP de Barreiro se situent dans les catégories III à VI (*Figure 15*), ce qui signifie que toutes les unités de ce secteur présentent des problèmes d'accès et de distribution des services publics, sans que les variations de qualité de vie urbaine au sein de Barreiro soient aussi importantes que pour d'autres secteurs. L'IQVU et la population sont les deux critères utilisés pour distribuer les ressources entre les secteurs et les sous-secteurs de Belo Horizonte. La distribution des ressources est directement proportionnelle à la population et inversement proportionnelle à l'IQVU. Ce sont les secteurs les plus peuplés et les moins dotés d'IQVU qui reçoivent le plus de ressources dans le cadre du Budget participatif.

Figure 15 : Classification des UP de Barreiro par rapport à leur IQVU, 1994

UP	IQVU	Classe (position à BH, sur 81 UP)
Barreiro de Baixo	0,487	III (27)
Cardoso	0,470	III (34)
Bairro des Indústrias	0,435	IV (47)
Lindéia	0,415	V (56)
Barreiro de Cima	0,407	V (63)
Olhos d'Água	0,340	VI (76)

Source : Nahas, 2000.

b) La Carte de l'exclusion sociale

Élaboré en 2000, l'Indice de vulnérabilité sociale (IVS) cherche à caractériser la population d'un lieu donné. Alors que les indicateurs de l'IQVU se réfèrent au lieu de vie, les indicateurs de l'IVS sont basés sur des données ayant trait à la population et aux domiciles. Cet indice permet d'identifier les zones de la ville où la population est la plus vulnérable à l'exclusion sociale et les aspects dans lesquels la population de ces régions est la plus exclue. L'IVS mesure l'accès de la population à cinq "dimensions de la citoyenneté" – culturelle, environnementale, économique, juridique et de survie – à partir de onze indicateurs qui expriment les niveaux d'exclusion et d'inclusion dans chaque dimension de la citoyenneté (Nahas, 2000). Une fois comparées à des données démographiques comme l'âge et à des données relatives aux extrêmes d'exclusion comme l'analphabétisme, les valeurs obtenues forment la Carte de l'exclusion sociale de la ville, élaborée à partir d'une définition de l'exclusion sociale comme *un processus qui empêche une partie de la population de partager les biens et les ressources offerts par la société, conduisant à la privation, à l'abandon et à l'expulsion de cette population des espaces sociaux* (Nahas, 2000).

L'IVS n'est pas utilisé en tant que tel dans la distribution des ressources du Budget participatif de Belo Horizonte. Toutefois, les zones les plus vulnérables de la ville, repérées à partir de la Carte de l'exclusion sociale, reçoivent un poids plus élevé lors du vote des ouvrages et des délégués, qui est de l'ordre de 30% pour le secteur de Barreiro. En leur donnant plus de chance de remporter un ouvrage, la municipalité cherche ainsi à favoriser la mobilisation et la conquête d'ouvrages dans les zones les plus vulnérables.

2) Les résultats en termes d'accès aux biens et services publics

En ayant recours à l'IQVU, Pires (2002) montre que le Budget participatif de Belo Horizonte a d'importants effets redistributifs à l'échelle de la ville. Son calcul de la valeur des investissements et du nombre d'ouvrages pour les six catégories d'UP révèle une concentration des investissements du Budget participatif dans les zones dotées des IQVU les plus bas (*Figure 16*). Sa démonstration est d'autant plus claire quand il compare les deux catégories d'UP aux plus forts IQVU avec les deux catégories aux plus faibles IQVU : à population comparable, les UP dotés de l'IQVU le plus faible ont reçu cinq fois plus de

ressources et 2,5 fois plus d'ouvrages que les UP dotés de l'IQVU le plus fort.

Figure 16 : Valeur des investissements et nombre d'ouvrages par catégories d'UP

Catégorie d'UP en fonction de l'IQVU	Nombre d'UP	Intervalle de l'IQVU	Moyenne de la population	Moyenne des investissements (en reais)	Moyenne du nombre d'ouvrages
Classe I	6	0,570 – 0,645 ▲	18 677	93 374,20	0,50
Classe II	19	0,491 – 0,550	24 985	307 255,16	0,84
Classe III	12	0,463 – 0,488	35 027	1 185 151,05	2,08
Classe IV	18	0,423 – 0,456	30 102	1 075 192,75	2,44
Classe V	15	0,384 – 0,415	26 109	1 149 208,66	1,73
Classe VI	11	0,328 – 0,368 ▼	13 709	1 221 302,76	1,82

Catégorie d'UP en fonction de l'IQVU	Nombre d'UP	Intervalle de l'IQVU	Population totale (UP des 2 classes)	Total des investissements (UP des 2 classes)	Nombre d'ouvrages au total
Classe I + II	25	0,491 – 0,645	586 774	6 398 093,31	19
Classe V + VI	26	0,368 – 0,415	542 438	30 672 460,20 ▼	46

Source : Pires, 2002.

a) Localisation, thématiques et qualité de la dépense publique

Pour mesurer les effets redistributifs dans le secteur de Barreiro, nous considérons quatre indicateurs²⁵⁹ : le pourcentage d'ouvrages réalisés dans les "zones prioritaires d'inclusion sociale", la répartition des ouvrages par thématique, l'évolution des thématiques et la qualité des investissements réalisés. La localisation des ouvrages du Budget participatif confirme la mise en pratique du principe d'inversion des priorités. Pour les Budgets participatifs de 2003/2004 et de 2005/2006, plus de 70% des ouvrages du Budget participatif sont localisés dans les "zones prioritaires d'inclusion sociale" alors que la population de ces zones représente moins de 10% de la population de Barreiro (Figure 17).

Figure 17 : Ouvrages du Budget participatif votés dans les zones prioritaires de Barreiro

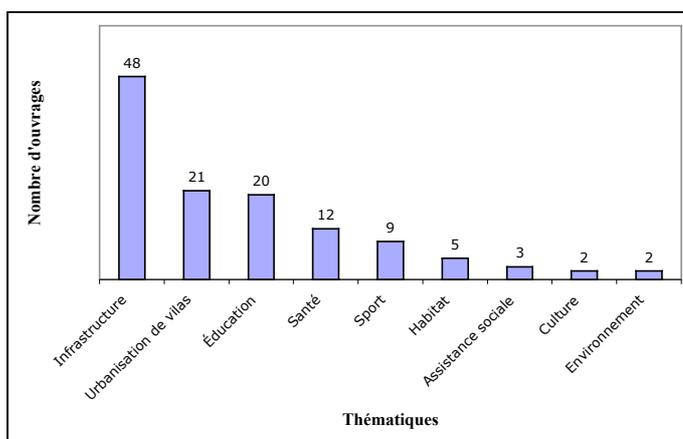
	Secteur	Zones prioritaires (zp)	Proportion des zp dans le secteur
Population	265 743	26 002	9,9 %
Ouvrages en 2003/2004	14	10	71 %
Ouvrages en 2005/2006	15	11	73 %

Sources : Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2006* ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006* ; *OP 10 anos : Orçamento Participativo*.

²⁵⁹ Nous n'avons pu développer une démonstration à partir de l'IQVU car les données ne sont fiables que pour 1994, selon Otávio de Avelar Esteves. Il serait intéressant de comparer l'évolution de l'IQVU pour chaque UP de Barreiro entre 1994 et 2000, une fois que les chiffres seront disponibles.

Du point de vue des thématiques, plus de la moitié des ouvrages approuvés dans le cadre du Budget participatif depuis 1994 sont des travaux d'infrastructure dans les quartiers et d'urbanisation des *vilas*, des demandes qui concernent les zones de Barreiro les moins pourvues d'infrastructures (*Figure 18*). La prise en compte de demandes des catégories de la population les plus défavorisées a permis à des *vilas* de s'urbaniser, à l'instar de la *vila* Mangueira, qui a conquis cinq ouvrages depuis le début du Budget participatif, dont quatre d'urbanisation : avec l'ouverture des rues, cette *vila* de "becos" est devenu un quartier²⁶⁰.

Figure 18 : Ouvrages du Budget participatif par thématique à Barreiro (1994-2006)

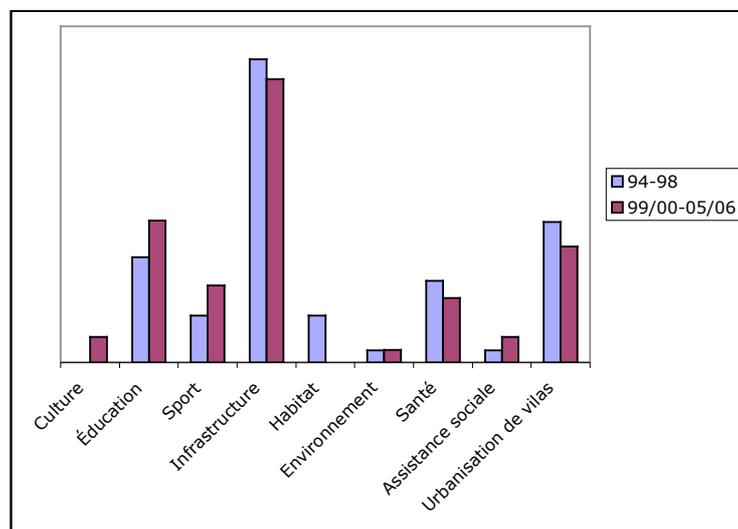


Sources : Coordination du Budget participatif de Barreiro (de 1996 à 2001/2002) ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2004* ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*.

L'analyse de l'évolution des thématiques montre que les ouvrages d'infrastructure et d'urbanisation des *vilas* tendent à occuper moins de place dans les derniers Budgets participatifs qu'au début de la démarche. En comparant la proportion occupée par chaque thématique dans les ouvrages votés à Barreiro de 1994 à 1998 et de 1999/2000 à 2005/2006, on remarque que les demandes d'infrastructure et d'urbanisation de *vilas* diminuent, alors que d'autres thématiques – comme la culture, l'éducation ou le sport – émergent (*Figure 19*).

²⁶⁰ Walquírio Aulis Silva, assesseur du Budget participatif à Barreiro, lors de la visite de la *vila* Mangueira. Les "becos" sont de petites ruelles caractéristiques des *vilas* et des *favelas* brésiliennes

Figure 19 : Répartition des ouvrages du Budget participatif par thématique pour les Budgets participatifs de 1994 à 1998 et de 1999/2000 à 2005/2006



Sources : Coordination du Budget participatif de Barreiro (de 1996 à 2001/2002) ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2004* ; *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*.

La sophistication des demandes est un indicateur d'inclusion sociale car la population revendique d'autres équipements sociaux une fois que les demandes basiques d'infrastructures sont réalisées. Le quartier de Lindéia (28 000 habitants) illustre l'évolution des thématiques à Barreiro. Les premières années du Budget participatif (1994, 1995, 1996 et 1999-2000) ont été l'occasion de réaliser des ouvrages d'infrastructure, puis des ouvrages dans le domaine de l'éducation (1995) et de la santé (1998). Les deux derniers Budgets participatifs ont permis l'obtention d'un centre culturel et d'un centre sportif : *Nous avons demandé un centre culturel parce que les autres demandes avaient déjà été prises en compte, parce qu'on avait déjà obtenu l'asphaltage des routes et les égouts, la culture et le sport sont venus en dernier*²⁶¹.

Notre quatrième indicateur pour évaluer les effets distributifs du Budget participatif à Barreiro est davantage qualitatif. La qualité des ouvrages réalisés, assurée par les rencontres entre les habitants et les techniciens, puis par le suivi des Comforças, indique que les améliorations des conditions de vie ne sont pas temporaires, comme cela était le cas des "ouvrages électoraux" accordés par les élus municipaux :

Le Budget participatif garantit aussi la qualité des interventions, toutes les interventions dans le cadre du Budget participatif font parties d'un projet effectif, avec une viabilité

²⁶¹ Carmen Panadés Rubió, Association du quartier Regina, lors de notre entretien du 25.05.2006.

technique. Avant le Budget participatif, c'était des ouvrages pour tromper le peuple, des ouvrages mal faits, sans qualité technique. Par exemple, on mettait de l'asphalte à un endroit où il n'y avait pas de drainage, l'asphalte ne résistait pas à la première pluie. Tout ce qui est sous la terre, que personne ne voit, ça n'avait pas d'intérêt politique. Il n'y avait pas de travaux complémentaires pour garantir la qualité de cet ouvrage, c'était des ouvrages électoraux pour gagner les élections, qui étaient moins chers aussi²⁶².

b) Les limites de l'inclusion sociale

Concernant les limites du Budget participatif, tous les acteurs interrogés évoquent une restriction financière qui conditionne l'ampleur des ouvrages réalisés et limite les effets du processus en termes d'inclusion sociale. Selon le secrétaire municipal du secteur de Barreiro, *la valeur pour Barreiro fait que nous allons réaliser des ouvrages qui rentrent dans cette valeur, il va toujours rester les ouvrages plus complexes, qui exigent des ressources plus importantes²⁶³*. Un chercheur au service des politiques sociales du secteur de Barreiro considère que l'une des limites du processus est de réaliser de petits investissements urgents, alors que d'autres ouvrages permettraient une inclusion sociale de la population sur le long terme :

Moi, j'aimerais que d'autres demandes soient incluses dans le Budget participatif, pas seulement l'asphaltage de ma rue, mais aussi des demandes présentées par la classe moyenne, comme un musée, une bibliothèque, un centre culturel. La participation serait beaucoup plus importante, l'insertion des personnes pauvres dans la dispute d'autres biens. Imagine une personne pauvre, bénéficiaire de la "Bourse-École", défendant la construction d'une bibliothèque ou d'un centre culturel au lieu de défendre son propre nombril ?²⁶⁴

Si la population à bas revenu dispose ainsi d'un instrument de justice sociale, le Budget participatif présente des limites pour résoudre les problèmes de la population, qui sont liées à la capacité financière des municipalités pour faire face aux énormes problèmes affligeant les villes brésiliennes (Marquetti, 2003)²⁶⁵. Le président du Conseil de quartier Assis Chateaubriand de la Vale do Jatobá regrette que le Budget participatif demande autant de

²⁶² Maria Auxiliadora Gomes, coordinatrice du Budget participatif, lors de notre entretien du 18.05.2006.

²⁶³ Geraldo Herzog, lors de notre entretien du 19.05.2006.

²⁶⁴ Marilene da Conceição de Souza, lors de notre entretien du 19.05.2006.

²⁶⁵ *Bien que certains gouvernements municipaux s'engagent dans l'inversion des priorités, (...) ils ne peuvent réaliser qu'une fraction très réduite des besoins des quartiers de bas revenu. Dans ce sens, le mérite du Budget participatif ne réside pas nécessairement dans les gains matériels pour les segments de faible revenu, mais si dans l'élargissement de la participation et du pouvoir de décision pour des groupes auparavant exclus du processus décisionnel (Souza, 2001, p. 94).*

temps et octroie si peu d'argent *pour des ouvrages qui sont d'hier*²⁶⁶. Une des critiques des membres de l'opposition, liée à la faiblesse des ressources allouées au Budget participatif, est le fait de devoir choisir entre des ouvrages aussi urgents les uns que les autres :

*Le gouvernement investit très peu dans les zones prioritaires, alors il fait ce peu avec la volonté populaire. Mais le peuple a besoin de tout. Entre un "beco" ici ou là, entre une école ou un centre de santé, on ne devrait pas choisir, il faut faire les deux. Nous ne sommes pas en condition de donner le choix au peuple, lui a l'impression de gagner quelque chose qu'il devrait avoir l'obligation d'avoir*²⁶⁷.

La concurrence que produit le Budget participatif entre des quartiers qui ont tous autant de besoins essentiels peut paraître injuste. Pourquoi la population de la périphérie doit-elle lutter pour obtenir l'assainissement d'un égout en trois Budgets participatifs²⁶⁸, alors que des investissements sont réalisés dans la zone centrale sans participation ? N'oublions pas que les classes moyennes et riches ont accès, sans aucune dépense d'énergie ni de temps, aux infrastructures pour lesquelles les pauvres luttent (Souza, 2001). Le système participatif de Belo Horizonte maintient ainsi une différence entre les quartiers centraux et les zones périphériques, ces dernières devant se mobiliser pour obtenir des bouts d'ouvrage alors que l'assainissement et l'asphaltage pourraient faire l'objet d'une politique universelle :

*On dit que le Budget participatif c'est pour les pauvres. Mais les quartiers de la zone centrale n'ont pas besoin du Budget participatif, ils ont déjà le budget, alors ils n'ont pas besoin du participatif*²⁶⁹.

²⁶⁶ Nelson Rodrigues Carvalho, lors de notre visite du quartier Vale do Jatobá le 25.05.2006.

²⁶⁷ Raimundo Lacerda, assesseur de l'élu municipal Antônio Pinheiro (PSDB), en entretien le 23.05.2006.

²⁶⁸ Dans le quartier excentré du Minerão, Alda Mira et les habitants de son quartier se battent depuis six ans pour réaliser l'assainissement de l'égout à ciel ouvert qui traverse le quartier, avec ses rats porteurs de maladies et son odeur nauséabonde. Comme l'ouvrage est cher – incluant la canalisation de l'égout, l'asphaltage de routes environnantes, la mise en place d'un réseau d'assainissement et le déplacement des logements situés à proximité de l'ouvrage –, il a du être divisé en trois Budgets participatifs.

²⁶⁹ Alda Mira, membre de la Commission des habitants de Minerão, lors de notre visite le 31.05.2006.

Conclusion

Quelle dimension inclusive pour la démocratie participative ? Cette question posée au début de notre enquête n'appelle pas de réponse simple ni définitive. Il est difficile de déterminer l'inclusion politique et sociale engendrée par la participation hors contexte, étant donnée la diversité des situations politiques et socio-économiques, et des pratiques participatives mises en place – plurielles tant dans leurs attendus que dans leurs résultats. Une méthode comparative permet de comprendre la singularité d'expériences diverses par leur mise en perspective, mais elle présente ce qui est en un lieu et un moment donné, d'où les difficultés de montée en généralité (Badie et Hermet, 1990). La démocratie participative n'a pas *à priori* de dimension inclusive, celle-ci dépendant notamment des modalités de la participation²⁷⁰. Les pratiques participatives impliquent à un moment donné une petite partie de la population d'une ville ou d'un quartier dans un nouveau processus politique et social. Ce qui ne signifie pas qu'elles induisent automatiquement une inclusion politique et sociale, dans le sens que nous donnons à ces deux termes en introduction. Elle peut même avoir une dimension excluante, les inégalités socio-économiques créant des obstacles à la participation de certains groupes sociaux, bien que les espaces soient créés pour que tous participent. Comme n'importe quel contrat politique, la participation exclut en même temps qu'elle inclut (Santos, 2002b)²⁷¹. Deux remarques générales ponctuent notre réflexion sur les finalités de la démocratie participative. Nous différencions l'inclusion par la participation et l'inclusion par ses résultats. Dans le premier cas, la démocratie participative donne aux citoyens ordinaires un accès direct à l'expression ou à la prise de décision, et les insère dans un nouvel espace de sociabilité. Dans le second, la participation peut constituer un canal d'expression des intérêts de la population à bas revenu, par l'élection de représentants citoyens, et un moyen d'obtenir

²⁷⁰ Nous rejoignons ici Blondiaux (2005b), selon qui *c'est le dispositif qui construit et crée le public à qui il s'adresse* (p. 130) : selon qu'il est pensé comme un habitant affecté à un territoire, un usager consommateur des services publics ou un citoyen capable de délibérer politiquement, le destinataire de ces politiques sera invité à adopter des postures sensiblement différentes.

²⁷¹ Selon Santos (2002b), ce ne sera pas sans résistance que les individus et les groupes inclus dans ce système politique accepteront une dégradation de leur inclusion comme condition à l'inclusion des exclus.

une redistribution des richesses²⁷². Notre deuxième remarque concerne le caractère différencié de l'inclusion. Ce sont surtout les "citoyens professionnels" ou les "militants de la participation" qui se trouvent inclus au sein et par ces processus, alors qu'ils sont souvent déjà inclus par d'autres moyens dans la démocratie représentative. En conséquence, la participation n'aurait pas de dimension inclusive massive, échouant devant son objectif d'inclusion des exclus, mais intégrerait seulement quelques citoyens "élites" dans la décision publique.

À partir de quand peut-on parler d'inclusion ? Une fois les citoyens inclus, cessent-ils de participer ? La temporalité nuance la dimension inclusive de la démocratie participative : la continuité de la participation et la poursuite des expériences constituent une condition de l'inclusion par la participation²⁷³. Notre étude révèle que la participation de la plupart des habitants reste éphémère ou ponctuelle – seuls les citoyens "élites" s'engagent à plus long terme, dans une logique militante –, alors qu'elle devrait s'étaler un minimum dans la durée pour être inclusive. La participation représentant un coût, les jeunes et les plus précaires ne viennent que pour une revendication précise et, une fois qu'ils ont obtenu ce qu'ils souhaitent, ils ont tendance à cesser de participer. Même pour les citoyens les plus actifs, la participation tend à être cyclique, le coût de la participation et les effets de lassitude modulant des cycles de militance active et d'autres de fatigue²⁷⁴. À ces cycles dans la vie personnelle des participants s'ajoutent des cycles historiques dans les institutions. La continuité de l'expérience, qui dépend de la bonne volonté de l'équipe municipale en place, car elle ne s'inscrit que rarement dans un cadre légal, est plus incertaine quand la démocratie participative se développe selon une conception idéologique et politique, et non purement gestionnaire. À Belo Horizonte et à Bobigny, les équipes municipales cherchent, par la participation, à laisser leur empreinte dans la gestion locale, ce qui peut inciter une équipe de l'opposition – même si elle ne s'exprime pas farouchement contre, étant donnée la bonne réception de ces politiques par la population –

²⁷² Les bénéficiaires des résultats sociaux de la participation ne correspondant pas toujours à ceux qui participent, une enquête pourrait consister à demander aux usagers des ouvrages du Budget participatif s'ils ont pris part aux Assemblées de secteur et aux différentes négociations.

²⁷³ Selon Wampler (2003), le facteur temps contribue également aux résultats de la participation et peut expliquer une partie des variations dans les résultats du Budget participatif : si le programme fonctionne longtemps et qu'il présente toujours des résultats faibles, son impact est marginal ; si le gouvernement qui a initié le Budget participatif n'a pas été réélu ou si le suivant interrompt l'expérience, son impact est probablement minime ; mais s'il gagne progressivement des ressources et un appui politique, son impact est, après un certain temps, plus fort.

²⁷⁴ Olivier Dabène a proposé cette réflexion lors du 2^e Colloque international sur la démocratie participative à Poitiers (mai 2006), à partir de la notion de cycle chez Hirschman ("Exit, voice and loyalty").

à interrompre cette politique à son arrivée au pouvoir. Les expériences de São Paulo et de Porto Alegre montrent qu'un gouvernement issu de l'opposition a le choix entre arrêter les pratiques participatives ou les poursuivre tout en les modifiant, une alternative qui suscite des avis contrastés à Belo Horizonte²⁷⁵.

Notre recherche clarifie les différences dans la dimension inclusive de la démocratie participative en France et au Brésil. Nos généralisations sont toutefois à relativiser, étant donné le caractère relativement novateur des expériences de Bobigny et de Belo Horizonte, dans leurs contextes nationaux respectifs²⁷⁶. À partir de l'expérience balbynienne, nous estimons que la participation peut-être un moyen pour les politiques français de réinsérer dans la discussion publique et dans le débat politique des citoyens qui s'en sont détachés. Encore faut-il que les élus locaux se donnent les moyens de les attirer, dans le cas notamment des jeunes et des populations immigrées. La démocratie participative "à la française" peut être un moyen de créer du lien social, en réintroduisant des espaces de sociabilités là où ils sont aujourd'hui affaiblis ou disparus. Toutefois, la dimension inclusive de la participation y reste limitée, à partir du moment où l'accès à la décision est encore peu ouvert, par le maintien d'une gestion locale centralisée et d'une information descendante. Les habitants ont la possibilité d'influencer, mais pas de décider, sur les questions qui les affectent directement. Le principe de délégation politique aux élus est encore fortement ancré dans les pratiques et dans les référents de tous les acteurs. Nous rejoignons ici les propos de Jouve (2005, p. 325), selon qui *tout doit changer (dans les discours) pour que tout reste inchangé dans la hiérarchie des positions et des rôles* : loin de transformer en profondeur l'ordre politique, la démocratie participative tend à renforcer certains traits du système français, en consacrant le rôle des élus et notamment du maire. Finalement, comme les ressources budgétaires ne sont pas mises en

²⁷⁵ Selon le secrétaire municipal du secteur de Barreiro : *Il y a une appropriation très grande de la population (...) N'importe quel gouvernement d'un autre camp aura beaucoup de difficultés, s'il arrive et ne veut pas de ce programme parce qu'il a la marque de l'autre, du PT, il aura beaucoup de difficultés pour l'arrêter. Il peut le modifier, mais l'arrêter je trouve ça très difficile* (entretien du 19.05.2006). Le secrétaire municipal des politiques urbaines est plus pessimiste : *Je pense que c'est possible d'en finir avec le Budget participatif, malgré les résistances. La forme la plus facile d'en finir, c'est de dire que tu vas continuer* (en entretien le 08.06.2006).

²⁷⁶ Koebels (2006) critique la focalisation des analyses de la participation sur un nombre limité de communes "exemplaires" : en n'étudiant que des expériences "intéressantes", on occulterait le fonctionnement de la plupart des collectivités, la décentralisation reproduisant au niveau local le centralisme français. Notre choix d'expériences avancées dans leur réflexion sur la participation permet toutefois d'analyser jusqu'à quel point la démocratie participative peut être inclusive, en tirant les leçons du succès et des échecs d'un "modèle" participatif donné.

débat, les expériences françaises n'influencent qu'à la marge sur la répartition des richesses²⁷⁷, ce qui atteste notre hypothèse initiale selon laquelle une faible inclusion politique engendrerait une faible inclusion sociale. On peut toutefois s'interroger sur le caractère inclusif de la démocratie participative telle qu'elle se développe en France, et plus particulièrement à Bobigny, si les pratiques étaient davantage en phase avec les discours²⁷⁸.

À partir de l'expérience belohorizontine, il est plus aisé de conclure sur une dimension inclusive de la démocratie participative telle qu'elle est pratiquée dans les Budgets participatifs brésiliens. Nous avons d'ailleurs élaboré notre problématique autour de l'inclusion à partir de la connaissance de ces expériences. Le Budget participatif ouvre l'accès à la décision aux populations socialement reléguées : des individus et des groupes de bas revenu, mais pas les plus pauvres, gagnent une influence sur le processus décisionnel d'allocation d'un pourcentage des ressources publiques locales. C'est moins l'implication directe du "citoyen commun" qui est inclusive, que la prise en compte de ses demandes par des dirigeants de quartier qui représentent ses intérêts en participant à la décision publique. Par leur participation, des groupes sociaux exclus ont acquis une influence sur les choix politiques et un meilleur accès aux services urbains basiques, principalement aux infrastructures. Le Budget participatif apporte de ce point de vue un changement radical dans l'élaboration des politiques publiques locales au Brésil, en octroyant une délégation de pouvoir aux groupes sociaux qui ont été ignorés des politiques antérieures. En donnant à ces citoyens le droit de décider, il est possible que le Budget participatif ait à plus long terme un impact sur les rapports sociaux asymétriques qui caractérisent la société brésilienne (Souza, 2001). Une forte inclusion sociale résulte de la forte inclusion politique générée par la démocratie participative "à la brésilienne", par une redistribution visible des ressources publiques à l'échelle de la ville. Toutefois, cette inclusion sociale reste symbolique au regard des immenses inégalités socio-économiques qui traversent le pays : si le Budget participatif permet une inversion des priorités à l'échelon local, il n'a que peu d'emprise sur la logique

²⁷⁷ Nous rejoignons ainsi les propos de Bacqué, Rey et Sintomer (2005) : *Du fait de la variété des buts sociaux poursuivis et des contextes dans lesquels les expériences sont menées, il est très difficile de tirer un bilan global des politiques participatives quant à leur impact sur les relations sociales. Dans la majorité des cas français, il est peu probable qu'elles aient un effet significatif* (p. 31).

²⁷⁸ C'est une des questions que pose Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier, à la lecture de notre texte (le 04.09.2006) : *et si la méthode était meilleure, si les intentions initiales étaient mieux suivies en pratique, si les critiques étaient entendues, qu'en serait-il de cette inclusion ?*

fortement excluante du système économique brésilien (Salama, 2003). Dans le contexte latino-américain, l'inclusion en termes de lien social reste secondaire, même si les pratiques participatives permettent de tisser de forts liens sociaux entre les dirigeants de quartier et de stimuler la mobilisation sociale.

Pourquoi les citoyens participent-ils, mêmes en minorité, à Bobigny et à Barreiro ? Ces quelques remarques conclusives sur la dimension inclusive de la démocratie participative dans le contexte français et brésilien nous incitent à réfléchir sur les motifs de la participation. Notre hypothèse est que l'inclusion sociale résultant de la démocratie participative est la principale motivation de la participation. À l'issue de notre étude, il nous semble assez clairement que les habitants des *favelas*, *vilas* et *bairros* de Barreiro ont une incitation réelle à participer, car l'enjeu de la discussion est clairement défini. Prendre part au Budget participatif permet d'obtenir des améliorations concrètes dans le quartier – des infrastructures et des équipements sociaux. L'obtention de gains matériels visant une amélioration des conditions de vie, soit l'inclusion sociale en termes d'accès à des biens et des services publics, constituerait le principal motif de la participation au Brésil. Les modalités de la participation favoriseraient l'implication des pauvres, les assemblées locales ressemblant à des pratiques déjà existantes au niveau des associations de quartier (Avritzer, 2005). Au-delà de quelques incitations de solidarité que nous avons pu observer, les effets en termes de sociabilité seraient davantage un produit du processus. La création de lien social est un motif de participation pour les citoyens qui sont déjà intégrés dans la dynamique participative et qui trouvent ainsi une motivation pour poursuivre leur participation, même quand leurs principales revendications ont été satisfaites. La forte inclusion politique des dirigeants de quartier proviendrait non seulement de la recherche d'avantages matériels dans leur quartier mais également de l'attrait d'un nouvel espace de sociabilité, où ils tissent des liens d'amitié avec leurs pairs et où ils cherchent parfois à transformer leur engagement citoyen en mandat politique. Si l'inclusion politique des simples citoyens est limitée dans le temps et dans l'espace – une fois inclus socialement, une fois les principales nécessités sociales comblées, les habitants cesseraient de participer – les responsables de quartiers seraient davantage inclus dans la durée. Attirés par des travaux ayant une fin temporelle, ils espèrent aussi obtenir de l'espace participatif d'autres rétributions de leur militantisme, en termes de prestige dans leur quartier, de gains politiques ou d'insertion professionnelle au sein de l'administration

publique. Le fait que la participation dans les Budgets participatifs brésiliens reste étroitement liée au gain d'ouvrages matériels locaux est source d'interrogations. Une fois les problèmes d'infrastructure basique résolus, les citoyens brésiliens continueront-ils à participer ? Un Budget participatif ne peut-il attirer que des populations à bas revenu, dans un contexte de pauvreté urbaine et d'inégalités sociales ?²⁷⁹ L'implication des milieux populaires, et plus largement des citoyens ordinaires, ne se justifie-t-elle que dans le cadre d'absence notoire d'équipements et de services de base ?

*Pourquoi les gens participent-ils alors qu'il n'y a rien en jeu, rien à décider ?*²⁸⁰ Pour l'un des spécialistes de la démocratie participative en France, le cas balbynien reste une énigme. Jean Jacques Pavelek, coordinateur de quartier à Bobigny, est également perplexe sur les raisons de la présence des milieux populaires. Une des limites de notre recherche est de n'avoir réalisé d'entretiens qu'avec les citoyens les plus impliqués dans la démarche, qui ont des aspirations différentes des autres participants. Une enquête menée à plus grande échelle, lors des Forums ou de la clôture des Assises, permettrait de vérifier ou d'infirmer nos hypothèses sur les raisons d'une participation populaire à Bobigny. Nous supposons que la démocratie participative, telle qu'elle se développe dans cette ville de banlieue, répond à une demande de convivialité, les moments festifs attirant massivement la population balbynienne. L'hypothèse de la sociabilité expliquerait en partie la participation des classes populaires, alors qu'aucune décision ne sort directement des discussions et que le rôle de la municipalité dans l'élaboration des politiques publiques locales reste prédominant. En outre, les modalités de la participation aux Assises de la ville contribuent sûrement à l'expression des milieux populaires. L'organisation du processus participatif par les journalistes de Campana Eleb, qui animent les réunions comme sur un plateau de jeu télévisé, place les habitants dans une situation médiatique familière. La présence d'enjeux très concrets – les projets de requalification urbaine dans les cités, qui vont apporter des transformations visibles sur les lieux de vie – est également un fort stimulant à la participation. Nous rejoignons ici notre constat au sujet du Budget participatif brésilien, selon lequel la présence de résultats sociaux

²⁷⁹ L'État français assurant une certaine inclusion sociale de ses citoyens, en menant une politique universelle de développement des services de base, on peut s'interroger sur le sens et les modalités de l'instauration d'un Budget participatif dans une ville en France, alors que l'urgence sociale concerne des questions dépassant souvent l'échelle locale, liées notamment à l'emploi et au logement.

²⁸⁰ Loïc Blondiaux, professeur à l'IEP de Lille, lors de notre entretien du 19.06.2006.

concrets motive une participation populaire. Les motifs de participation diffèrent pour les citoyens les plus actifs, qui agissent comme des militants au sein de ce nouvel espace politique et réaffirment ainsi leur appartenance aux réseaux locaux²⁸¹. À travers la démarche participative, les associatifs ou les anciens militants trouvent une nouvelle forme d'affiliation politique à la municipalité (Bacqué et Sintomer, 2001)²⁸².

Le deuxième axe principal de notre recherche, sur les différences de sens que prend la démocratie participative en France et au Brésil, a également été riche d'enseignements. Notre comparaison internationale confirme le sentiment que les multiples expériences sont investies de différents sens politiques. À l'aune de la comparaison avec un Budget participatif brésilien, l'étude des pratiques balbyniennes nous éclaire sur ce que signifie la "démocratie participative faible" en France, détachée de la prise de décision et encastrée dans une logique de délégation du pouvoir. Le poids des élus, qui se trouvent toujours au centre de la décision, tend à conditionner complètement la participation, tandis que l'absence de règles pour prendre les décisions fait de ces espaces des lieux de "libération de la prise de parole", loin des espaces de délibération et de co-décision latino-américains. Loïc Blondiaux estime pourtant qu'*on n'a pas beaucoup d'expériences plus avancées que Bobigny en France, en termes de discours, d'images, et même matériellement, ce sont de grosses machines participatives, il n'y a pas grand-chose dans des villes de taille comparable*²⁸³. Mais la logique participative, se cantonnant à l'information et à la consultation, reste fidèle à la tradition républicaine française. La conception brésilienne est davantage celle d'une "démocratie participative forte", caractérisée par un processus de délibération publique qui est lié à la prise de décision par une méthodologie rigoureuse. Dans le contexte politique et socio-économique brésilien, le Budget participatif semble tourner la page d'une tradition de l'État et de la société excluant la majorité de la population. Le contenu de la participation s'en trouve considérablement plus poussé qu'en France et la réflexion sur les enjeux de la démocratie participative plus aboutie. Si les

²⁸¹ Nous nous inspirons ici de l'analyse de Retière (2003) sur le "capital d'autochtonie" – ce "capital du petit peuple intégré" que détiennent certaines fractions des classes populaires dans les villes traditionnellement dirigées par la gauche. L'implication dans la démarche participative peut être pour les militants un moyen de conserver ce capital d'autochtonie constitué dans des organisations aujourd'hui déliquescents (Biland, 2006).

²⁸² Une enquête plus approfondie auprès du "noyau dur" des participants balbyniens permettrait de déterminer si leur engagement correspond à une reconversion du militantisme, notamment pour les anciens communistes. Une étude des expériences dans la durée et une analyse fine des trajectoires militantes des citoyens les plus impliqués dans la démarche permettraient de tester nos hypothèses sur les motifs de la participation de l'"élite" citoyenne.

²⁸³ Loïc Blondiaux, professeur à l'IEP de Lille, lors de notre entretien du 19.06.2006.

expériences françaises et brésiliennes partagent le référent du Budget participatif de Porto Alegre, leurs promoteurs sont loin de placer les mêmes contenus sous le thème de participation²⁸⁴. Les discours des élus balbyniens révèlent comment des politiques français ont tendance à mythifier et à manipuler une expérience communément admise comme réussie, alors que les pratiques qu'ils mettent en place en sont très éloignées.

La question centrale est de savoir si les détenteurs traditionnels du pouvoir souhaitent réellement un partage de la décision politique. Conserver le flou autour la notion désormais à la mode de "démocratie participative" permet aux politiques de s'en revendiquer dans des perspectives très différentes. Si, dans leurs discours, le consensus est fort autour de la démocratisation de la sphère publique locale, ce consensus de façade dissimule de multiples ambiguïtés²⁸⁵. On regroupe sous le même terme des pratiques qui n'ont rien à voir, ce qui incite Hermet (2004, p. 172) à traiter cette ambivalence théorique par l'ironie :

La notion de démocratie participative paraît de prime abord séduisante en vertu de sa nature remarquablement fumeuse, qui lui permet d'emplir se son éther affectueux un immense espace s'étendant, par exemple, du mode d'élaboration budgétaire participative instaurée par le Parti des travailleurs dans la ville brésilienne de Porto Alegre (siège initial du Forum Social Mondial) jusqu'aux procédures élaborées par les hauts fonctionnaires européens lorsque, mettons, ils consultent successivement les syndicats des betteraviers et les associations de diabétiques pour édicter les normes de l'industrie sucrière (font-ils comme cela ?).

Si l'usage équivoque des mots fait l'objet d'un combat²⁸⁶, les conséquences potentielles du renouvellement des formes démocratiques restent considérables. En retirant aux élus et à

²⁸⁴ Blondiaux (2005b) illustre, dans un style truculent, comment un même "label" procédural peut recouvrir des réalités très différentes : *Certaines municipalités prétendent ainsi mettre en place des "Budgets participatifs" en se contentant d'attribuer à leurs conseils de quartier de maigres enveloppes d'investissement tout juste susceptibles d'acheter un banc, un feu tricolore, ou quelques jardinières. On nomme "conseils de quartier" des choses infiniment différentes selon les endroits : certaines municipalités mettent en place des instances composées d'élus et de sympathisants de la mairie et qui délibèrent à huit clos, d'autres organisent des shows à grand spectacle confrontant le maire aux habitants, d'autres enfin délèguent entièrement à une poignée de citoyens le soin d'organiser et d'animer ces dispositifs, les abandonnant souvent à leur triste sort* (p. 128).

²⁸⁵ Pour Blondiaux (2005b), la particularité des concepts auxquels font référence les processus participatifs (participation, débat, discussion, concertation, proximité) est d'être flous, ambivalents et pourtant de faire l'objet d'une forte valorisation symbolique, la rhétorique participative reposant sur une inflation qualificative soutenue.

²⁸⁶ Bernard Birsinger, en entretien le 13.06.2006 : *Des ultralibéraux sont très intéressés par le phénomène de la démocratie locale dans le sens où ça peut aider à justifier l'abandon par l'Etat d'un certain nombre de prérogatives (...). On ne parle pas de la même chose, c'est comme la mixité sociale, entre le maire de Meaux et le maire de Bobigny, il y en a un qui veut virer les pauvres de sa ville pour mettre des populations plus aisées et moi qui dis je veux rajouter de la population et je veux que ceux qui sont là accueillent les nouveaux. C'est complètement différent, mais tous les deux on va parler de mixité sociale. Dans la démocratie participative, comme dans d'autres trucs, avant d'être battus dans la réalité, on est battus par les mots.*

l'administration publique le monopole de la définition de l'intérêt général, ces pratiques sont susceptibles de produire un changement substantiel dans la conception de la légitimité qui prévaut dans nos sociétés politiques (Blondiaux, 2005b). Un axe de recherche portant sur les ressources d'expertise "profane" ou "citoyenne", qui sont en mesure de concurrencer les experts politiques et techniques, mériterait d'être approfondi. Il s'agirait de montrer comment des "savoirs citoyens" sont mobilisés et intégrés dans l'élaboration des politiques publiques. Le questionnement porterait d'une part sur les fondements de la légitimité de l'expertise citoyenne, alors que les participants ne sont soumis ni à l'épreuve de l'élection ni à celle des concours publics, et qu'ils ne sont représentatifs que d'une fraction de la population, et d'autre part sur la confrontation de ces nouvelles légitimités citoyennes à la légitimité gestionnaire des techniciens et à la légitimité électorale des élus. Par ailleurs, Blondiaux (2005b) montre que les acteurs de terrain se retrouvent le plus souvent démunis face aux problèmes récurrents que pose la mise en place de dispositifs participatifs, soulevant un déficit de conceptualisation des pratiques de participation. Une seconde piste de recherche consisterait à penser les modalités d'une contribution de la recherche universitaire – en association avec les acteurs locaux prenant part à la démarche participative – à l'évaluation des dispositifs, au cumul des savoirs et à la réflexivité sur ces expériences.

Bibliographie

Bibliographie générale

ABERS, Rebecca. From Ideas to Practice : the PT and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, 1996, vol. 23, n° 4. p. 35-53.

_. *Inventing Local Democracy : Grassroots Politics in Brasil*. Londres : Lynn Rienner, 2000. 269 p.

ALLEGRETTI, Giovanni, HERZBERG, Carsten. *El "retorno de las carabelas" : los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam : Transnational Institute, 2005. 28 p.

AVRITZER, Leonardo. Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique In BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Participation démocratique et gestion de proximité*. Paris : La découverte, 2005. p. 231-251

_. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 13-60.

_. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton : Princeton University Press, 2002. 202 p.

AVRITZER, Leonardo, WAMPLER, Brian. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático In SCHATTAN, Vera, NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo : 34 Letras, 2004. p. 210-238.

AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. 334 p.

AVRITZER, Leonardo, SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução : para ampliar o cânone democrático In SANTOS, Boaventura de Sousa dir. *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 2002. p. 39-82.

BACQUÉ, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La découverte, 2005. 314 p.

BACQUÉ, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves. Affiliations et désaffiliations en banlieue : réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers. *Revue française de sociologie*, n°42, 2001. p. 217-249.

_. L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social In NEVEU, Catherine dir. *Espace public et citoyenneté locale*. Paris : L'Harmattan, 1999. p. 115-148.

BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. *Politique comparée*. Paris : PUF, 1990. 404 p.

BARBER, Benjamin. *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer, 1984. 329 p.

BEVORT, Antoine. *Pour une démocratie participative*. Paris : Presses de Sciences Po, 2002. 129 p.

BILAND, Emilie. La "démocratie participative" en "banlieue rouge" : les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau mode d'action publique. *Politix*, à paraître en 2006. 11 p.

BLONDIAUX, Loïc. Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique. *Revue*

Suisse de Science Politique, 2005(a).

_. L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes In BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Participation démocratique et gestion de proximité*. Paris : La découverte, 2005(b). p. 119-135.

_. Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège. *Mouvements*, n° 18, nov-déc. 2001. p. 44-51.

_. La démocratie par le bas. Prise de parole et délibération dans les conseils de quartier du vingtième arrondissement de Paris. *Hermès*, n° 26-27, 2000. p. 323-338.

_. Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie de quartier In BLONDIAUX, Loïc, MARCOU, Gérard et RANGON, François dir. *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris : PUF, 1999. p. 367-404.

BLONDIAUX, Loïc, SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, n°57, 2002. p. 17-35.

BOUDON, Raymond, BESNARD Philippe, CHERKAOUI Mohamed, LÉCUYER Bernard-Pierre. *Dictionnaire de sociologie*. Paris : Larousse, 1999. 279 p.

CABANNES, Yves. *Budget participatif et finances locales. Document de base pour le lancement du réseau Urbal n°9*. PGU-ALC (UN Habitat) et Mairie de Porto Alegre, octobre 2003. 34 p.

FONT, Joan dir. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelone : Ariel, 2001. 242 p.

FOURCAULT, Annie. *Bobigny, banlieue rouge*. Paris : Presses de la FNSP, 1986. 214 p.

GAXIE, Daniel. *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*. Paris : Seuil, 1978. 268 p.

GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris : Charles Leopold Mayer, 1998. 103 p.

GOMÀ, Ricard, FONT, Joan. La democracia local : un mapa de experiencias participativas In FONT, Joan dir. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelone : Ariel, 2001. p. 61-76.

GRANET, Estelle. *Porto Alegre : les voix de la démocratie*. Paris : Syllepse, 2003. 170 p.

GRET, Marion, SINTOMER, Yves. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*. 2002, nouv. éd. 2005. 135 p.

GRET, Marion. L'émergence d'une nouvelle structure urbaine grâce aux politiques publiques de participation. Contribution à la conférence organisée par l'UMR "Architecture Urbanisme Sociétés" et l'École Doctorale "Villes et Environnement". École Nationale des Ponts et Chaussées, 2004. 12 p.

HERMET, Guy. Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique. *Revue française de science politique*, février 2004, vol. 54, n° 1. p. 159-178.

HERZERG, Carsten, RÖCKE Anja, SINTOMER Yves dir. *Participatory Budgets in an European Comparative Approach.: Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, vol. 2, 2005. 691p.

JOUVE, Bernard. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, avril 2005, vol. 55, n° 2. p. 317-337.

KOEBEL, Michel. *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*. Paris : Croquant, 2006. 125 p.

MANIN, Bernard. *Principes du gouvernement représentatif*. Paris : Flammarion, 1996. 319 p.

MARQUETTI, Adalmir. 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, 2003. p. 129-156.

MENDRAS, Henri. Le lien social en Amérique et en Europe. *Revue de l'OFCE*, n°76, janvier 2001. p. 179-187.

MILANI, Carlos. O "princípio participativo" na formulação de políticas públicas locais : análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005. 10 p.

NAVARRO, Zander. O "Orçamento participativo" de Porto Alegre (1989-2002) : um conciso comentário crítico In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 89-127.

NEVEU, Catherine dir. *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*. Paris : L'Harmattan, 1999. 307 p.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, 1970. 122 p.

PUTNAM, Robert. *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York : Simon & Schuster, 2000. 541 p.

RETIÈRE, Jean Noël. Autour de l'autochtonie : réflexions sur la notion de capital social populaire. *Politix*, vol. 16, n°63, 2003. p. 121-143.

REY, Henri. Participation électorale et démocratie participative In BACQUE, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Participation démocratique et gestion de proximité*. Paris : La découverte, 2005. p. 117-227.

RIBEIRO, Ana Clara Torres, GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil (período de 1997 a 2000)*. Rio de Janeiro : Vozes, 2003. 118 p.

SALAMA, Pierre. Le Brésil à la croisée des chemins In PICARD, Jacky dir. *Le Brésil de Lula : Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*. Paris : Karthala, 2003. 337 p.

SÁNCHEZ, Felix. *Orçamento Participativo : teoria e prática*. São Paulo : Cortez, 2002. 119 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa dir. *Democratizar a Democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 2002(a). 679 p.

_. Orçamento Participativo em Porto Alegre : para uma democracia redistributiva In SANTOS, Boaventura de Sousa dir. *Democratizar a Democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 2002(b). p. 457-559.

SCHATTAN, Vera, NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo : 34 Letras, 2004. 327 p.

TALPIN, Julien. Jouer les bons citoyens : les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs. *Politix*, à paraître en 2006. 17 p.

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo In SCHATTAN, Vera, NOBRE, Marcos. *Participação e Deliberação : teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo : 34 Letras, 2004. p. 239-254.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo : uma explicação para as amplas variações nos resultados In AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. p. 61-86.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. New York : Oxford University Press, 2000. 304 p.

Bibliographie sur l'expérience de Bobigny

Documents des acteurs et de la mairie de Bobigny

Scénario(s) pour une ville capitale. *Bonjour Bobigny*, Hors série n°1, octobre 2002. 80 p.

BIRSINGER Bernard. *Intervention lors du séminaire du Cevipof*. 15 mars 2002. 21 p.

OBSERVATOIRE DES ENGAGEMENTS. *Rapports*. 2000, 2002 et 2004. 28 p, 28 p et 51 p.

PAVELEK, Jean Jacques. *Note sur le Budget participatif*. 10.01.2006. 4 p.

_. *Compte-rendu du Forum sur les outils de la démocratie : résumé des interventions, analyse du Forum*, 2005. 18 p.

SECTEUR VIE DES QUARTIERS, *Charte des Comités d'initiatives citoyennes*. 4 p.

_. *Compte-rendus de réunions ("Parlons franchement", Ateliers urbains, CIC, GUP, Forum de l'habitat)*.

_. *Contenu des saisines par les CIC du Conseil municipal au cours du débat sur les orientations budgétaires*.

_. *La démarche de la démocratie participative à Bobigny. Historique, bilans et préconisations, au lendemain des troisièmes Assises*, mars 2003. 32 p.

VILLE DE BOBIGNY, *Bobigny, une aventure partagée*. 18 p.

_. *Bilan à mi-mandat*. 55 p.

Publications sur Bobigny

ADELS. Politique de la ville, Entre participation et pacification. *Territoires*, n° 441, oct. 2003. 40 p.

CHOGNOT Claire. L'Observatoire des engagements, Bobigny. Des observateurs jugent les engagements des élus. *Territoires*, n°433, décembre 2002, p. 34-36.

DÉMOCRATISER RADICALEMENT LA DÉMOCRATIE. *Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville ? À la co-élaboration, à la co-décision ? : préactes, transcriptions des débats et premiers enseignements de la Rencontre nationale d'échange*. Bobigny, 26 avril 2003. 19 p.

_. *Rencontre nationale du 26 avril 2003, Fiches d'expérience : Bobigny*, 2003. p. 6-9.

_. *Démocratie participative, Budget participatif et transformation de l'administration municipale. Le cas de Bobigny, France. Analyse et préconisations. Rapport pour le programme Urbal 9*, 2006, 9 p.

HERZERG Carsten, SINTOMER Yves. Case Studies : Bobigny In HERZERG Carsten, RÖCKE Anja, SINTOMER Yves (dir.), *Participatory Budgets in an European Comparative Approach : Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*. Centre Marc Bloch, vol. 2, 2005. p. 153-165.

_. *Budget participatif : l'OPHLM de Bobigny* in HERZERG Carsten, RÖCKE Anja, SINTOMER Yves (dir.), *Participatory Budgets in an European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe..* Centre Marc Bloch, vol. 2, 2005. p. 248-250.

PROFESSION BANLIEUE, *Les outils de la démocratie participative à Bobigny*, 01/08/2002. 3 p.

Bibliographie sur l'expérience de Belo Horizonte

Documents de la mairie de Belo Horizonte

GOMES, Maria Auxiliadora. Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH: Política Social*, dezembro 2002, nº5. p. 23-34.

PEDROSA, Nahas Maria Inês. O Índice de qualidade de vida urbana e a Mapa da exclusão social de Belo Horizonte. Belo Horizonte : Secretaria de modernização administrativa e informação, 2000. 17 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Orçamento Participativo 2007-2008 : cada vez mais a Belo Horizonte de todos*. Secretaria Municipal do Planejamento (SMPL), 2006. 4 p.

_. *Orçamento Participativo 2007-2008. Diretrizes*. SMPL, 2006. 47 p.

_. *Orçamento Participativo 2007-2008. Metodologia*. SMPL, 2006. 28 p.

_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2005-2006*. SMPL, 2006.

_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2003-2004*. SMPL, 2004.

_. *Plano regional de empreendimentos, OP 2001-2002*. SMPL, 2002. 52 p.

_. *Plano regional de empreendimentos, OP 1999-2000*. SMPL, 2000. 43 p.

_. *Plano geral de obras e empreendimentos, OP 1998*. SMPL, 1997. 22 p.

_. *Planos de obras regionais e da habitação. OP 1996*. SMPL, 1997. 37 p.

_. *Plano de obras e planos setoriais para 1995*. SMPL, 1994, 62 p.

_. *OP 10 anos : Orçamento Participativo*. SMPL, 2003. 70 p.

_. *O Índice de qualidade de vida urbana*. SMPL, 1996. 31 p.

_. Mapa da exclusão social de Belo Horizonte. *Planejar BH*, agosto 2004, 53 p.

Publications sur Belo Horizonte

ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? In AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. p. 33-47.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, espaço público e poder local : uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre In DAGNINO, Elvina dir. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 2002. p 279-301.

AVRITZER, Leonardo, PIRES, Roberto. Orçamento participativo, efeitos distributivos e combate à pobreza. *Teoria e Sociedade*, número spécial, 2005. p. 68-89.

AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. 222 p.

AZEVEDO, Sergio de, MARES, Virgínia Rennó dos. Reflexões sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte : potencialidades e desafios In AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005.

p. 71-88.

BOSCHI, Renato Raul. Modelos participativos de políticas públicas: os orçamentos participativos de Belo Horizonte e Salvador. In AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. p. 179-193.

FARIA, Cláudia. *Democratizando a relação entre o poder público municipal e a sociedade civil : o Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado : FAFICH, UFMG : 1996. 158 p.

GOMES, Lilian. *Entre o legal e o ilegal : associativismo e participação em três vilas e favelas de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado : FAFICH, UFMG : 2004. 202 p.

GOMES, Maria Auxiliadora. Orçamento participativo de Belo Horizonte: um instrumento de planejamento da gestão democrática In AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. p. 49-65.

NYLEN, William. Testing the Empowerment Thesis. The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, 2002. p. 127-145.

PIRES, Roberto. *O orçamento participativo em Belo Horizonte e seus efeitos sobre a distribuição territorial*. Belo Horizonte, 2003. 4 p. Disponible sur le site www.democraciaparticipativa.org, consulté le 20.03.2006.

RIBEIRO, Franck de Paula. Cultura e participação popular : mediação política e acesso à moradia na experiência do orçamento participativo da habitação de Belo Horizonte In AZEVEDO, Sergio de, FERNANDES, Rodrigo Barroso dir. *Orçamento participativo : Construindo a democracia*. Rio de Janeiro : Revan, 2005. p. 133-152.

JESUS, Cláudio Roberto de. *Orçamento participativo e associativismo comunitário*. Belo Horizonte : Newton Paiva, 2004. 130 p.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas : papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, n°4, 2001. p. 84-87.

Sites Internet

Mairie de Bobigny : www.bobigny.fr

Mairie de Belo Horizonte : www.pbh.gov.br

Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) : www.insee.fr

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) : www.ibge.gov.br

Réseau "Démocratiser radicalement la démocratie" (DRD) : www.ar-drd.org

Réseau Urbal-9 : www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9_esp

Annexe 1 : Grille d'analyse des expériences

Variable	Critère de définition	Question (NIVEAU D'ANALYSE)	Indicateur ou <i>question</i> (inclusion objective ou subjective)	Source
INCLUSION POLITIQUE	Accès autonome à la décision publique	Quels sont les objectifs énoncés ? (DISCOURS)	Volonté de partager le pouvoir avec la population : vocabulaire utilisé (expression, consultation codécision, co-construction...)	Entretiens politiques
		Quel accès à la décision permet la méthodologie ? (PRATIQUES)	Volonté de constituer un pouvoir citoyen autonome ou de contrôler leur action	Entretiens et lectures
			Caractère délibératif ou consultatif de la participation (influence directe ou indirecte sur la décision publique)	Entretiens et lectures
			Échelle de participation : quartier, secteur, ville	Entretiens et lectures
			Thèmes en délibération : décisions ponctuelles ou orientations générales, enjeux secondaires ou questions budgétaires	Entretiens et lectures
		Quelle est l'influence des participants sur la décision ? (RESULTATS)	<i>Avez-vous le sentiment d'avoir une influence sur la prise de décision ? Êtes-vous autonome dans vos choix ?</i>	Entretiens, lectures et observation
			Anonymat ou publicisation des noms des participants	Entretiens
			Instances ne réunissant que des citoyens	Entretiens participants
			Rôle des pouvoirs publics dans l'organisation des réunions et l'orientation des décisions	Entretiens participants
	Inclusion des exclus	Qui visent les politiques participatives? (DISCOURS)	Volonté d'inclure dans la prise de décision un maximum ou un nombre limité de citoyens	Entretiens politiques
			Volonté de faire participer les citoyens organisés ou les simples citoyens (habitants, usagers)	Entretiens politiques
			Volonté de faire participer certaines catégories de la population en fonction de leur revenu (participation populaire ou participation de tous)	Entretiens politiques
		De qui la méthodologie favorise-t-elle la participation? (PRATIQUES)	Ouverture des dispositifs participatifs ou introduction d'un système de représentation	Entretiens et lectures
			Moyens de communication	Entretiens, observation
			Mesures pour inciter la participation de certaines populations	Entretiens et lectures
		Qui participe et qui reste à l'écart ? (RESULTATS)	Nombre de participants, proportion de la population totale, évolution de la participation dans le temps	Chiffres des services municipaux
			Profil du participant (âge, genre, revenu, scolarité, implication politique ou associative) et représentativité (politique et statistique)	Enquête délégués 2003-04, entretiens
			Publics invisibles (caractéristiques et raisons de leur absence)	Entretiens
			Rôle des citoyens actifs et dirigeants de quartier	Entretiens

Variable	Critère de définition	Question (NIVEAU D'ANALYSE)	Indicateur ou <i>question</i> (inclusion objective ou subjective)	Source
INCLUSION SOCIALE	Sociabilités et mobilisation sociale	Quels sont les buts sociaux? (DISCOURS)	Volonté de renforcer le lien social, dans les quartiers et entre les quartiers, à l'échelle de la ville	Entretiens politiques
		La méthodologie participative vise-t-elle à créer du lien social? (PRATIQUES)	Recherche du consensus ou de l'expression des revendications / des conflits sociaux	Entretiens et lectures
		Les politiques participatives incitent-elles la mobilisation? (PRATIQUES)	Forme de la participation : organisation de réunions, de forums et de visites pour que les habitants se rencontrent	Entretiens
			Organisation d'événements festifs (quartier, secteur, ville)	Entretiens, observation
			Processus participatif reposant sur les structures sociales existantes	Entretiens et lectures
			Stimulation de la mobilisation par l'intervention des pouvoirs publics au cours des processus participatifs	Entretiens, observation
		Quel impact a la participation sur les relations sociales? (RÉSULTATS)	Dynamisation de la vie associative locale, transformation dans les associations existantes	Entretiens et lectures
			Négociations entre les acteurs	Entretiens
			<i>Connaissez-vous davantage vos voisins et concitoyens?</i>	Entretiens participants
		Quel est l'impact des processus participatifs sur la mobilisation sociale? (RÉSULTATS)	Dynamisation de la vie associative locale, transformation dans les associations existantes	Entretiens et lectures
			Impact du discours de l'exécutif sur les mobilisations sociales	Entretiens, observation
	Effets redistributifs	Y a-t-il un objectif de justice sociale? (DISCOURS)	Volonté d'"inverser les priorités" ou de mener une politique universelle	Entretiens politiques
			Volonté ou refus de donner la priorité aux populations les plus défavorisées	Entretiens politiques
			Volonté de rééquilibrer des inégalités territoriales / sociales	Entretiens politiques
		Quels critères pour atteindre cet objectif? (PRATIQUES)	Priorité donnée ou non aux zones les plus défavorisées	Entretiens et lectures
			Critères pour la distribution des ressources, poids lors du moment du vote	Entretiens et lectures
		Quels sont les effets redistributifs de la participation? (RÉSULTATS)	Imputabilité des résultats : lien direct ou indirect entre la participation de la population et les résultats sociaux	Entretiens et lectures
			Localisation des ouvrages du Budget participatif: % des ouvrages dans les "zones prioritaires d'inclusion sociale"	Secrétariat de la planification
			Thématiques des ouvrages du Budget participatif : % et évolution	Secrétariat de la planification
			Qualité de la dépense publique	Entretiens
			<i>Avez-vous l'impression d'avoir obtenu quelque chose en participant?</i>	Entretiens participants
			<i>Qu'est-ce qui a changé dans votre quartier, dans votre ville?</i>	Entretiens participants

Annexe 2 : Liste des entretiens

Acteurs rencontrés en France

Politiques : élus de la majorité et de l'opposition, cabinet du maire

BENJAMIN DUMAS, conseiller municipal de Bobigny et secrétaire de la section locale du Parti Communiste Français (PCF), 22.03.2006.

CATHERINE PEYGE, 1^e adjointe au maire déléguée à la vie des quartiers et citoyenneté, et à la jeunesse, 31.03.2006.

STÉPHANE PARIYSKI, personnel du cabinet du maire, 31.03.2006.

ANNICK LEMÉE, chef de cabinet, 06.04.2006*.

JULIEN ZOUGHEBI, directeur de cabinet, 06.04.2006* et 15.06.2006.

BERNARD BIRSINGER, maire de Bobigny, 06.04.2006* et 13.06.2006.

DANIELLE LASSERRE, conseillère municipale de l'opposition (UMP), 18.04.2006.

Techniciens : employés municipaux ("vie des quartiers et citoyenneté", autres services)

JEAN JACQUES PAVELEK et CYRIL MELOT, chargés de mission à la participation citoyenne et à la gestion de proximité, service "vie des quartiers et citoyenneté", 24.03.2006 et 06.04.2006*.

ANTOINE BLOCIER, directeur d'activité du service "vie des quartiers et citoyenneté", et ABDERRAHIM LAKEHAL, coordinateur des chargés de missions à la participation citoyenne et à la gestion de proximité, 06.04.2006*.

FRANÇOISE DORLENCOURT, chargée de mission auprès du directeur général des services, conseillère en gestion et organisation, 06.04.2006*.

GÉRARD BRUNEL, directeur général des services, 06.04.2006*.

SILVANA IACONELLI, directrice de la Maison des projets, 13.04.2006.

STÉPHANIE RIVAL, chargée de mission à la Gestion urbaine de proximité, 14.04.2006.

JULIE WALLET, chargée de mission à la participation citoyenne et à la gestion de proximité, 05.04.2006.

JULIEN DION, directeur du service du logement et de l'habitat, 13.06.2006.

Habitants : citoyens actifs et responsables associatifs²⁸⁷

CATHERINE YERNAUX, enseignante, habitante du quartier La Cerisaie et membre de la Fédération des Conseils des Parents d'élèves (FCPE), 29.03.2006.

CHRISTINE KABBECH, enseignante, habitante du quartier Paul Eluard et présidente de l'association de quartier Les Épaulards, 04.04.2006.

JEAN JOUBERT, retraité, habitant du quartier Jean Jaurès et citoyen actif (Observatoire des engagements, CIC et Assises), 05.04.2006.

DJAFFAR HAMOUN, président fondateur de l'association de quartier Action Associative pour l'Épanouissement de Pierre Sépard, président de l'association UniversCité populaire et agent administratif à la Maison des projets, 05.04.2006.

ROLAND BAZOT, CHRISTIAN HENNEQUIN et JEAN JOUBERT, retraités, citoyens actifs (CIC, Assises et Observatoire des engagements), 06.04.2006*.

²⁸⁷ Certains sont également fonctionnaires municipaux.

* Ces entretiens ont été réalisés dans le cadre d'une étude menée par DRD pour un projet d'Urbal 9. Merci à Jean Blaise Picheral et Roger Dubien pour avoir accepté de les accompagner lors de leur journée de travail à Bobigny. Étant donnée la confidentialité des rencontres, les acteurs interviewés dans ce contexte ne sont pas cités dans notre mémoire, mais nous les considérons comme une source d'information et de réflexion.

DHYA BELHADI, secrétaire générale du comité de Bobigny de Femmes Solidaires et médiatrice sociale (service "vie des quartiers et citoyenneté"), 13.04.2006.

JOSÉE ZANGRILLI et SERGE BRIEUX, habitants de Bobigny engagés dans l'Observatoire des engagements, 18.04.2006.

Chercheurs

MARION GRET, maître de conférence en sciences politiques, auteur de la thèse *De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre* (2002) et co-auteur de l'ouvrage *Porto Alegre : l'espoir d'une autre démocratie* (2002), 10.01.2006.

DAVID RECONDO, chargé de recherche au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI), animateur du Réseau d'analyse des pratiques participatives (RAPP), 20.01.2006.

LOÏC BLONDIAUX, professeur des universités en sciences politiques à l'Institut d'Études Politiques de Lille et spécialiste des questions de participation en France, 19.06.2006

Associations extérieures à Bobigny

ARI BRODACH, ex-directeur adjoint de l'association Auxilia, 05.01.2006.

GERARD LOGIÉ, membre de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS), 23.03.2006.

BÉNEDICTE MADELIN, directrice de Profession Banlieue, 10.04.2006.

Acteurs rencontrés au Brésil

Politiques : exécutif municipal (Belo Horizonte)

PAULA ROMANELI, responsable du centre historique de documentation et de mémoire, coordination du Budget participatif, secrétariat municipal de la planification (SMPL), 04.05.2006.

RONALDO CORREIA, coordinateur de l'École de la participation, SMPL, 05.05.2006.

ROOSEVELT NATIVIDADE BRASIL DO CARMO, gérant du Budget participatif de l'habitat, secrétariat municipal de l'habitat (SMHAB), 12.05.2006.

MARIA FERNANDES CALDAS, architecte urbaniste, assesseur particulier de la Préfecture de Belo Horizonte, secrétariat municipal des politiques urbaines (SMURBE), 15.05.2006.

MARCELO MOURÃO, coordinateur du programme *BH Cidadania*, secrétariat municipal des politiques sociales (SMPS), 16.05.2006.

LUCIA FORMOSA, responsable des relations entre le programme *BH Cidadania* et les politiques urbaines, SMPS, 16.05.2006.

MARIA AUXILIADORA GOMES (DORA), coordinatrice du Budget participatif, SMPL, 18.05.2006 et 28.06.2006.

FLAVIA CALDEIRA MELLO, gérante de la planification métropolitaine, chargée de l'étude sur les objectifs du millénaire, SMPL, 29.05.2006.

MURILO VALADARES, secrétaire municipal des politiques urbaines, SMURBE, 08.06.2006.

Politiques : exécutif de secteur (Barreiro)

GILSON MATUZINHO AMORIM MARTINS (ANJINHO), gérant du Budget participatif, secrétariat municipal de l'administration du secteur de Barreiro (SARMU-B), 09.05.2006.

GERALDO ALFONSO HERZOG, secrétaire municipal de Barreiro, SARMU-B, 19.05.2006.

MARILENE DA CONCEIÇÃO DE SOUZA, fonctionnaire et chercheur au service des politiques sociales du secteur de Barreiro, SARMU-B, 19.05.2006.

Politiques : législatif (Belo Horizonte et Barreiro)²⁸⁸

PAULO AUGUSTO DOS SANTOS (PAULÃO), élu municipal du Parti Communiste du Brésil (PCdoB), 23.05.2006.

RAIMUNDO LACERDA, assesseur de l'élu municipal Antônio Pinheiro, du Parti Social Démocrate Brésilien (PSDB), 23.05.2006.

NEUSINHA SANTOS, élue municipale du Parti des Travailleurs (PT), ex-secrétaire des secteurs Noroeste et Barreiro, membre de l'exécutif du PT municipal, 23.05.2006.

TOTÓ TEIXEIRA, élu municipal du Parti du Mouvement Démocratique Brésilien (PMDB), assise dans le secteur Barreiro, 23.05.2006.

RONALDO GONTIJO, élu municipal du Parti Populaire Socialiste (PPS), assise dans le secteur Barreiro, 23.05.2006.

NEILA BATISTA, élue municipale du PT, 24.05.2006.

LUZIA FERREIRA, élue municipale et présidente du PPS à Belo Horizonte, 24.05.2006.

DÉLIO MALHEIOS, élu municipal du Parti Vert (PV), 24.05.2006.

Techniciens : organes chargés de l'exécution des ouvrages (Belo Horizonte)

ALUÍSIO ROCHA MOREIRA, coordinateur du centre d'ouvrages, Compagnie d'Urbanisation de Belo Horizonte (URBEL), 11.05.2006.

MARLY FÁTIMA NUNES, gérante du groupe de gestion du Budget participatif, Superintendance de Développement de la Capitale (SUDECAP), 19.05.2006.

Dirigeants de quartier (Barreiro)²⁸⁹

GERALDO FILOMINIO DE OLIVEIRA, président des habitants de la *vila* Mangueira, 15.05.2006.

ROBERTO CELSO LEVES, responsable de la commission Budget participatif de l'Association du quartier Lindéia, 15.05.2006

EDY GONZALVEZ DOS REIS (DONEDIR), ex-présidente et bénévole de l'Association des habitants du *conjunto* Maldonado (Barreiro de Baixo), 19.05.2006.

DAMIÃO DOS REIS, ex-président et bénévole de l'Association du quartier Olhos d'Água, bénévole de l'Association pour l'amélioration du quartier Pilar, 19.05.2006.

CACÁ MARINHO, président du PT Barreiro et membre de l'Association du quartier Milionários, 24.05.2006.

CARMEN PANADÉS RUBIÓ, secrétaire de l'Association du quartier Regina, 25.05.2006.

ABELARDO FERNANDES DA SILVA, vice-président de l'association Conseil de quartier Assis Chateaubriand (Valé do Jatobá), 25.05.2006.

ALDA MIRA, membre de la Commission des habitants de Minerão, 31.05.2006.

RÔMULO VENADES, trésorier de l'association du quartier Regina, 01.06.2006.

Chercheurs

LEONARDO AVRITZER, professeur de sciences politiques à l'Université Fédérale du Minas Gerais (UFMG) et coordinateur du *Projeto Democracia Participativa*, 02.05.2006 et 08.05.2006.

CLÁUDIA FARIA, professeur de sciences politiques à l'UFMG et membre du *Projeto Democracia Participativa*, 03.05.2006.

OTÁVIO DE AVELAR ESTEVES, professeur et chercheur à l'Institut de Développement Humain Durable (ISDH), 18.05.2006.

²⁸⁸ Les élus municipaux du PT, PCdoB et PPS constituent la majorité municipale actuelle alors que ceux du PMDB, PSDB et PV ont une vision critique du Budget participatif.

²⁸⁹ Ils sont pour la plupart délégués du Budget participatif et membres des Comforças.

Annexe 3 : Participation aux réunions et visites de quartier

Réunions de participation à Bobigny

"PARLONS FRANCHEMENT", quartier Etoile - Grémillon, 16.03.2006.

"PARLONS FRANCHEMENT", quartier Pablo Picasso - Hector Berlioz, 21.03.2006.

COMITE D'INITIATIVES CITOYENNES, territoire Etoile – Grémillon - Pont de Pierre, 29.03.2006.

FORUM DE L'HABITAT, réunion sur la politique de l'habitat à Bobigny, 05.04.2006.

ATELIER URBAIN, quartier Karl Marx, 06.04.2006.

FORUM DE L'HABITAT, clôture du Forum, 25.04.2006.

RÉUNION DE LANCEMENT du Comité d'animation et d'action des Assises 2006, 15.06.2006.

2^E REUNION du Comité d'animation et d'action des Assises 2006, 04.07.2006.

Réunions du Budget participatif et visites de quartier à Belo Horizonte

ASSEMBLÉE MUNICIPALE D'OUVERTURE du cycle annuel du Budget participatif, 03.05.2006.

ASSEMBLÉE DE SECTEUR du Budget participatif à Barreiro, 08.05.2006.

ASSEMBLÉE DE SECTEUR du Budget participatif à Centro Sul, 09.05.2006.

ASSEMBLÉE LOCALE d'habitants pour le lancement du Plan Global Spécifique (PGE), conquis lors d'un précédent Budget participatif, Jardim do Vale, 15.05.2006.

VISITE DU QUARTIER Vale do Jatobá, avec NELSON RODRIGUES CARVALHO, président du Conseil de quartier Assis Chateaubriand : visite de l'école du quartier, rencontre de la directrice de l'école et des membres de la direction du Conseil et participation à une RÉUNION DE QUARTIER visant à élire l'ouvrage à présenter pour le Budget participatif.

VISITE DES QUARTIERS Olhos d'Água et Pilar, avec DAMIÃO DOS REIS : visite des ouvrages du Budget participatif (routes, unité infantile, terrain de sport, parc écologique), rencontre d'habitants.

VISITE DU QUARTIER Minerão, avec ALDA MIRA : visite des ouvrages du Budget participatif (assainissement, école et terrain de sport, asphaltage de routes), rencontre de membres de la commission d'habitants du Minerão et participation à une réunion visant à mobiliser la population.

VISITE DES QUARTIERS Regina et Lindéia, avec CARMEN PANADÉS RUBIÓ : visite des ouvrages conquis à travers le PT et les précédentes luttes du mouvement de quartier, participation à la réunion de la commission locale de la santé (discussion des modalités techniques pour présenter l'extension du centre de santé comme ouvrage du Budget participatif) et rencontre de membres de l'association du quartier Regina.

VISITES DE QUARTIER avec WALQUÍRIO AULIS SILVA, assesseur municipal du Budget participatif à Barreiro : rencontres de membres de l'Association du *conjunto* Túnel de Ibirité et visite de leur projet d'ouvrage pour le Budget participatif (construction d'une aire de loisirs), visite des ouvrages du Budget participatif de la *vila* Mangueira par Geraldo Filiminio et rencontres d'habitants de la *vila*, visite de la *vila* Vitória de la Conquista (invasion récente) et du *conjunto* Águas Claras.

Annexe 4 : Participation à des colloques et séminaires

Colloques et séminaires internationaux

COLLOQUE INTERNATIONAL "Des expériences de démocratie participative au niveau local : un dialogue entre l'Europe et l'Amérique latine". Hôtel de Région de Poitiers, 02 et 03.06.2005.

COLLOQUE INTERNATIONAL "Démocratie participative et qualité des services publics". Hôtel de Région de Poitiers, 28 et 29.04.2006.

3^E SÉMINAIRE INTERNATIONAL URBAL SUR LES BUDGETS PARTICIPATIFS : "El impacto de los presupuestos participativos en la administración pública local". Palais des Congrès de Cordoue, Espagne, du 26 au 28 juin 2006.

Séminaires universitaires à Paris

SÉMINAIRE "Démocratie participative, délibération et mouvements sociaux". Cultures et Sociétés Urbaines, année 2005-2006.

SÉMINAIRE "Démocratie participative et délibérative", intervention de Robert Goodin ("Deliberative impacts : the macro political uptake of mini-publics"). Université Paris V, 26.04.2006.

Rencontres-débat et conférences à Paris

RENCONTRE-DÉBAT de l'Observatoire départemental contre les violences envers les femmes sur le thème "Démocratie participative : un enjeu pour les femmes". Hôtel de Ville de Bobigny, 22.11.2005.

RENCONTRE-DÉBAT avec Gérard Grass sur le thème "Faire société, la démocratie participative et la pratique des élus". Profession banlieue (Saint-Denis), 30.01.2006.

SÉMINAIRE de l'Observatoire parisien de la démocratie locale : "Y a-t-il un renouveau des formes d'action politique ?". La Générale (Paris 19^e), 11.03.2006.

RENCONTRES CITOYENNES DE SAINT-ÉTIENNE, à l'initiative du réseau "Démocratiser radicalement la démocratie". Université de Saint-Étienne, 18 et 19.03.2006.

LE PRINTEMPS DE LA DÉMOCRATIE LOCALE. Hôtel de Ville de Paris, 25.03.2006.

CONFÉRENCES PUBLIQUES "Délibération et citoyenneté" organisées par Notre Europe : "La délibération peut-elle être un vecteur d'apprentissage citoyen ?", avec James D. Fishkin et Robert E. Luskin. CNAM, 06 et 07.02.2006.

Annexe 5 : Extraits d'entretiens²⁹⁰

Bernard Birsinger, maire de Bobigny

Pourquoi avez-vous décidé de lancer une démarche de démocratie participative à Bobigny ?

Ce qui nous a semblé important en 98, c'est d'abord de constater qu'il y avait une crise de la démocratie représentative, à l'échelle du pays, à l'échelle de la société, à travers le phénomène de l'abstention, très fort dans une ville comme Bobigny. Mais aussi de se dire qu'on est confrontés à des défis très importants, très complexes, la rénovation urbaine avec un urbanisme qui nous pose des problèmes, s'attaquer à ces questions, avec les problèmes du chômage, de sécurité. Comment faire repartir d'une certaine façon la construction de la ville. On s'est dit "est-ce-qu'on peut s'attaquer à des choses aussi complexes sans solliciter la parole citoyenne" ? (...). La démocratie participative telle qu'on la pratique à Bobigny, c'est aussi la volonté d'essayer de donner confiance aux gens dans leur propre force pour bouger les choses. (...) C'est aussi pour revendiquer. On est sur des territoires qui ont été longtemps ignorés, maltraités. La démocratie participative c'est aussi une revendication d'égalité, d'égalité territoriale, d'égalité sociale, culturelle. De considérer qu'il y a aussi besoin de mobilisation sociale pour transformer la ville. C'est quelque chose qu'on a dit dès le début que nos propositions de participation étaient aussi pour changer la vie, la ville, la société, et la politique. Pour faire de la politique autrement (...). On est aussi attentifs à ne pas laisser penser qu'on peut régler tout à l'échelle d'une ville, pour des raisons financières, pour des raisons légales, mais on peut le mettre au service de combats.

Le démocratie participative vise-t-elle à favoriser certaines catégories de la population ?

Les Assises de la ville c'est un moment qui permet de rassembler tout le monde. On est dans une ville où les conditions sociales sont difficiles, on a beaucoup de chômeurs, beaucoup de personnes précaires, il y a un revenu par habitant qui est l'un des plus faibles du département et de la région parisienne. (...) Les Assises elles sont faites justement pour fédérer, donc pour sortir des catégories, sortir des quartiers ou sortir des thématiques, même si à l'intérieur des Assises il peut y avoir des moments thématiques ou des endroits où l'on discute par quartier, mais les Assises c'est vraiment les Assises de la ville, qui visent justement à construire quelque chose de collectif, comment on prend soin de chacun, et en même temps construire des droits collectifs, construire un avenir commun, construire des symboles ensemble, ça c'est très important, on est aussi dans un endroit où il y a énormément de nationalités, de diversité, il faut que ces diversités fassent plus que cohabiter, il faut qu'elles vivent ensemble (...).

Les Assises de la ville constituent-elles le cœur de la démarche de démocratie participative ?

C'est vraiment la colonne vertébrale. Si on me demandait ce qui est le plus important dans tout ce qu'on fait, je dirai vraiment que c'est ça. Être capables de préparer les 5^e, quelque part

²⁹⁰ Ces extraits d'entretiens avec les principaux acteurs politiques de Bobigny et de Belo Horizonte ne représentent que quelques passages de discussions qui ont duré entre 45 minutes et 1h30. Constituant des sources primaires sur chaque expérience, nous les retranscrivons dans la langue de l'entretien (sauf pour celui de la coordinatrice du Budget participatif, que nous avons directement retranscrit en français). La reproduction d'une ou plusieurs citations issues de ces entretiens est possible, à condition d'en indiquer la source.

c'est une garantie d'avoir réussi à faire ça, de se dire quoi qu'il arrive nous donnons la possibilité aux habitants de Bobigny, même si, au quotidien, ils ne le font pas forcément tout le temps, même s'ils ne viennent pas aux réunions de quartier, il y a un moment où l'on dit dans notre travail avec la population, on a cette étape qui permet de remettre en cause les choses, de nous remettre en question, comment on a travaillé, qu'est ce qu'on a fait, où l'on en est, donc il y a un aspect contrôle et évaluation, et puis un aspect on réoriente, (...) une espèce de débat général sur l'état de notre ville. On a essayé à des Assises de mettre l'accent par exemple sur le Budget participatif, on s'est rendu compte que c'était très compliqué, que les gens n'étaient pas... Bon on a fait beaucoup d'efforts, pour présenter le budget, pour leur demander de participer à des structures, à des ateliers, c'est assez compliqué.

Pourquoi le Budget participatif n'a-t-il pas pris à Bobigny ?

C'est pas que ça n'a pas pris, c'est que les gens interviennent sur la structure du budget à travers ce qu'ils racontent, à travers ce qu'ils disent, et puis dans les Assises on prend des engagements qui tiennent compte de ça et qui réorientent l'argent en fonction de ça. Je dirais toute la partie du Budget participatif qui est écoute des besoins, propositions, tout ça a réorienté le budget de façon assez importante. Après on est passé à une autre étape, puisqu'on a donné aux CIC la possibilité de gérer directement une partie du budget, même si c'est une petite partie. Mais là c'est compliqué, moi j'ai été surpris par l'attitude des gens qui nous ont dit "c'est pas à nous de faire ça".

Avez-vous l'objectif de le relancer sous une autre forme ?

Moi j'ai toujours considéré qu'on était dans le Budget participatif quand, dès le départ, on a brassé les opinions, les intérêts différents, et quand on commence à construire des décisions communes. Quand on a mis en place l'ODE, qui a été quelque chose de très important car ça permettait d'intervenir sur l'une des raisons qui fait que la politique est perçue de façon négative, c'est que justement des engagements qui sont pris ne sont pas tenus (...).

Mais dépasse-t-on le stade de la consultation avec les Assises, à partir du moment où la décision revient finalement à l'exécutif ?

Il faut bien qu'à un instant T on fasse quelque chose, on ne peut pas être toujours que dans la parole. Quand on fait les 1^{er} Assises, on a dit "et maintenant, le temps des décisions", c'est-à-dire qu'est ce qu'on fait de tout ça ? (...) Il faut voir comment on peut non seulement co-élaborer mais à un moment donné co-décider, mais après, la loi elle dit le Conseil municipal il prend telle décision (...).

Pour faire un bilan de huit ans de démocratie participative, qu'est ce qui a changé à Bobigny ?

Ce qui fonctionne bien, ce qui est très important, peut-être d'ailleurs faut-il mettre en rapport ce qui s'est passé dans notre ville en novembre, qui a vraiment été minime par rapport à d'autres endroits, faut pas faire de raccourci non plus, on n'est pas à l'abri demain d'événements qui viennent contredire ce que je suis en train de dire, mais je suis quand même sûr que ce qu'on a fait a permis aux gens de se parler.

Catherine Peyge, 1^e adjointe déléguée à la vie des quartiers et à la citoyenneté

Qu'entend-on à la Mairie de Bobigny par démocratie participative ?

C'est pas mal de repréciser un peu les choses. Beaucoup de villes, de droite comme de gauche d'ailleurs, parlent de démocratie participative. Nous, ce qui nous a interpellé, ce qui a interpellé le maire de Bobigny, c'était le fort taux d'abstention aux élections, ça a été le déclencheur (...). En 1995, le PC passe avec 51/52% au 1^{er} tour, il y a un fort taux d'abstention, ça a été un coup de semonce. Bernard Birsinger, qui succède à Georges Valbon, réfléchit et se dit "c'est pas possible qu'on fasse sans les personnes de Bobigny qui s'abstiennent, qui ne donnent pas leur avis, et c'est pas possible de faire sans ceux qui ont le droit de vote aujourd'hui". (...) Dès le départ, ça a été on veut écouter la parole des gens, mais on veut construire avec eux. Dès le départ, on a dit cette ville est à vous, comment vous la trouvez aujourd'hui, ce que vous auriez envie de changer.

Bobigny a toute une panoplie d'instances participatives. Comment s'est fait le choix de la méthodologie ?

On a retenu le principe des Assises tous les deux ans pour que le projet de vie élaboré avec les habitants soit remis perpétuellement sur le métier à tisser. On voulait éviter l'écueil d'avoir simplement des préoccupations des quartiers, les réunions "Parlons franchement" sont importantes parce que, si on ne règle pas les problèmes du quotidien, on a du mal à aller plus loin dans une réflexion d'ensemble, mais l'idée c'était de travailler au mieux vivre ensemble dans cette ville. (...) Il y a toujours ce soucis de fédérer les gens dans un projet de ville et de travailler au mieux vivre ensemble.

N'y a-t-il pas trop d'instances participatives ?

On a essayé de multiplier les portes d'entrée. Avec un écueil c'est que ça peut être confus peut-être par moments. J'ai toujours été partisane de ce dispositif, parce que je crois qu'il n'y a pas qu'une porte d'entrée.

La participation introduit-elle un changement dans le processus de décision ?

La démocratie participative, elle peut s'arrêter simplement à l'écoute. On est quand même toujours dans la démocratie représentative, c'est-à-dire qu'en fin de compte, ce sont quand même les élus qui décident. La décision, elle est prise en Conseil municipal. Mais c'est aller plus loin, vraiment co-construire ensemble.

En 2002, on a commencé à parler de Budget participatif aux Assises. Où en est le projet ?

Le Budget participatif, on a tâtonné, on continue de tâtonner sur ce dispositif-là. En France, on a une contre-culture financière, on part avec une difficulté : les finances, c'est une affaire d'experts, quelque chose de difficilement compréhensible. Dès le démarrage, ça a été un peu compliqué. Beaucoup de personnes nous disaient "nous, on vous a élu pour que vous gériez la ville, donc vous vous débrouillez sur les comptes".

Maria Auxiliadora Gomes (Dora), coordinatrice du Budget participatif

Quels sont les principaux objectifs du Budget participatif ?

C'est parti d'une idée d'institution d'un modèle de gestion partagé, démocratique, où la population puisse être entendue, c'est cette dimension politique, d'inclusion politique. Pour la première fois, la population a été appelée à délibérer, pas seulement à être consultée, parler et après avoir aucun engagement avec ce qu'elle a dit. Le Budget participatif c'est un engagement établi entre le pouvoir municipal et la population, ce qu'elle définit doit être réalisé. C'est une vision d'un modèle de gestion qui a été implanté dans la ville avec le gouvernement démocratique populaire depuis 1993.

Le budget participatif suit clairement un objectif de justice sociale. Cherche-t-il également à produire des solidarités ?

Il y a un moment du Budget participatif, la Caravane des priorités, dont l'objectif est exactement celui-là. Son objectif est que tous les délégués connaissent tous les ouvrages de son secteur, qu'ils puissent faire un choix qui ne soit pas seulement en voyant leur seul intérêt mais aussi celui de son voisin, du quartier voisin. Il est arrivé plusieurs fois dans le Budget participatif que des quartiers ne votent pas pour l'ouvrage de leur intérêt mais pour celui de l'intérêt d'un autre quartier qui a plus de besoins. C'est prendre connaissance de la réalité du secteur, pas seulement de son quartier, où la situation peut être pire que la sienne. Ou de demander un appui à son ouvrage à d'autres quartiers. Ce sont des bus avec tous les délégués, pour qu'ils puissent voter : les délégués votent en connaissant la réalité de tous les endroits où des ouvrages sont proposés. C'est un moment de connaissance. Et aussi la propre réunion, le propre contact, de rassembler des personnes dans le même espace, au même moment, pour discuter des problèmes, c'est un moment de construction de solidarités, de projets plus communs et moins personnels, cette dimension collective.

En cas de changement politique, que deviendra le budget participatif ? La population s'est-elle suffisamment approprié le processus pour qu'il se poursuive, quelle que soit la prochaine équipe municipale ?

Si le gouvernement qui entre n'a pas cet engagement, même s'il y a une tradition et une pratique, c'est très difficile, il y a une démobilisation. Le gouvernement finit par avoir un rôle très central dans ce projet, parce que ce sont des ressources un transfert de pouvoir qui n'est pas garanti dans la loi, qui dépend beaucoup de la volonté politique. (...) C'est un choix du maire. L'identification de la population à ce processus est très liée au gouvernement qu'il élit, si c'est un gouvernement qui a cet engagement ou non. Il n'y a rien dans la législation politique, c'est seulement une volonté politique.

Qu'est-ce qui a changé avec le Budget participatif à Belo Horizonte?

Le Budget participatif a viabilisé ces investissements, que la ville ne faisait jamais dans ces zones. Avant que la population participe des délibérations, les ressources n'allaient jamais vers ces zones, elles y allaient seulement en période d'élections, comme propagande électorale. Mais c'était des ouvrages qui n'avaient pas de projet, il y a eu des ouvrages qui, dès la première pluie, étaient complètement détruits. Le Budget participatif garantit aussi la qualité des interventions, toutes les interventions dans le cadre du Budget participatif font parties d'un projet effectif, avec une viabilité technique (...). Tout ce qui est sous la terre, que personne ne voit, du coup ça n'avait pas d'intérêt politique. Il n'y avait pas de travaux

complémentaires pour garantir la qualité de cet ouvrage, c'était des ouvrages électoraux, pour gagner les élections, qui étaient moins chers aussi. Avant, les améliorations étaient temporaires, c'est un aspect important de l'inclusion, la mairie s'engage pour la qualité des ouvrages.

Geraldo Alfonso Herzog, secrétaire municipal du secteur de Barreiro

O que mudou com o OP no Barreiro?

É um planejamento participativo, uma gestão compartilhada com a comunidade organizada, com os moradores. Nem sempre o morador tem que estar organizado para participar do OP, mas são os mais organizados que têm mais sorte de aprovar suas reivindicações (...). O segundo, outra coisa que acho importante é que, através desta participação, a comunidade ela passa a se organizar por outros interesses também, da mesma obra, ela passa a ter uma participação mais cidadã, de perceber, por exemplo, que aprova um centro de saúde, ela começa a pensar também em política de saúde, não só do espaço físico, mas daquilo vai ser desenvolvido aqui, que política de saúde? Que é mais importante priorizar? E a mesma coisa para educação, ou seja, ela passa pela dimensão participar, não só de uma etapa, de executar uma obra, mas de que significa essa obra para a comunidade. É essa dimensão cidadã de participar, essa construção da cidadania, que acho muito importante.

Qual é o impacto do OP sobre a mobilização social?

O OP conseguiu atingir as comunidades mais organizadas. A maior mudança é visível numa regional como o Barreiro, que tem uma forte mobilização, onde as lideranças já têm uma visão da comunidade como um todo, elas sabem onde as necessidades são as mais importantes. (...) Como um todo, o OP permite uma inversão das prioridades. Para aprovar, é a comunidade que se organiza mais que mobiliza mais pessoas. Mas as lideranças têm um olhar, de quais comunidades precisam mais. Mesma uma comunidade tem dificuldades de mobilização, uma construção mais coletiva possibilita que essa comunidade receba investimentos também.

Quais são, desde o seu ponto de vista, as principais limites do processo?

Sempre o limite do OP é um limite orçamentário. O valor para Barreiro faz que vamos realizando as obras que cabem nesse valor, sempre ficam as obras mais complexas, que exigem recurso maior. Isso é um problema, ou seja tem obras que ultrapassam esse valor, e que têm nenhuma chance de ser considerada. O limite hoje é o valor, que favorece as obras menores, as obras maiores não podem estar no OP. É ainda uma visão mais do local, meu território, meu bairro, as minhas necessidades. A comunidade começa a se organizar por obras maiores, o OP digital pode reforçar isso.

Se o governo mudar, vai seguir o OP? Há bastante apropriação do processo por parte da população para que o OP siga qualquer seja a próxima equipe eleitoral?

Existe uma apropriação muito grande pela população (...) qualquer governo de outro campo teria muitas dificuldades, ou seja se ele chega e não quer desse programa porque tem a marca do outro, do PT, ele teria muitas dificuldades para acabar. Pode alterar, mais acabar acho muito difícil.

Neila Maria Batista Afonso, élue municipale du PT

Porque a Prefeitura, para promover a democracia participativa, adotou o OP em 1993?

A partir dessa vitória em 1993, a primeira medida que a Prefeitura adotou foi de que ela ia fazer uma gestão em que a população de Belo Horizonte tivesse um processo de decisão mais definido, mais claro, que não fosse assembleias simplesmente para as pessoas receber informação, mas que elas tivessem um papel de maior decisão. Então, ao apresentar a proposta do OP, ela traduz, concretiza essa participação e essa decisão da participação na gestão do município.

O que significa a democracia participativa para o PT?

Para o PT, significa tratar de dividir o poder, fazer com que a população tem o que a gente chama de cidadania real, de cidadania concreta, de ter direitos e de praticar esses direitos. (...)

O que mudou com o OP nas três regionais que você administrou?

Os primeiros anos, os primeiros quatro à oito anos, mudou radicalmente a periferia da cidade. A população que tinha obviamente mais necessidades, que era mais reprimida no sentido de ter pouco espaço de articulação política, de representação política na cidade, ela ganhou esse espaço de representação, e por tanto ela começou a mudar a situação objetiva dos seus locais de moradia. Você inclui uma série de obras a partir da decisão da população que alterara a qualidade de vida das pessoas, que seja do ponto de vista da infraestrutura urbana, que seja do ponto de vista da saúde, que seja do ponto de vista da educação, das políticas de cultura, das políticas de assistência, você começa a ampliar, a fazer um processo de penetração muito grande no conjunto da cidade, de modo que a população começa a ver os resultados daquilo que ela paga para a cidade existir, através de seus impostos. Então, eu acho que a primeira mudança foi uma mudança assim, visual.

Quais são as principais limites do OP?

Não possibilita de que as pessoas, ao tratarem de definir a prioridade de aplicação de uma parte do recurso, têm uma visão da globalidade das ações, de todos os recursos que estão disponíveis na cidade. Acaba influenciando sobre uma parte ainda pequena do orçamento municipal (...) A população já poderia estar se envolvendo com outras áreas da gestão pública. Como por exemplo, a questão salarial para servidores públicos, ou ações estruturantes da cidade.

O que mudou no papel do vereador com o OP?

Há ainda muita resistência dos vereadores em relação a esse procedimento de uma participação mais direta da população na gestão pública, porque a cultura do Parlamento brasileiro, é de ser intermediador, de ser um facilitador, entre a população e o gestor público, é alguém que sempre está no meio ali, facilitando a vida e fazendo uma política de troca de favores. O OP quebrou isso em grande parte em Belo Horizonte, não acabou, mas quebrou em grande parte essa lógica. Hoje, ele está tanto incorporado na vida da população que nenhum vereador ousa mais publicamente criticar o OP, o que ao início faziam com muita frequência. Tudo o que a população aprova, não há a menor alteração, e não há espaço política para essa alteração. A população, ela já percebe que é o autor, ela não precisa de intermediário (...).

Agora, ele passou a ser alguém que cobra muito dos resultados das ações propostas pela população em termos das obras de OP.