Le budget participatif

Partage international nº 394 – Juin 2021

par Thiago Staibano Alves

Le budget participatif (BP) permet aux citoyens de décider collectivement de la façon dont seront réparties les ressources municipales. Lancée en 1989 par la ville de Porto Alegre dans l'Etat brésilien du Grande do Sul, cette approche de la prise de décision budgétaire s'est rapidement étendue à d'autres villes d'Amérique latine puis en Europe et dans le monde entier. Elle est née du besoin des peuples de faire entendre leur voix et de ne plus simplement subir les décisions prises par les professionnels de la politique.

Le budget participatif comme instrument du changement

Le BP est une des façons d'utiliser l'intelligence collective, tendance forte aujourd'hui, portée par la vision d'une société fondée sur la collaboration entre les individus qui la composent. Il s'agit de donner la parole aux citoyens et de les associer pleinement aux choix des politiques publiques et des ressources qui leur sont allouées. Selon les cas, la participation citoyenne peut concerner la totalité du budget municipal ou seulement une partie. Elle variera d'une ville à l'autre dans ses modalités d'application, sur l'ampleur du contrôle exercé par les citoyens dans le processus de prise de décision, ainsi que dans le suivi des projets.

Bref historique

L'idée du BP est née en 1989 au sein du Parti des travailleurs après sa victoire aux élections municipales de Porto Alegre, dans le cadre de la vague de redémocratisation qu'a connu le pays après vingt-et-un ans de dictature militaire. Les débats sur la manière d'atteindre un plus grand degré de participation populaire et de démocratie dans le pays étaient alors très courants, et le BP fut l'une des initiatives conçues à cette fin. Vingt ans plus tard, quelque 200 villes l'avaient adopté.

Aujourd'hui, ce mode de gouvernance participative a essaimé dans des milliers de villes autour du globe, en particulier grâce au Forum social mondial, dont les trois premières éditions se sont tenues à Porto Alegre.

Plusieurs pays, comme la République Dominicaine, le Pérou, la Pologne ont introduit dans la loi l'obligation de gérer les budgets municipaux de façon participative.

De nombreuses startups ont développé des plateformes internet de participation citoyenne pour les collectivités locales, incluant le BP et d'autres services.

Porto Alegre (Brésil)

Porto Alegre a été très tôt le cadre de diverses expériences progressistes, étant l'un des endroits du Brésil où les mouvements sociaux avaient le plus de force. Dès la fin de la dictature, divers quartiers de la ville avaient mis en œuvre des initiatives de BP, mais c'est avec l'élection du Parti des travailleurs que l'initiative s'est étendue à toute la municipalité, avec trois objectifs principaux : promouvoir la démocratie en permettant à des segments de la population jusque-là exclus de participer à la vie de la cité ; orienter le budget municipal pour donner la priorité aux objectifs sociaux ; allouer davantage de fonds municipaux aux quartiers les plus défavorisés, dans le but d'éradiquer la corruption et améliorer l'efficacité des politiques publiques.

Dans la mesure du possible, les créateurs du BP ont tenté de maintenir le pouvoir au plus bas niveau de la pyramide sociale. A cette fin, des réunions publiques se sont tenues dans 17 quartiers populaires au cours desquelles tous les citoyens présents ont pu discuter des réalisations qu'ils considéraient comme prioritaires dans leurs quartiers, comme le pavage des rues, la création d'un hôpital, d'une école, du tout-à-l'égout. Des délégués ont été élus pour une période maximale d'un an pour porter les propositions qui sont sorties de ces assemblées.

Tous les délégués forment un conseil qui est chargé de dialoguer avec la mairie pour promouvoir les projets retenus. Un délégué étant révocable à tout moment si l'assemblée estime qu'il ne fait pas bien son travail, et on observe un fort degré de contrôle par la population tout au long du processus. Des assemblées ont également été créées avec des thèmes spécifiques dépassant les limites territoriales de chaque région, comme le logement, les infrastructures, les soins de santé, etc.

Parmi les critères principaux de répartition des fonds budgétaires se trouvent le nombre d'habitants des quartiers et le niveau de précarité des infrastructures et des services qui y sont disponibles. Ainsi, le BP de Porto Alegre a non seulement conduit à une plus grande participation de la population dans la vie politique, mais il a également permis de mettre en place des mécanismes de justice sociale, qui donnent la priorité aux quartiers les plus défavorisés.

Les résultats ont été extrêmement positifs. Les couches de population les plus pauvres, traditionnellement exclues, ont participé massivement, mais aussi les femmes – qui, au fil du temps, sont devenues majoritaires dans les assemblées –, et les jeunes.

La classe ouvrière a également accru sa participation politique et sa représentation dans l'ensemble du processus. Les quartiers prioritaires ont bénéficié d'investissements plus importants, avec la création de zones résidentielles, de maisons de santé et d'écoles maternelles. Les rues des bidonvilles ont été pavées et la plupart des maisons des quartiers les plus peuplés ont été équipées d'installations sanitaires de base.

Il faut mentionner que l'ensemble du processus se déroule en toute indépendance des pouvoirs exécutif et législatif, laissant uniquement au conseil municipal le rôle d'approuver le BP final.

Séville (Espagne)

Grâce au Forum social mondial, l'idée du BP s'est répandue dans le reste du monde. En Europe, c'est en Espagne que l'on trouve le plus de villes qui ont mis en œuvre ce système. Dans de nombreuses villes européennes – contrairement à Porto Alegre où l'un des principaux objectifs du BP était de créer un plus grand degré de justice sociale dans la ville –, le BP a été mis en œuvre comme un moyen de mobiliser les citoyens et augmenter le degré d'autonomisation de la société civile. Cette différence se reflète dans le pourcentage du budget municipal alloué au BP, toujours beaucoup plus faible qu'à Porto Alegre. Malgré cela, la ville de Séville a pu mettre en œuvre un modèle qui ressemble à celui de la ville brésilienne, avec la division de la ville en zones qui ont chacune leur assemblée citoyenne au sein desquelles on discute des projets. Tout projet supérieur à 30 000 euros est considéré comme un projet qui concerne l'ensemble de la ville et qui devra être discuté au sein du conseil municipal. On élit également des délégués qui rassemblent les propositions des assemblées et décident des priorités, de façon comparable au système de Porto Alegre, en s'intéressant particulièrement aux quartiers pauvres, dans lesquels la priorité va aux projets qui ont des objectifs sociaux, écologiques et démocratiques.

Afrique

En raison de la précarité des institutions démocratiques sur le continent africain, la budgétisation participative y est normalement mise en œuvre avec l'aide d'institutions internationales comme l'Onu et diverses ONG. C'est le cas, par exemple, au Sénégal dans la ville de Fissel, où l'ONG Innovation Environnement et Développement en Afrique (IED Afrique) apporte son appui au Regroupement communautaire pour l'auto-développement de Fissel (Recodef) pour renforcer la participation des populations au processus de développement local. L'IED a apporté son aide en assurant la formation technique des représentants des villages qui doivent débattre de leurs priorités et assurer le suivi des projets. Le processus a accordé une grande importance à la participation des femmes, des jeunes et des personnes âgées. Et il a permis de créer un modèle de BP à mettre en œuvre dans d'autres villes de la région. Là aussi, des groupes sociaux qui étaient historiquement marginalisés se sont impliqués de façon importante.

Forte de son expérience à Fissel et ailleurs, l'IED a pu créer deux manuels de budgétisation participative qui circulent maintenant dans toute l'Afrique francophone, dans le cadre d'une initiative soutenue par le programme Onu-Habitat. D'autres pays africains comme le Kenya, la Tanzanie, l'Ouganda et Madagascar ont aussi implanté le BP.

Kerala (Inde)

L'expérience menée dans l'Etat du Kerala, en Inde, est unique au monde et a été saluée par nombre d'experts en la matière. Contrairement à la plupart des modèles utilisés dans le monde, elle s'est développée sans s'inspirer de l'expérience de Porto Alegre. En outre, elle a été réalisée non pas à l'échelle d'une ville, mais d'une grande région de l'Inde, avec, au moment de sa mise en œuvre en 1996, une population de 31 millions d'habitants. Ce projet est né de l'idée de jeunes dirigeants du parti marxiste CPI-M et a gagné en force dans toute la région. Il a consisté, au départ, en plusieurs initiatives et campagnes préliminaires menées dans l'Etat pour permettre l'élaboration de son budget, telles que la Campagne pour l'alphabétisation, le Mouvement populaire pour la science, la cartographie des ressources et la planification territoriale. Une campagne a finalement été lancée

pour amorcer le processus de délibération budgétaire. Cette campagne a mobilisé plus de 10 % des habitants du Kerala, dans la totalité de ses 991 villages ruraux, 53 municipalités, 14 districts, cinq corporations et 152 panchayats (un type de gouvernement rural).

Le processus de *« budgétisation populaire »* (l'influence de Porto Alegre était si faible que le Kerala n'a pas utilisé le nom de budgétisation participative, consacré partout ailleurs) s'est déroulé en quelques étapes : tout d'abord, la création d'assemblées locales, qui ont fini par attirer plus de deux millions de personnes à certains moments du processus. Ces assemblées sont composées de petits groupes de travail et les politiciens qui y participent disposent d'un temps de parole réduit, grâce à des mesures visant à favoriser plutôt les personnes peu habituées à s'exprimer en public. Ensuite, les assemblées suscitent la rédaction d'un rapport de développement urbain. Ce rapport sert d'incitation au débat conduit lors des séminaires de développement auxquels participent les délégués élus. Ces derniers rédigent ensuite des propositions de projets avec leur planification financière correspondante. Enfin, ces projets sont transmis aux comités de planification des districts pour approbation. La mise en œuvre, le suivi et le contrôle des projets approuvés sont assurés par les citoyens de la région eux-mêmes. Le principal effet bénéfique de l'initiative de budget populaire au Kerala a été l'énorme mobilisation citoyenne. L'ensemble du processus a impliqué la formation de 50 000 activistes locaux, ce qui a conduit à la création d'un vaste mouvement social – comme cela avait été le cas pour le budget participatif de Porto Alegre, mais ici à une échelle beaucoup plus grande.

Auteur : Thiago Staibano Alves, correspondant de Share International, résidant à São Paulo (Brésil).
Sources : https://prefeitura.poa.br/
Thématiques : Société
Rubrique : De nos correspondants