

LE BUDGET PARTICIPATIF DANS LE RIO GRANDE DO SUL. UN NOUVEAU DEGRÉ DE LA DÉMOCRATIE QUI SE CONSOLIDE

Giovanni ALLEGRETTI

Si dans les dernières années Porto Alegre et le Rio Grande do Sul sont devenus la destination d'un nouveau «tourisme politique », c'est parce qu'ils ont choisi de se positionner comme laboratoire permanent d'élaboration démocratique. Le «saut d'échelle » réalisé par le budget participatif au niveau étatique indique des défis nouveaux et intéressants pour ce processus. En 10 ans d'existence, le budget participatif a cherché à aller au-delà de lui-même. Si l'expansion «horizontale » à Porto Alegre, s'est matérialisée dans de nouveaux acquis de la discussion démocratique comme la réforme de l'école, les conseils de secteur et l'entrée en vigueur du nouveau Plan de Régulation Stratégique de Développement de l'Environnement (fruit d'un débat populaire de presque 8 ans), dans un sens vertical, la clé de voûte a été représentée, dès 1998, par la victoire aux élections parlementaires du Rio Grande do Sul d'une coalition conduite par le Parti des Travailleurs (PT).

Le nouvel exécutif – mené par Olivio Dutra,

l'homme de la fracture avec le passé –chef de la première administration PT à Porto Alegre - a choisi (selon ses habitudes) de concentrer les réformes les plus radicales dans la première période de gouvernement pour pouvoir en voir les résultats avant les prochaines élections. Ainsi le premier acte du nouveau conseil a été de maintenir la promesse centrale de la campagne électorale :introduire dans la gestion financière de l'Etat, l'extension au niveau étatique (avec le nom de OP/RS)du processus du budget participatif déjà expérimenté dans la capitale et dans les autres villes. Dans cette opération le PT s'est retrouvé contre un de ses présumés alliés – l'ex gouverneur Alceu Collares du PDT, convaincu que la mesure adoptée visait à contrer les COREDES (conseils régionaux de développement de l'état, qu'il avait créé en 1991 comme instrument de participation limitée et qui avait été modifié en 1998 par son successeur Britto)et qui a introduit un recours juridique contre le fait que l'Etat finance l'organisation des réunions du Budget Participatif dans les communes de l'Etat. Cet épisode juridique, encore en cours de procédure, a eu une influence paradoxalement positive et inattendue :l'OP/RS s'est développé à une grande échelle malgré l'impossibilité faite à l'Etat de ne supporter aucun coût d'organisation. Suivant l'esprit rebelle qui les caractérise vis-à-vis des interdictions institutionnelles, les citoyens de Rio Grande do Sul – désormais impliqués grâce à la possibilité d'influer sur la distribution des ressources de l'Etat – ont permis au PT de détourner l'interdiction posée par le «limitar » du tribunal, une mesure de précaution pour prévenir les dépenses du gouvernement non justifiées, en attendant de clarifier si le Budget participatif est en contradiction ou non avec le COREDES précédemment institués par une loi.

Le mécanisme populaire spontané de sauvetage du processus qui s'est mis en marche a provoqué une auto-organisation totale de celui-ci de la part de la société civile, grâce à l'aide des administrations communales quand celles-ci étaient favorables, où sans elles dans le cas où les municipalités étaient administrées par une l'opposition obstructionniste.

Pour l'opposition, cela a constitué un boomerang et le PT aux dernières élections a gagné 25 nouveaux maires dans le Rio Grande do Sul. La participation à l'OP/RS a explosé au-delà de toute attente dès lors que le citoyen a perçu la possibilité d'une autonomie organisationnelle du processus face aux pouvoirs publics. L'Etat a répondu avec enthousiasme aux formes coopératives et d'autonomisation des citoyens et à la mise à disposition spontanée de lieux pour les réunions de la part des églises, des syndicats et des ONGs,et même les techniciens professionnels (en général moins influencés politiquement)ont été disponibles pour être toujours présents – sans droit de vote – même lorsque les assemblées étaient tenues dans des lieux difficilement accessibles.Les 10 ans d'expérimentation du BP à Porto Alegre ont créé un climat fertile d'attention dans tout l'Etat permettant à l'expérience de se développer immédiatement et de devenir un succès après seulement deux ans de rodage, contournant beaucoup de difficultés que les organisateurs avaient imaginées comme conséquences probables de l'élargissement du processus d'une échelle de 1.3 millions d

'habitants (Porto Alegre) à 10 millions (population de l'Etat) et avec une articulation territoriale complexe.

En 1999 – année de l'expérimentation – dans les 622 assemblées qui se sont tenues, il y a eu 190.000 participants (en dépit de l'avertissement que les fonds existants ne permettraient pas de faire beaucoup de choses dans la première année de gouvernement de l'Etat) et les priorités d'investissement se sont portées sur les secteurs de l'agriculture, de l'éducation nationale et de la santé avec des spécificités de choix dans les différentes sous-régions. Même le blocage des administrations gérées par les majorités récalcitrantes n'a jamais été complet, dans la mesure où le fait de ne pas accepter le dialogue avec l'OP/RS apparaissait dangereux étant donné le pouvoir coercitif de l'Etat en tant qu'institution supérieure. Le premier Budget (pour l'année 2000) a été approuvé – sous les yeux vigilants de centaines d'observateurs – le 29/11/99, malgré de nombreuses tentatives d'amendements de la part de l'opposition, par 50 voix pour, 4 abstentions et aucune voix contre. Cette approbation s'est transformée en un moment de fête entre les représentants politiques et les milliers de personnes qui suivaient les débats sur de grandes écrans dans les rues. La seconde année les participants qui ont décidé du Budget 2001 ont été au nombre de 282.000 et, pour la troisième année en cours le gouvernement en attend plus de 350.000. La loi brésilienne 101/2000 sur la responsabilité fiscale a, par certains côtés, consacré le processus du Budget Participatif de l'Etat (OP/RS), fixant, à l'art 48, que «la transparence sera assurée par des incitations à la participation populaire et par la réalisation de convocations publiques pendant l'élaboration des étapes du budget ». Le processus de l'OP/RS a été un outil de valorisation de la démocratie représentative -dans un moment de crise de la légitimité politique -et de la capacité de contrôle public sur la transformation de l'état ; la machine complexe mise en marche pour adopter des critères rigoureux, objectifs et transparents a aussi permis de rendre visible l'abandon des vieilles politiques clientélistes, et des critères subjectifs de distribution des fonds de l'état, tout en contribuant à qualifier chez les citoyens la perception du pacte fédéraliste sur lequel se fait le Brésil.

L'OP/RS s'est révélé non seulement «lieu d'apprentissage » à double sens et de recherche d'une voie de dialogue «à mi chemin » entre ce que Castoriadis définit comme une société «instituée » et une société «instituant», mais aussi un instrument politique puissant dans les mains du gouvernement ainsi qu'un lieu de qualification du travail des oppositions. Particulièrement, la pression populaire liée au processus a servi, pendant la crise politique déclenchée à l'occasion des dernières élections communales (quand le PDT a lâché la coalition à la tête de l'Etat pour concourir contre le PT à Porto Alegre), à soutenir un gouvernement mis en minorité par les attaques de l'opposition dans les processus d'approbation du budget et d'autres mesures. Entre temps, le nombre d'amendements présentés par le conseil exécutif, préservant toujours le choix populaire de base, a diminué : il s'étaient 1276 (dont 224 acceptés) en 1999 et en 2000, 770 seulement dont 133 acceptés.

L'appui populaire a porté l'attention sur l'activité de tous les élus. Cependant le contrôle n'a pas toujours été dans le sens espéré par le gouvernement : le rejet de projets d'une grande artère de transports routiers et la réforme fiscale de l'état intitulée «ceux qui ont le plus payent le plus » ((pour augmenter les taxes de l'état au travers des taxes progressives sur les revenus et sur les sols) ne sont pas passés. De toutes façons, dans l'ensemble, on a pu constater un processus de cooptation dans l'OP/RS de beaucoup de membres de la base des différents partis de l'opposition. Ceux-ci venus pour assister à l'échec du processus, ont été séduits en découvrant qu'ils partageaient un réel pouvoir décisionnel. Les partis se sont aperçus seulement plus tard de cette alliance politique anormale quand leur présence dans le processus était déjà consolidée.

L'extension du processus du Budget participatif au niveau de l'état, dans un premier temps est apparu immature, chaotique, à la recherche d'un équilibre ; la première période apparaît marquée par un «transfert à froid » des expériences municipales sur un nouveau territoire, se présentant comme l'instrument «de seconde génération » non produit par une discussion préalable avec les mouvements urbains, mais né d'un élargissement d'échelle, une dilution sur un territoire plus large

d'un mécanisme né au niveau local et transposé à un niveau supérieur. Il semblait donc marqué par l'empreinte de l'institution politique qui en avait fait la promotion en l'introduisant "par le haut" même si l'intention était de solliciter la participation et la collaboration de la base de la population au travail des institutions.

Au bout de trois ans, l'OP/RS montre déjà une capacité à être un laboratoire autonome d'élaboration politique, de plus en plus adapté aux spécificités socio-territoriales et à la complexité des nouveaux lieux où il prend forme. La flexibilité de l'OP/RS a déjà produit beaucoup de changements décidés en partenariat avec les citoyens et techniciens de l'Etat réunis dans une commission paritaire de révision annuelle du statut organisationnel du processus. Par exemple, les conseillers populaires d'aujourd'hui ne sont pas élus directement dans les assemblées, mais ils renforcent la partie «représentative» du processus étant nommés par les forums régionaux de délégués. Les mécanismes de «proportionnalité sèche» (sans correcteur numérique) entre les participants et les délégués se sont simplifiés, tandis que la liste-type des thèmes et des secteurs d'investissement sur lesquels voter s'est enrichie et est mieux articulée. Mais surtout aujourd'hui, au niveau de l'Etat, le processus du Budget Participatif ne commence pas par les secteurs de proximité territoriale : quand le processus a commencé, il copiait la formule de la ville de Porto Alegre partant d'une plénière pour chacune des 467 communes des 22 régions de l'Etat (dont le nombre et les limites sont les mêmes que ceux des COREDES, même s'ils essayent de se transformer et d'adhérer au territoire réel recouvert par le processus de l'OP/RS). Aujourd'hui, la perspective s'est renversée et – en reconnaissant que la plus grande valeur du Budget Participatif de l'Etat est de pouvoir élargir la perspective de la pensée et du débat – on part de plénières régionales pour faire un diagnostic et établir des priorités et intérêts globaux avant de discuter de chaque partie, de façon à faire percevoir clairement à chaque citoyen – au travers d'un mécanisme éducatif «conique» --que sa municipalité n'est pas une île et qu'on doit toujours regarder les intérêts collectifs et la supra-détermination qui provient des besoins, des réponses et formes administratives de niveau supérieur.

Dans un tel cadre, le Budget Participatif étatique représente une occasion à ne pas perdre si on veut vérifier l'importance d'un instrument «intermédiaire» pour porter au niveau global les instances proposées par les municipalités, lesquelles jouent leur rôle déterminant pour réformer du bas les rapports entre les niveaux politiques entre eux et avec la population. C'est aux municipalités, premier lieu de contact direct entre territoires, société locale et institutions, que revient le rôle de rétablir la confiance entre électeurs et élus, en créant des structures adéquates aux formes particulières d'auto-organisation et de mobilisation de la société et en montrant une volonté d'écoute et de valorisation créative des différences.