DIAL 2585

BRÉSIL - Les citoyens participent au budget. L'État du Rio Grande do Sul adopte une politique de budget participatif

mardi 1er octobre 2002, mis en ligne par Dial

Au moment où est pronostiquée la probable victoire de Lula, membre du Parti des travailleurs (PT), aux élections présidentielles du Brésil en ce début octobre, il est utile de rappeler que quelque chose est en train de se passer dans l'État méridional du Rio Grande do Sul, à la tête duquel se trouve un membre du Parti des travailleurs, Olívio Dutra. Cet État a enregistré l'an passé les indices de développement les plus élevés du pays concernant la production, les exportations et l'emploi. Pour le gouverneur Olívio Dutra, il n'y a qu'une seule explication possible à l'existence de perspectives aussi encourageantes dans cet État de 10,2 millions d'habitants : sa politique de budget participatif. Ce système permet aux citoyens de dire où et comment ils souhaitent que l'argent public soit dépensé : école, centre de santé, réseau d'adduction d'eau, facilités pour la petite entreprise ou cours de formation professionnelle (Cf. Dial D 2451). La politique de budget participatif est en vigueur dans la capitale, Porto Alegre, depuis 1989, mais il n'a pas été facile pour Olívio Dutra de l'appliquer à l'échelle de l'État. M. Dutra est gouverneur depuis 1999, mais le PT ne compte que 10 sièges sur les 55 de l'Assemblée législative de l'État. Marco Bello et Paolo Moiola, collaborateurs de Noticias Aliadas, ont rencontré Iria Charão, coordonatrice du Cabinet pour les relations avec la population et conseillère de M. Dutra en matière de budget participatif. Article paru dans Noticias Aliadas*, 17 juin 2002.*

Qu'est-ce que le budget participatif ?

C'est une forme de démocratisation de la gestion de l'État. Une administration légitimement élue est parfaitement habilitée à gouverner, mais nous voulions donner plus de pouvoir aux citoyens, pour qu'ils participent davantage aux décisions publiques. Dans la seule année qui vient de s'écouler, j'ai parcouru plus de 300 000 km dans l'État pour recueillir les propositions des diverses assemblées populaires. L'an passé, j'en ai dénombré 735, dont certaines étaient appuyées par plus de 4 000 participants. Les options politiques naissent des options budgétaires. Et cela a toujours été considéré comme une espèce de chasse gardée, à laquelle seules quelques personnes ont accès. Mais c'est le peuple qui met la main à la poche, et il a le droit de définir ce que doivent être les priorités. On observait, depuis des années, un grand gaspillage de fonds publics : des travaux pharaoniques, qui n'ont rien changé à la vie des gens et qui n'ont même pas été terminés. Il est toujours question de grands travaux, mais seule la population détermine les priorités qui trouvent un écho direct dans sa vie quotidienne : création de sources d'emplois et de revenus, amélioration des centres médicaux, écoles publiques.

Le Brésil fait partie des pays où la répartition du revenu est la plus inégale. Cela se reflète aussi dans la structure de la ville, où des quartiers résidentiels modernes équipés de tous les services jouxtent des quartiers populaires privés des services élémentaires.

On touche là à un point fondamental. Le budget participatif contribue à améliorer la répartition du revenu, parce que les plus pauvres peuvent faire entendre leurs exigences et demander à être favorisés

dans les dépenses publiques. A partir du moment où une partie de la ville est bien structurée (et est dotée d'égouts, d'aires de loisir, de centres culturels, etc.), il incombe à une bonne administration de faire en sorte que ces conditions de vie soient étendues à tous. A cette fin, l'État doit investir dans les secteurs dépourvus de services, par exemple dans les banlieues. Les gens les plus favorisés doivent comprendre que les pouvoirs publics ont pour responsabilité de se préoccuper du sort de la partie la plus faible de la société. Nous avons une devise : les droits ne se discutent pas, ils se respectent.

Un beau projet, mais quels coûts sociaux pourrait-il occulter ? Un système tel que le système de budget participatif peut-il susciter l'opposition des classes dominantes ?

Notre système a beaucoup de détracteurs et d'ennemis. La droite conservatrice et les néolibéraux le détestent. Non pas tant par ce qu'il fait que par ce qu'il engendre. Il engendre un citoyen plus critique, plus exigeant, politiquement plus éveillé. Autrement dit, un citoyen dangereux, parce qu'il s'exprime aux élections organisées par les gouvernements et que cela ne plaît pas à la droite. Pour beaucoup d'hommes politiques, c'est une perte de pouvoir et d'influence. C'est l'Exécutif qui délibère sur les travaux à engager, et l'Exécutif doit inclure les instances issues des assemblées populaires. Dans sa formulation du budget, le gouvernement du Rio Grande do Sul donne la priorité aux décisions de la communauté.

Le Rio Grande do Sul est dirigé par un gouvernement travailliste. En cas de défaite aux élections générales d'octobre, est-ce qu'une autre coalition politique pourrait mettre un terme à l'expérience de budget participatif ?

Oui. Y compris parce qu'il n'existe pas de loi véritable et appropriée qui ait été approuvée par l'Assemblée législative. Mais, vous en conviendrez, notre État affiche des indices de développement enviables. Une ville ou un État qui offre une meilleure qualité de vie pour tous permet aux gens de mieux cohabiter. C'est de ce constat qu'il faut partir. Si les habitants des banlieues jouissaient d'une qualité de vie supérieure, aucun de viendrait envahir ni attaquer d'autres quartiers. Un exemple concret : dans la zone de l'avenue Ipiranga, au centre de Porto Alegre, il y avait une favela (bidonville). Pour les gouvernements précédents, la solution consistait à repousser la favela hors de la ville. Nous, nous avons suivi une logique inverse. Les gens vivaient là depuis plus de 30 ans, et c'est pourquoi nous avons choisi d'améliorer les conditions d'habitation. Nous avons aménagé des logements temporaires en attendant de construire des maisons et des immeubles définitifs. On n'expulse pas les gens de chez eux : on améliore leur cadre de vie.

La méthode du budget participatif a été mise en œuvre par un parti de gauche. Que dit l'Église de ce système ?

Au Brésil, nous avons une Église catholique progressiste. Il suffit de rappeler les différentes pastorales : celles de la terre, des Afro-Brésiliens, des indigènes, de l'enfance. En général, l'Église catholique soutient fortement le système, en encourageant par exemple les gens à participer aux assemblées. La coordination nationale de Cáritas compte beaucoup de personnes qui s'occupent directement du budget participatif. Par ailleurs, les communautés ecclésiales de base et les pasteurs de l'Église luthérienne sont engagés auprès des mouvements sociaux. En résumé, toutes les Eglises qui travaillent avec la base fournissent une aide. Combien de fois nos assemblées se sont tenues dans les salles paroissiales !

Et Brasilia ? Comment sont les rapports avec le gouvernement fédéral ?

Brasilia ne nous aime pas. Si nous avions le gouvernement fédéral de notre côté, les choses seraient beaucoup plus faciles. Mais les motifs de l'opposition ne sont pas uniquement politiques. L'argent qui arrive de Brasilia est lui aussi limité parce qu'une grande partie des fonds fédéraux sont destinés à rembourser la dette extérieure. Il y a un vrai problème de disponibilité. Le dispositif de budget participatif est en vigueur à Porto Alegre depuis 1989 et dans l'État du Rio Grande do Sul depuis 1999. On travaille pour qu'il soit appliqué dans la mégalopole de São Paulo (de 15 millions d'habitants).

Sa mise en œuvre hors du Brésil est-elle imaginable ?

Oui, bien que ce ne soit pas un modèle exportable tel quel. Mais il y a des principes fondamentaux autour

desquels on peut bâtir quelque chose. Le premier, c'est l'universalité du système : tout le monde peut participer, proposer, voter. Le deuxième, c'est le débat prévisionnel. Troisième principe : la présentation du budget après consensus. Le quatrième est le principe d'autoréglementation, ce qui veut dire que le processus peut être rectifié ou perfectionné en cours de travaux moyennant l'intervention des citoyens.

Enfin, il y a un principe non écrit ni codifiable : le sens de la solidarité que cette méthode éveille en chacun. Au Brésil, cela peut agir comme un facteur de cohésion. Pendant 500 ans, ce pays a été gouverné par des élites fermées. Ce processus de participation à la gestion des affaires publiques est une sorte de revanche des exclus.

***

"Participer, c'est construire"

Le système de budget participatif a pour objet de permettre au plus grand nombre possible de citoyens de décider comment ils entendent que les deniers publics soient dépensés l'année suivante, en présentant une proposition de budget. Il faut ensuite que les habitants du Rio Grande do Sul déposent cette proposition à l'Assemblée législative de l'État, qui devra la convertir en loi. Le processus, qui associe démocratie directe et démocratie représentative, est à la fois complexe et dynamique. Il peut être modifié et perfectionné chaque année à travers l'intervention de la population. Il se déroule de la mi-mars à la mi-septembre et peut se résumer en trois phases.

Une personne, trois voix

Dans une première phase se tiennent des assemblées auxquelles peut participer toute personne âgée d'au moins 16 ans et d'où ressortent des propositions et des priorités concernant l'argent à engager dans des travaux et des services, ainsi que les noms des délégués pour la phase suivante. Tout le monde peut prendre la parole et faire une proposition. Les assemblées ont lieu au niveau régional (23) et municipal (497). Dans une région, elles sont de deux types : assemblées d'orientation et assemblées de réflexion sur des questions de développement. Dans les premières, le gouvernement et la population définissent la ligne générale du débat qui se tiendra pendant la prochaine étape. Les orientations sont discutées sur la base des possibilités, carences et vocations de la région. Dans les secondes, les citoyens commencent à arrêter leurs programmes prioritaires pour la région en abordant de nouveaux thèmes (entre autres l'agriculture, le tourisme, l'environnement, la création d'emplois, l'éducation). Chacun peut choisir entre des programmes des diverses catégories. Le résultat sera ajouté à celui obtenu, ultérieurement, dans les municipalités. Dans ces assemblées sont élus ceux qu'on appelle les délégués thématiques régionaux. Au niveau municipal, les citoyens proposent, débattent et votent les priorités qu'il faudra se donner parmi les travaux et services intéressant leur ville (selon le même système de vote que dans les régions) et élisent les délégués municipaux.

Délégués aux travaux

Le deuxième niveau, plus technique, est celui des délégués, élus pendant la première phase dans une proportion d'un pour vingt participants à l'assemblée. Ils se réunissent aux séances plénières des assemblées régionales, où se rencontrent les délégués thématiques et municipaux. Là sont classées les demandes de la population (exprimées dans la première phase), selon les critères de carence et de viabilité technique, juridique et financière. On procède en outre à l'élection des conseillers pour le Conseil d'État du budget participatif (troisième phase). En séance plénière est déjà préparée une partie du plan d'investissements et de services de l'État.

Le budget

Le Conseil d'État est l'instance suprême du processus et travaille directement avec le gouvernement à la proposition définitive du plan d'investissements qui sera transmis à l'Assemblée législative pour approbation. Les délégués, élus par chacune des 23 régions, constituent le lien entre la population et le

gouvernement, par conséquent entre la démocratie directe et la démocratie représentative.

Dans ce cadre de travail, les attentes du peuple, précédemment définies, se structurent et s'harmonisent au niveau de l'État. Les conseillers se font l'écho des décisions des habitants de leur région auprès du gouvernement et sont chargés d'informer les gens du déroulement des dernières phases du processus. Le mandat des délégués et conseillers a une durée d'un an et leur travail n'est pas rétribué. Une fois le budget approuvé, la population suit l'étape de réalisation des investissements. Toutes les décisions sont publiées au journal du plan d'investissements et de services, instrument essentiel au contrôle populaire des réalisations. En cours d'assemblée, le gouvernement peut présenter les comptes de l'État, c'est-à-dire rendre compte des investissements réels effectués, pour une transparence effective du budget du pays.

Noticias Aliadas, 17 Juin 2002

– Dial – Diffusion d'information sur l'Amérique latine – D 2585.
– Traduction Dial.
– Source (portugais) : Article paru dans Noticias Aliadas, 17 juin 2002.

En cas de reproduction, mentionner au moins la source française (Dial - http://enligne.dial-infos.org) et l'adresse internet de l'article.