

**DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET
INCLUSION SOCIO-POLITIQUE :**
**LES EXPERIENCES DE BOBIGNY (FRANCE)
ET BARREIRO (BELO HORIZONTE, BRESIL)**

Héloïse Nez

Note sur l'auteure :

Héloïse Nez est titulaire du Master recherche « Sociétés et Politiques comparées » (spécialité « Amérique latine ») de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Ce cahier reprend les grandes lignes de son mémoire de Master intitulé *La démocratie participative locale : un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*, publié dans la Série *Mémoires des Cahiers de la CRDC* (Chaire de Recherche du Canada en Développement des Collectivités). Soutenu le 25 septembre 2006, ce mémoire a été dirigé par Olivier Dabène, professeur de sciences politiques à l'Institut d'Études Politiques de Paris. Héloïse Nez a également réalisé un stage de recherche à la CRDC en 2005, sous la direction de Louis Favreau. Ce stage lui a permis d'étudier l'ONG Équiterre et de rédiger un cahier de recherche sur cette ONG.

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

Série : Pratiques économiques et sociales, numéro 30

ISBN : 2-89251-303-0



Décembre 2006

Table des matières

Introduction	4
1. Une mise en contexte des expériences	5
2. La démocratie participative, des discours aux pratiques	7
Les acteurs et leurs discours	7
Les pratiques participatives à Bobigny	10
Les pratiques participatives à Belo Horizonte	12
Quelle cohérence des dispositifs participatifs ?	15
3. Une inclusion politique différenciée	16
Quel accès à la décision ?	17
Le rôle de l'exécutif et l'autonomie des citoyens	18
Les inclus et les exclus de la participation	19
Les différents degrés d'inclusion au sein des participants	20
4. L'inclusion sociale, un résultat de la participation ?	22
La production de sociabilités	22
L'impulsion de la mobilisation sociale	23
La question des résultats de la participation	24
Les effets redistributifs du Budget participatif à Barreiro	26
Conclusion	28
Références bibliographiques	30
Annexe : Grille d'analyse des expériences	33

Résumé : S'interrogeant sur les finalités de la démocratie participative – un phénomène politique qui émerge depuis les années 1990 dans des contextes locaux diversifiés, en Europe et en Amérique latine – ce cahier propose une réflexion sur la relation entre participation et inclusion, d'un point de vue politique et social. La comparaison d'expériences participatives innovantes en France (Bobigny) et au Brésil (Barreiro, Belo Horizonte) vise à 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 diffèrent et se rapprochent¹.

¹ **Remerciements** : Je tiens à remercier ici les acteurs français et brésiliens rencontrés lors mes enquêtes de terrain, qui m'ont accordé de leur temps pour me raconter leur expérience de participation. Je souhaite également remercier les personnes qui m'ont suivie au cours de mes recherches, notamment mon directeur Olivier Dabène. Merci à Jean-Jacques Pavelek, Cécile Fandos, Alexis Boche et Marie-Hélène Bacqué pour m'avoir fait part de leurs commentaires lors d'une relecture de cet article.

Introduction

Ce cahier propose une réflexion sur les finalités de la démocratie participative, à partir de la comparaison de deux expériences locales, en France et au Brésil. Définie comme l'articulation de la démocratie représentative avec des mécanismes d'implication directe des habitants dans la prise de décision publique, la démocratie participative est un phénomène politique émergent qui se développe principalement à l'échelle locale sur les continents européen et américain. Depuis les années 1990, se multiplient les dispositifs hétérogènes qui cherchent à associer les citoyens « ordinaires » – ni experts de la technique, ni professionnels de la politique – à la discussion des enjeux collectifs et à l'élaboration des politiques publiques. S'insérant dans la littérature récemment foisonnante sur le sujet, notre comparaison franco-brésilienne interroge tant la dimension inclusive de la participation que le sens politique que prend la démocratie participative en Amérique latine et en Europe. Pourquoi des villes d'horizons si divers cherchent, au même moment historique, à s'appuyer sur des principes de gestion urbaine similaires ? En quoi les pratiques mises en place diffèrent et se rapprochent ? La démocratie participative locale donne-t-elle aux populations à bas revenus un accès à la décision publique ? Constitue-t-elle un vecteur d'inclusion sociale, sur le moment et à l'issue de la délibération ? Peut-on établir un lien entre l'accès à la décision et la production de résultats sociaux ?

Pour répondre à ces questions, nous définissons l'inclusion politique comme l'incorporation à la formation de choix publics déterminants, notamment budgétaires, de citoyens traditionnellement exclus de la démocratie représentative. Cette « inclusion des exclus » retient comme principal critère d'exclusion politique la condition socio-économique, caractérisée par le revenu et le niveau scolaire (Gaxie, 1978). L'inclusion politique est forte quand les catégories populaires peuvent décider d'une manière autonome des choix budgétaires ; elle est faible quand la démarche participative se limite à consulter les citoyens, leur permettant de s'exprimer dans un espace public mais leur refusant toute autonomie dans la prise de décision. L'inclusion sociale est définie, par ailleurs, comme l'amélioration des conditions de vie des populations à bas revenus, par le biais d'une redistribution des richesses et d'un renforcement du lien social. L'inclusion sociale est forte quand la participation améliore d'une manière significative l'accès de ces populations aux biens et services publics ; elle est faible quand elle n'induit pas de redistribution immédiate des richesses mais en donne les conditions, en créant un espace de sociabilité et de mobilisation sociale. En nous inspirant de la distinction entre « publics forts » et « publics faibles » que propose Fraser (2005), nous déterminons une « démocratie participative forte » quand les pratiques sont décisionnelles et génératrices d'une redistribution des richesses, et une « démocratie participative faible » quand les pratiques sont consultatives et les résultats sociaux faibles.

Notre méthodologie est comparative et qualitative. Nous avons choisi de mettre en perspective les cas de Bobigny et Belo Horizonte car ces expériences participatives sont relativement avancées dans leurs contextes nationaux respectifs et leur continuité permet d'en mesurer les résultats depuis une dizaine d'années. Cette comparaison, qui exige une mise en contexte préalable, permet de dépasser l'analyse monographique prépondérante dans les recherches sur la participation. Au cours de deux études de terrain de huit et six semaines, nous avons mené dans chaque ville une trentaine d'entretiens semi-directifs² et effectué une observation directe lors de réunions de participation et de visites de quartier. Afin d'établir des critères de comparaison entre des pratiques si contrastées, une grille d'analyse (en annexe) explicite nos deux variables de comparaison – l'inclusion politique et l'inclusion sociale – et leurs critères de définition. La construction d'indicateurs 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.

À partir de cette grille de lecture, notre texte s'attache aux discours sur la participation et aux dispositifs mis en place, puis aux résultats en termes d'inclusion politique et sociale.

1. Une mise en contexte des expériences

Bobigny est une ville moyenne de la banlieue parisienne et Barreiro un secteur de Belo Horizonte, la quatrième métropole brésilienne capitale du Minas Gerais (Figure 1). Gouvernées depuis 1993 et 1995 par des partis qui ont fait de la participation leur marque de fabrique, ces deux villes sont reconnues internationalement pour leurs pratiques participatives. Les différences d'échelle – 45 000 Bobignyens et 2,3 millions de Belohorizontins – nous ont incité à centrer notre analyse sur un secteur de la ville brésilienne. Peuplé de 300 000 habitants, le secteur industriel et périphérique de Barreiro a connu une forte expansion dans les années 1965-1985, quand des immigrants en situation précaire sont venus de l'intérieur de l'État renforcer les rangs d'une population ouvrière. Foyer d'implantation du Parti des Travailleurs (PT) à Belo Horizonte, sa population est socialement plus homogène que de nombreux secteurs de la ville et se rapproche ainsi du profil socio-économique de Bobigny. La ville-préfecture de la Seine-Saint-Denis, l'un des plus pauvres départements français, s'est développée dans les années 1950 et 1960 en accueillant des populations chassées de Paris par la pression immobilière et des immigrants originaires principalement d'Afrique du Nord. Gérée par des communistes depuis 1920, cette ville ouvrière de l'ancienne « banlieue rouge » de Paris constitue toujours un des principaux bastions du Parti Communiste Français (PCF). Avec 59% de logements sociaux, Bobigny regroupe aujourd'hui des populations issues de l'ancienne classe

²Toutes les citations contenues dans cet article sont issues de nos entretiens avec des politiciens, des techniciens, des habitants, des chercheurs et des militants associatifs.

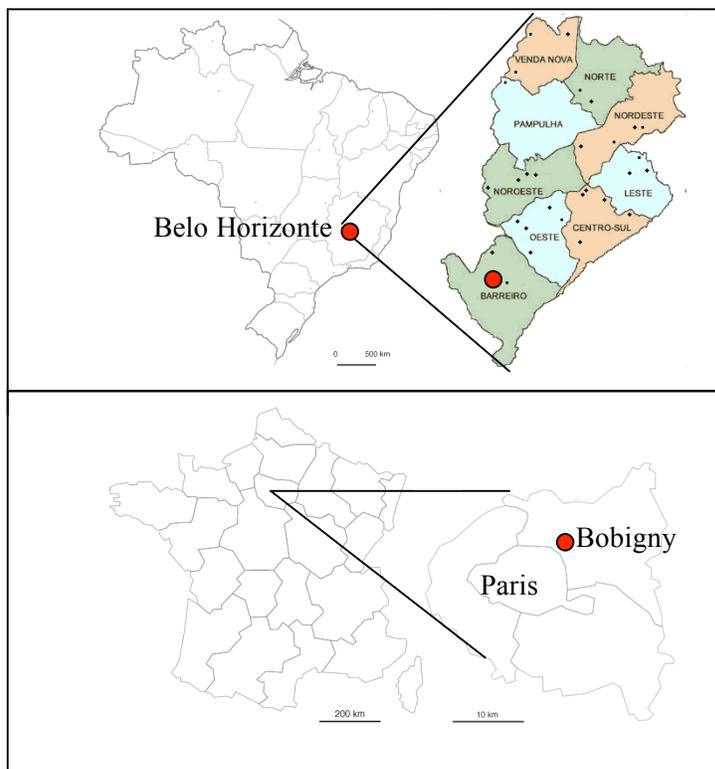
ouvrière – les « classes moyennes inférieures » – et des immigrés de diverses origines, particulièrement touchés par la précarité socio-économique.

Nos cas d'étude présentent des contextes locaux et nationaux très différents, à commencer par leur tradition démocratique : la France est une vieille démocratie centralisatrice et républicaine, alors que l'État fédéral brésilien n'a connu le retour de la démocratie que récemment, à la fin de la dictature militaire (1964-1984). Un « principe participatif » s'est pourtant imposé dans ces deux pays depuis une quinzaine d'années (Milani, 2005). Au Brésil, l'émergence d'expériences participatives est liée à la mutation de la vie associative lors du processus de démocratisation et à une législation qui, depuis la Constitution de 1988, renforce le pouvoir des municipalités et reconnaît le droit de participation des citoyens (Avritzer, 2005). En France, si le mouvement de décentralisation engagé à partir des lois de 1982 a augmenté les pouvoirs des autorités locales, la législation sur la participation des habitants dans les politiques publiques ne s'est développée que timidement au début des années 1990. La crise des formes traditionnelles de représentation politique s'y exprime principalement à travers l'abstention et la non-inscription sur les listes électorales. Au Brésil, où le vote est obligatoire, l'accès à la décision reste très inégal. Présidé depuis 2001 par Luiz Inácio Lula da Silva, un ancien dirigeant syndical, l'État brésilien a longtemps été accaparé par l'élite économique, d'où la marginalisation politique et sociale des catégories populaires. Malgré la dualisation croissante de la société française et les différences territoriales d'accès aux services publics, qui font de la Seine-Saint-Denis un département relégué socialement, l'exclusion sociale en France n'a pas grand-chose à voir avec celle d'un des pays les plus inégaux de la planète³. Moins inégale que d'autres villes brésiliennes, Belo Horizonte présente de fortes disparités de revenus entre les habitants des beaux quartiers et ceux des *vilas* et *favelas*⁴.

³ L'indice de développement humain (IDH) du Brésil (0,795) est « moyen » alors que l'indice français (0,938) est « élevé » (PNUD, 2005). Le coefficient de Gini du Brésil (0,6) confirme une structure sociale bien plus inégalitaire qu'en France (0,3) (Banque Mondiale, 1996).

⁴ À Belo Horizonte, les 10% des habitants les plus riches détiennent plus de 50% des revenus (PNUD, 2005). Pires (2003) y décompte 180 *vilas* et *favelas* – deux termes utilisés comme synonymes pour désigner les zones d'habitation irrégulière – qui regroupent plus de 20% de la population.

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



Sources : Sciences Po Cartographie, Prefeitura de Belo Horizonte.

2. La démocratie participative, des discours aux pratiques

L'analyse de la dimension inclusive de la démocratie participative suppose une connaissance préalable de la justification et de la méthodologie de la démarche. D'où viennent les velléités de participation ? Pourquoi des dirigeants politiques décident-ils de partager une partie de leur pouvoir avec la population alors qu'ils n'en ont pas l'obligation ? Quels sont les dispositifs mis en place et comment s'articulent-ils ? Observe-t-on un écart entre les ambitions affichées et les moyens déployés ?

Les acteurs et leurs discours

Dans les deux villes, la démocratie participative est le projet politique d'un parti mis en place par une équipe municipale. Les expériences suivent une logique *top-down*, l'initiative venant de la volonté politique des élus et non d'une revendication du mouvement social, qui détient pourtant un rôle important dans le Budget participatif brésilien. À Belo Horizonte, la démarche participative est lancée en 1993 par le « gouvernement démocratique populaire », une coalition municipale de centre-gauche dirigée par le PT. À Bobigny, c'est l'arrivée de Bernard Birsinger à la tête de l'exécutif municipal qui marque le début de la démocratie participative, avec les « Parlons franchement » en 1995 puis les Assises de la ville en 1998. Le maintien au pouvoir des équipes municipales menées par le PT à Belo Horizonte et le PCF à Bobigny assure depuis la continuité des expériences. 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. Dans la commune française, une cinquantaine d'habitants a servi de relais à la démarche, sans que les associations ne jouent de rôle majeur. Les acteurs de la vie associative s'impliquent dans le processus participatif, mais à titre individuel, tandis que des associations extérieures à la ville y prennent ponctuellement part. À Belo Horizonte, si le Budget participatif n'a pas été une initiative populaire, il s'est appuyé sur le mouvement social dès le départ. Les dirigeants de quartier, souvent membres des associations de quartier qui se sont multipliées dans les années 1980 (Avritzer, 2002), s'impliquent activement dans le processus participatif.

Pour reprendre les termes de Font (2006), loin du « discours apolitique » axé sur la modernisation de la gestion locale, les élus balbyniens et belohorizontins défendent un « discours idéologique » qui fait de la participation la priorité d'un projet politique : *Notre finalité politique est d'accompagner et de construire un changement de société*, selon le secrétaire de la section locale du PCF. Les responsables politiques définissent la démocratie participative comme *une autre manière de faire de la politique*, caractérisée par un partage du pouvoir entre ses détenteurs traditionnels et la population. « Écouter », « informer », « co-décider », « co-construire » : voilà autant de termes communs qui définissent la démocratie participative comme un partage du pouvoir. Pour le maire de Bobigny, *La démocratie participative, au fond, c'est le partage du pouvoir, des savoirs et des richesses*. Au Brésil, ce partage du pouvoir signifie un partage des décisions budgétaires, comme l'explique Neusinha Santos, élue municipale pédiste : *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 décision*. Les discours balbyniens présentent moins de clarté dans la signification à donner à ce partage du pouvoir. Lors d'une réunion de préparation 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*. 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.

Partageant une conception politique de la démocratie participative, les élus veulent construire par la participation *une ville pour tous et par tous*, sans placer les mêmes contenus derrière ces objectifs d'inclusion politique et sociale. Les élus balbyniens cherchent à intégrer dans la discussion publique les exclus du vote, en suscitant la prise de parole de tous les habitants. La participation est une réponse à la crise locale et nationale de la représentation : selon Catherine Peyge, les résultats des élections

municipales de 1995 – avec un taux d'abstention élevé et une courte majorité pour l'équipe communiste – ont constitué le *déclencheur* de la démarche participative. *Travailler au mieux vivre ensemble, rassembler, fédérer, faire société, tisser du lien social* : le deuxième objectif affiché à Bobigny est de *décloisonner* la société balbynienne. Selon le maire, *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, sortir des quartiers ou sortir des thématiques*. La démocratie participative n'est pas conçue comme un instrument de justice sociale comme à Belo Horizonte, mais elle est sensée mobiliser et fédérer les habitants autour d'un nouveau projet de ville.

Au Brésil, où le vote est obligatoire, les élus veulent intégrer dans l'élaboration des politiques publiques les exclus de la décision, qui ont l'obligation de voter mais dont les intérêts ne sont pas pris en compte. 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*. C'est pourquoi les élus brésiliens revendiquent une *participation populaire* alors que les balbyniens défendent une *participation ouverte à tous*. Le Budget participatif vise avant tout à donner des réponses aux revendications sociales de la population à bas revenu, en inversant la logique traditionnelle des politiques publiques. Cet objectif d'inclusion sociale est lié à l'inclusion politique, l'accès au processus décisionnel étant traditionnellement accaparé par une élite économique. C'est pourquoi le deuxième mot d'ordre des Budgets participatifs est de *démocratiser radicalement la démocratie* (Genro et Souza, 1998).

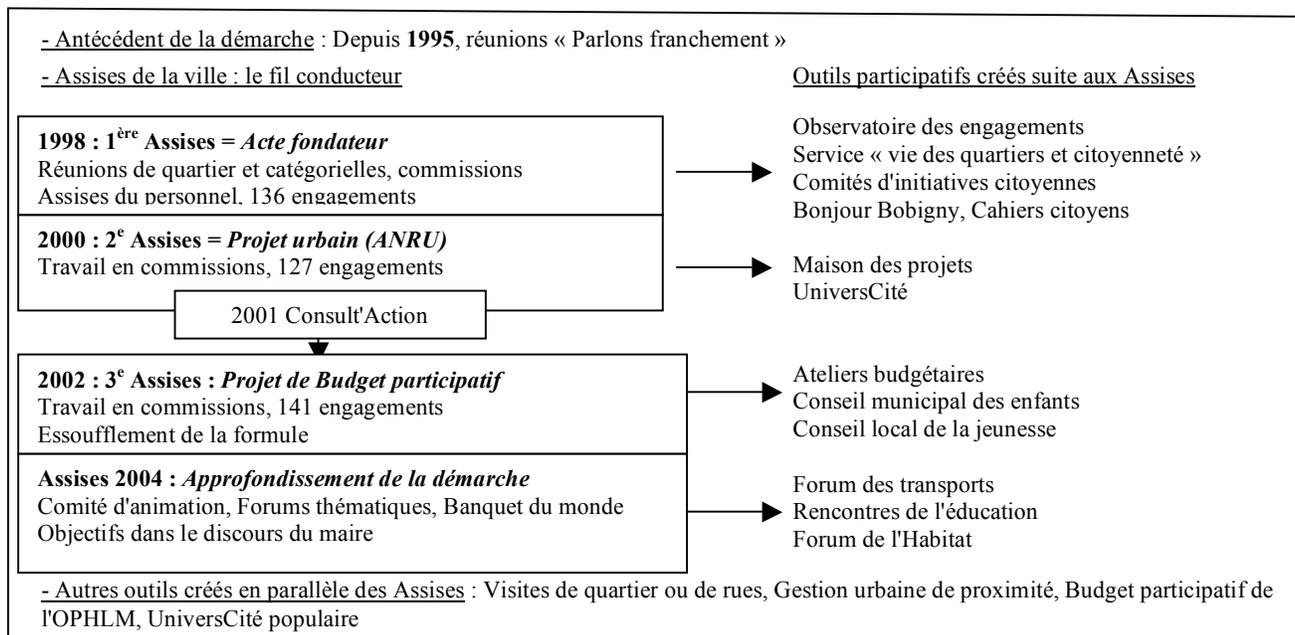
Au-delà des visées politiques et sociales qui concentrent l'essentiel des enjeux de la démocratie participative, une grande diversité d'objectifs, tant explicites qu'implicites, motivent les expériences de participation. À commencer par des objectifs d'ordre gestionnaire : les élus belohorizontins visent une modernisation administrative et les balbyniens cherchent à améliorer la gestion par une plus grande proximité avec les habitants, en particulier au niveau des quartiers (Herzberg et Sintomer, 2005). Les responsables politiques font également allusion à des objectifs spécifiques à leur situation locale ou nationale, entre la construction d'une identité à Bobigny et la consolidation de la démocratie à Belo Horizonte. Plus largement, la lutte contre la corruption et le clientélisme politique est un objectif spécifique aux expériences latino-américaines. Depuis la volonté de se construire une autre image politique jusqu'à l'intention de se maintenir au pouvoir, la démocratie participative a également un caractère instrumental. L'association des habitants à la décision publique vise à légitimer l'action de l'équipe municipale en place. Le Budget participatif brésilien, qui légitime le fait d'investir dans les périphéries mais également d'y apporter une quantité limitée de ressources, 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. À Bobigny, les réunions participatives tendent à se substituer 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).

Les pratiques participatives à Bobigny

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 délibéré visant à *multiplier les portes d'entrée*. 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 : Une présentation historique des outils de participation à Bobigny



Les 1^{ères} Assises sont les plus prolifiques, en créant l'Observatoire des engagements et les Comités d'initiatives citoyennes, deux des principaux canaux participatifs à l'échelle de la ville et du quartier. 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 mission. D'autres pratiques ont émergé du processus des Assises : un hebdomadaire de ville, des cahiers de doléances mis à la

disposition des habitants dans les lieux publics, une Maison des projets pour visualiser les projets urbains, une UniversCité cherchant à ouvrir l'accès aux savoirs, des Ateliers budgétaires qui expliquent le budget municipal aux habitants, un Conseil municipal des enfants et un Conseil local de la jeunesse, des forums municipaux thématiques. D'autres instances ont été créées en parallèle des Assises, comme les visites de rues ou de quartiers, la Gestion urbaine de proximité (GUP), le Budget participatif de l'Office public des habitations à loyer modéré (OPHLM) et l'UniversCité populaire. Certains outils ne fonctionnent plus, d'autres sont secondaires. D'où la nécessité de faire le point sur les principaux outils participatifs encore d'actualité en 2006, par un schéma croisant les variables d'échelle (quartier ou ville) et de temporalité (réguliers ou ponctuels) (*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 leur objet. Les quatorze quartiers des PF sont des quartiers historiques, alors que les six territoires des CIC regroupent 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, permettant aux citoyens d'entrer dans un dialogue libre avec la municipalité sur les questions qui les préoccupent. 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 – rendus obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants par la loi de 2002 sur la démocratie de proximité – leur logique de projet est fragilisée par une confusion des habitants entre les CIC et les PF. 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. Faisant appel à une participation ponctuelle des habitants pour aborder des questions très concrètes sur le cadre de vie, ces outils suivent une logique informative descendante.

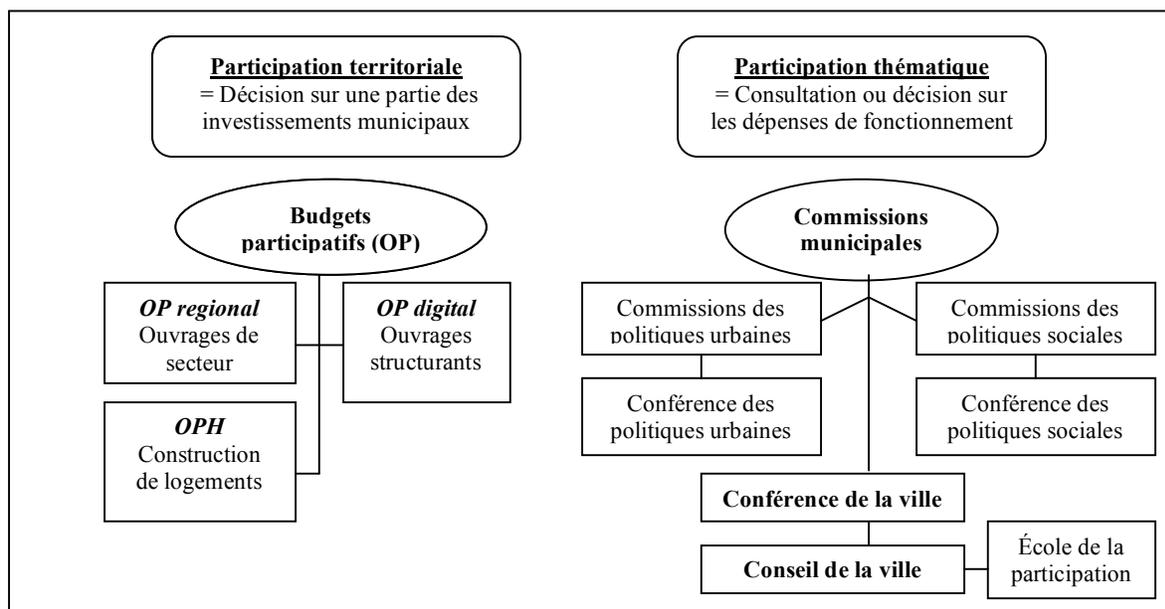
À l'échelle de la ville, les principaux outils sont liés au processus des Assises, un grand forum municipal visant à mobiliser la population autour d'un nouveau projet urbain. Comprenant diverses manifestations s'étalant sur plusieurs mois, elles constituent un temps de débat entre la population et les élus sur des questions stratégiques liées à l'avenir de la ville. L'événement, dont l'organisation est confiée à l'agence de communication Campana Eleb, s'ouvre par la réalisation d'un film présentant un diagnostic des habitants sur le présent et le futur de leur ville. Les débats sont ensuite organisés autour de différents volets thématiques et conduisent à la prise d'engagements par la municipalité. Les engagements des 1^{ères} Assises ont été le résultat de onze mois de consultation et de mobilisation de la population⁵. Les deux éditions suivantes 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 – un observatoire indépendant de la municipalité composé d'habitants volontaires qui se réunissent régulièrement pour contrôler les engagements – publie son rapport avant les Assises suivantes. Les 2^e Assises, axées sur le projet urbain, ont été précédées d'une « Consult'action », 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 visant à intégrer des habitants volontaires à la préparation de la rencontre, les discussions se sont organisées autour de Forums thématiques qui ont vocation à prolonger le débat. Un moment final plus festif a permis au maire de proposer des pistes d'action dans son discours.

Les pratiques participatives à Belo Horizonte

Dans la capitale du Minas Gerais, on trouve deux principaux types d'outils participatifs – les Commissions municipales et les Budgets participatifs – qui prennent différentes modalités (*Figure 4*).

⁵ 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.

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

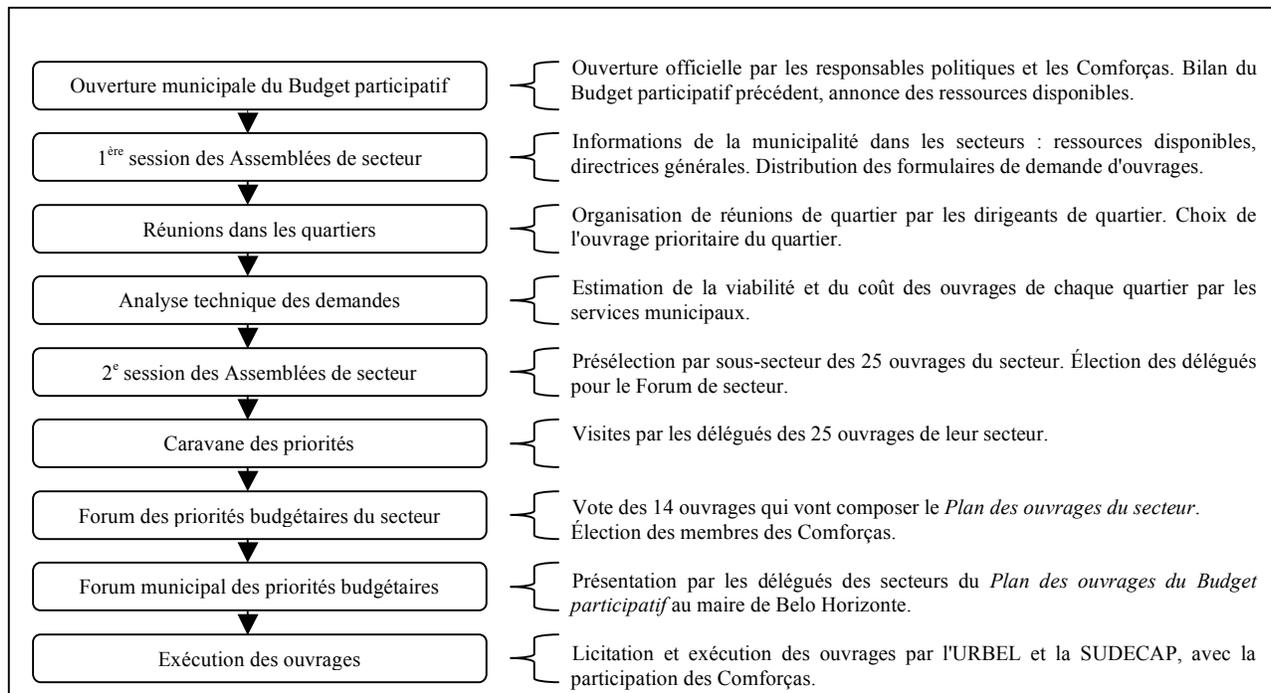


Plus d'une trentaine de Commissions municipales sont rendues obligatoires par la législation fédérale ou résultent d'une volonté politique locale. Rattachées aux politiques urbaines ou sociales, de caractère décisionnel ou consultatif, les Commissions municipales sont paritaires, entre représentants de la municipalité et de la population. En 1999, la municipalité a organisé la 1^{ère} Conférence de la ville, alors appelée « Budget participatif de la Ville », qui visait à définir les priorités des politiques publiques pour les années suivantes. Un Conseil de la ville fut élu pour débattre et décider de toutes les dépenses non 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 et orienté sur la formation des dirigeants de quartier. D'où la création d'une École de la participation. Le deuxième type d'outil 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 municipaux 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 structurants à l'échelle de la ville et le Budget participatif de l'habitat (*OP habitação* ou *OPH*) porte sur la construction de nouveaux 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 et définit les ouvrages d'infrastructures, d'équipements sociaux et d'urbanisation des *vilas* et des *favelas*.

Même si le Budget participatif a connu plusieurs reformulations, le cycle de participation maintient pratiquement la même structure initiale, articulée autour de trois étapes principales : les Assemblées de secteur, la Caravane des priorités et le Forum des priorités budgétaires (*Figure 5*). Tous les deux ans, la municipalité et les dirigeants de quartier convoquent les citoyens pour l'ouverture municipale officielle du Budget participatif et les deux sessions d'Assemblées dans les secteurs. À la 1^{ère} session des Assemblées, la municipalité fait le point 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, sous la forme de leur choix, la population de leur quartier pour choisir leur ouvrage prioritaire. À la réception des formulaires de demandes d'ouvrage, signés par au moins dix habitants, les services municipaux analysent la viabilité de l'ouvrage et en estiment le coût. 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 municipaux⁶, les ouvrages sont intégrés au budget. Les Comforças en contrôlent l'exécution, dont sont chargées deux organes municipaux, la Superintendance de Développement de la Capitale (SUDECAP) et la Compagnie d'Urbanisation de Belo Horizonte (URBEL).

⁶ Dans le système politique brésilien, le pouvoir municipal réside dans deux instances séparément élues : le maire et ses secrétaires (l'instance exécutive) et la Chambre des élus municipaux (l'instance législative).

Figure 5 : Le cycle du Budget participatif à Belo Horizonte



Quelle cohérence des dispositifs participatifs ?

L'articulation des différents outils participatifs diffère d'une expérience à l'autre. Si les Assises constituent le centre névralgique de la démarche balbynienne, elles restent peu articulées aux autres espaces de participation, notamment aux réunions de quartier. Loin d'un système de participation intégrant les différents outils, il s'agit d'une juxtaposition de canaux qui évoluent le plus souvent indépendamment du reste de la démarche. Ce manque d'articulation explique en partie l'échec du projet de Budget participatif : initié par des 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. Dans son rapport (2006), DRD propose une simplification et une articulation de la démarche autour d'un cycle de Budget participatif, mais cette mise en cohérence relève pour l'instant davantage du discours que de la pratique. En comparaison, la démarche belohorizontine est plus intégrée. Le Budget participatif, élément clé du processus de participation, est articulé aux autres outils par plusieurs moyens. Ses directives méthodologiques sont élaborées par les services des politiques sociales et urbaines, en concertation avec les Commissions municipales concernées. Le Budget participatif s'articule également avec le Plan global spécifique (PGE), un instrument de planification des *vilas* et *favelas* élaboré avec les habitants. 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 vulnérables. Toutefois, devant la multiplication des outils participatifs et l'échec de certains d'entre eux, à l'instar des Commissions populaires de secteur, la municipalité a lancé en 2002 un débat autour du projet « Réseau de participation populaire », pour penser une meilleure articulation de la démarche.

Quant à la cohérence entre les outils et les objectifs avancés dans les discours, on observe une certaine adéquation entre ce qui se dit et ce qui se fait. La multiplicité et l'ouverture permanente des espaces participatifs balbyniens répondent au souhait d'inclure un maximum de citoyens à la discussion publique, en stimulant une participation libre et ouverte. L'organisation de moments festifs est en adéquation avec la volonté de rassembler la population. À Belo Horizonte, les différentes modalités du Budget participatif correspondent à l'ambition d'une participation populaire car elles donnent aux populations à bas revenu 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 et par les aptitudes à prendre la parole en public qu'elle requiert, la réunion tend à exclure les catégories de la population visées, 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 montre que les traditionnels exclus de la décision ont besoin d'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, 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 responsables 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.

3. Une inclusion politique différenciée

Les nouvelles formes démocratiques permettent-elles d'ouvrir l'accès à la décision à ceux qui en sont traditionnellement exclus ? L'analyse des principaux outils – les Assises de la ville et le Budget participatif – montre que les expériences ont une dimension inclusive, en stimulant la participation des catégories populaires, mais également excluante car elles ne mobilisent qu'une minorité de la population et laissent dans l'ombre certains publics. Surtout, elles ont tendance à inclure différemment les simples citoyens et les plus actifs, alors que ces derniers sont déjà politiquement inclus.

Quel accès à la décision ?

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. L'inclusion politique est forte à Barreiro, car la démocratie participative donne aux citoyens ordinaires un accès direct à la décision budgétaire, mais elle est faible à Bobigny car la participation se restreint à une consultation de la population.

À Belo Horizonte, le Budget participatif donne aux participants un accès direct à la décision publique. Les choix de la population, hiérarchisés et votés selon des règles et des directives élaborées par la municipalité, constituent 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 prise de décision. Elle ne fait que valider les décisions qui résultent de la participation des habitants. Il s'agit d'un processus décisionnel, qui s'inscrit dans une démarche de « démocratie participative forte ». Si les délégués du Budget participatif ont l'impression d'exercer une influence directe sur la décision, par le vote de priorités et de délégués, leur influence ne concerne toutefois que la partie du budget liée aux investissements locaux : *Mon influence est de présenter mon ouvrage et de montrer à la mairie pourquoi il est important*. La population ne décide que d'une petite partie du budget municipal – environ 23% des ressources en investissements et 3% du budget total. Les dépenses de fonctionnement et les ouvrages structurants ne sont pas soumis à la décision des habitants, la tentative de discuter de l'ensemble du budget de la ville s'étant soldée par un échec.

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 restent au stade de l'information et de la consultation. Les habitants peuvent s'exprimer sur des orientations stratégiques à l'échelle de la ville, mais ils n'ont pas d'influence directe sur les choix budgétaires. Si les élus prennent leur décision à partir de la parole des habitants, les décisions sont toujours prises au sein du Conseil municipal et du cabinet du maire, comme le reconnaît Catherine Peyge, 1^{ère} adjointe à la démocratie participative : *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*. 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 un pouvoir de décision : 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 formalisée par aucun vote, l'exécutif municipal est libre de retenir certaines propositions et d'en refuser d'autres, sans expliquer ses choix. Cette logique consultative caractérisant tous les espaces participatifs de Bobigny, les participants ont plus l'impression de valider les actions de la municipalité que de participer à leur élaboration : *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, je suis un peu perplexe.*

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

Pour parler d'inclusion politique, les citoyens doivent disposer d'une relative autonomie dans leur participation. À travers l'ODE à Bobigny et les Comforças à Belo Horizonte, ils contrôlent les décisions prises lors des processus participatifs. Dans ses rapports publiés et distribués à tous les balbyniens, l'ODE revient sur chaque engagement pris par la municipalité à la fin des Assises et commente son état d'avancement. Ses bénévoles sont habilités à auditionner les élus et les techniciens pour contrôler leurs engagements. Donner aux citoyens un droit de regard sur les actions municipales et une légitimité pour demander des comptes aux élus représente une rupture dans la tradition républicaine française, mais l'ODE les confine dans une position de spectateurs. À Belo Horizonte, le rôle des Comforças est d'assurer que la réalisation des ouvrages soit conforme aux décisions de la population. Au-delà du suivi de l'exécution des ouvrages, 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 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 être votés et forment des alliances en conséquence. La constitution d'un tel contre-pouvoir explique leur fort sentiment d'autonomie : *La mairie n'intervient pas dans le processus, il y a une autonomie des dirigeants de quartier, qui mobilisent leur quartier, choisissent les ouvrages et accompagnent le processus.* Le Budget participatif représente surtout un gain d'autonomie des habitants par rapport aux pratiques clientélistes des élus municipaux : *c'est un des meilleurs instruments pour obtenir des choses, sans avoir besoin de faveurs, sans avoir à demander aux élus municipaux.*

Si les citoyens contrôlent les décisions issues des processus participatifs, l'exécutif municipal maintient des moyens d'encadrement ou de canalisation de la participation. À Bobigny, il joue un rôle prépondérant dans la préparation et l'organisation des Forums des Assises. La plupart des modalités de la participation sont définies au sein du cabinet du maire, à l'instar du recrutement de l'agence de communication Campana Eleb pour organiser et animer les débats. Les habitants réunis au sein du Comité d'animation des Assises peuvent proposer des thématiques pour les forums, mais celles-ci ne seront retenues que si elles correspondent aux valeurs de la municipalité, alors qu'un élu peut imposer un thème que l'équipe municipale souhaite traiter. À Belo Horizonte, 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 oriente la participation par les directives, qui déterminent ce qui peut se faire et ce qui ne peut pas se faire dans le cadre du Budget participatif, et les Plans globaux spécifiques (PGE) – bien qu'élaboré avec la participation des habitants, ce diagnostic complet d'une *vila* ou d'une *favela* encadre leurs revendications car un ouvrage doit être prévu dans le PGE pour être réalisé. En outre, avec le Budget participatif numérique, l'exécutif municipal propose des ouvrages qui n'ont pas fait l'objet d'un débat préalable, créant ainsi un moyen de réaliser des ouvrages de plus grande envergure sans susciter d'opposition politique.

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 aux classes moyennes dans les pays européens, alors que ce sont les milieux populaires qui s'investissent dans les Budgets participatifs brésiliens (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Les cas de Bobigny et Barreiro nous incitent à confirmer la première observation, les processus ne mobilisant qu'une petite proportion de la population, mais à infirmer la deuxième car les deux expériences attirent des populations à faible revenu. Les processus, peu mobilisateurs, ne permettent pas une inclusion politique massive. À Belo Horizonte, le Budget participatif de 2005/2006 a attiré, lors de sa phase la plus mobilisatrice – la 2^e session des Assemblées de secteur – 2,40% de la population de Barreiro. La participation des autres étapes est plus restreinte, parce qu'elles mobilisent surtout les dirigeants de quartier ou parce qu'un système de représentation est introduit. À Bobigny, les Forums thématiques des Assises 2004 ont rassemblé en moyenne 400 personnes, ce qui correspond à 1% de la population. Les participants ayant souvent pris part à plusieurs Forums, les dernières Assises ont mobilisé entre 600 et 1000 personnes, soit entre 1,4 et 2,3 % de la population bobignyenne.

D'un point de vue socio-économique, participent en majorité des habitants disposant de deux à cinq fois le salaire minimum à Barreiro et des « classes moyennes inférieures » à Bobigny, ce qui assure une

représentation des intérêts des milieux populaires. Au Brésil, une enquête menée lors des Forums de secteur des 14 et 15 décembre 2002 permet de connaître le profil des délégués du Budget participatif de 2003/2004 à l'échelle de la ville et de chaque secteur. 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 deux à cinq fois le salaire minimum. La grande majorité des participants des Assemblées appartient aux segments pauvres et organisés de la population, disposant d'un faible revenu et de peu ou d'aucune éducation formelle. À Bobigny, la participation a également une forte dimension populaire. 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). Selon une coordinatrice de quartier, *ce ne sont pas des classes moyennes qui s'octroient la démocratie participative, 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.*

Toutefois, la démocratie participative a une dimension excluante en termes de publics, certaines catégories de la population ne prenant pas part aux processus. Ce sont les plus pauvres et les jeunes dans les deux cas, les primo-arrivants à Bobigny et les classes moyennes à Barreiro. Leur exclusion par auto-sélection des participants pose la question de la représentativité de la participation et de la légitimité des décisions prises au sein de ces instances. Si la participation est 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 n'ont ni le temps ni la capacité de s'organiser. Comme les jeunes, ils ne sont guère incités à participer car les municipalités ne peuvent satisfaire leurs principales demandes, notamment en termes d'emploi. 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. À Belo Horizonte, les classes moyennes et les plus riches ne se sont pas approprié le Budget participatif car ils ont d'autres canaux pour s'organiser et obtenir ce qu'ils veulent.

Les différents degrés d'inclusion au sein des participants

Les processus participatifs incorporent des acteurs différents à chacune de leurs étapes. 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 – plus féminin, disposant d'un revenu et

d'un niveau de scolarité plus bas – diffère de celui des délégués du Budget participatif et des élus des Comforças. 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, ainsi qu'une vision plus globale du processus que les participants des « Parlons franchement ». De la même manière à Barreiro, alors que les participants de la 2^e session des Assemblées de secteur viennent *remplir le plus de bus possible*, ce sont les dirigeants de quartier qui ont une vision globale du processus et une réelle influence sur la décision. Ils contribuent à choisir l'ouvrage et les délégués de leur quartier, participent au Forum des priorités budgétaires – où se prend la décision finale des investissements à réaliser dans le secteur – et contrôlent l'exécution des ouvrages. Les Assises de la ville et le Budget participatif, en générant une professionnalisation des citoyens les plus impliqués dans la démarche, sont plus l'expression d'un petit nombre de militants de la participation que de la population dans son ensemble.

Or, ces « citoyens professionnels » sont déjà souvent des militants politiques et associatifs, de telle sorte que l'inclusion politique par la participation concerne des citoyens déjà inclus dans le système représentatif. Au Brésil, les dirigeants de quartier, qui détiennent le pouvoir de décision dans le Budget participatif, président souvent l'association locale 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. Selon notre dépouillement de l'enquête menée 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. Nous rejoignons ici 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 de la population traditionnellement exclus. Nos entretiens réalisés à Bobigny nous conduisent au même constat : votant aux élections, les citoyens les plus impliqués dans les instances participatives appartiennent souvent à une ou plusieurs associations et ils sont parfois engagés politiquement. Un participant de la première heure 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*. Les démarches participatives n'ont d'ailleurs aucun impact sur le taux de participation aux élections, l'abstention ayant augmenté à Bobigny entre les municipales de 1995 et de 2001 (Rey, 2005).

4. L'inclusion sociale, un résultat de la participation ?

Malgré les différences d'opportunité d'accès à la décision des participants, les expériences de Bobigny et de Belo Horizonte stimulent la participation des catégories populaires. Cette inclusion politique, même limitée et différenciée, se traduit-elle par des résultats sociaux ? Nous montrons ici que les deux processus sont à l'origine d'une inclusion sociale faible, définie en termes de production de lien social, mais que seul le Budget participatif brésilien est synonyme de justice sociale, par une redistribution des ressources publiques à l'échelle de la ville.

La production de sociabilités

Les expériences produisent une inclusion sociale au moment de la participation, en créant des sociabilités par des moments de rencontres et de convivialité et en incitant les habitants à se mobiliser pour revendiquer de meilleures conditions de vie. La rencontre et l'échange sont stimulés par les principales formes de participation que sont la réunion, l'assemblée ou le forum. En favorisant les rencontres inter-quartiers, les instances participatives forment un lieu d'interconnaissance permettant à chacun de connaître son voisin et sa réalité. Au Brésil, la Caravane des priorités permet aux délégués du Budget participatif de voter en connaissant tous les sites où des ouvrages sont proposés. À Bobigny, où le sentiment d'appartenir à une cité est très fort, la configuration des CIC stimule la rencontre entre les habitants des pavillons et des cités. Les processus participatifs ont partout un caractère festif et rassembleur. À Barreiro, 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*. Ces moments festifs sont d'autant plus importants à Bobigny que les sociabilités anciennes, liées à la gestion communiste locale, sont en crise. Le repas de clôture des Assises 2004 a attiré plus d'un millier d'habitants. Un habitant considère que *ça permet de créer du lien social, de la convivialité, les gens se reparlent, se connaissent*. Le constat d'une médiatrice de quartier – *le but avec les repas d'immeubles est de créer un lien* – 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). Toutefois, si tous les participants sont unis dans un même processus créant du lien social, cette transformation de liens sociaux éphémères en liens plus durables d'amitié et de solidarité concerne surtout les citoyens les plus impliqués dans la démarche.

À Bobigny, la participation est censée accompagner l'idée d'une *ville solidaire*. Toutefois, rien dans la méthodologie ne stimule la solidarité – définie comme des liens d'interdépendance et de responsabilité

mutuelle – entre les participants. Les nouvelles sociabilités qui se forment à l'échelle municipale et locale se limitent 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. La création d'une solidarité dans le quartier est étroitement liée à la mobilisation de ses dirigeants et à la confiance qu'ils inspirent. C'est ainsi qu'une dirigeante de quartier a réussi à obtenir des ouvrages lors de trois Budgets participatifs consécutifs, sans qu'aucun des travaux prévus n'aient commencé, puis à mobiliser deux cents 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 du secteur, au sein des négociations entre dirigeants de quartier. Leurs alliances, impératives pour remporter un ouvrage, sont réalisées sur une base de confiance et d'honnêteté : *ça doit être très honnête, tu votes pour moi, et je vote pour toi*. Un dirigeant de quartier peut être par exemple amené à réduire le coût de l'ouvrage de son quartier afin que d'autres puissent être réalisés. Toutefois, les comportements de solidarité inter-quartiers sont à relativiser car les dirigeants ont pris un engagement envers leur quartier : *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*.

L'impulsion de la mobilisation sociale

Conçue comme un projet politique visant une transformation sociale, la démocratie participative cherche à favoriser l'expression et l'organisation des revendications populaires. 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.

À Bobigny, où l'objectif des Assises est de mobiliser la population autour d'un nouveau projet de ville, les chargés de mission du service « vie des quartiers et citoyenneté » mobilisent les habitants pour qu'ils s'engagent bénévolement dans cet espace participatif. Ils entretiennent des réseaux de participation, en fidélisant les habitants qui participent régulièrement et les nouveaux participants, et essaient de pallier ainsi l'absence de relégation de l'information par des moyens de communication plus massifs. À Barreiro, la mobilisation se fait par les acteurs clés du quartier puis de porte-à-porte. À l'approche des Assemblées de secteur, des moyens de divulgation massive sont employés, comme les banderoles et les voitures à haut-parleurs, les appels à la messe, les annonces dans les écoles et les crèches. Le principe du Budget participatif étant *tu participes, tu remportes, tu ne participes pas, tu ne remportes rien*, la capacité de mobiliser des dirigeants de quartier est centrale pour remporter un ouvrage. En outre, 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 les résultats du vote pour la présélection des ouvrages mais également le nombre de délégués élus pour prendre part au Forum de secteur. Or, les délégués votent pour les ouvrages finalement retenus : plus ils sont nombreux, plus le quartier est en condition de faire des alliances avec d'autres quartiers et de remporter son ouvrage. Toutefois, l'impact du Budget participatif sur la mobilisation des habitants dépend en grande partie du degré de mobilisation existant dans ces quartiers, les quartiers déjà organisés ayant tout intérêt à investir ce nouvel espace de mobilisation sociale.

Au-delà de la mobilisation des citoyens lors du processus lui-même, la démocratie participative a-t-elle un impact sur le tissu associatif et les mobilisations sociales ? À Barreiro, la plupart des dirigeants de quartier considèrent que les habitants sont plus mobilisés et le secrétaire municipal du secteur évoque 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.* En comparant les villes de Porto Alegre et de Belo Horizonte d'une part, et les secteurs de Barreiro et de Centro-Sul d'autre part, Jesus (2004) décrit un fort impact du Budget participatif sur les associations de quartier. La démocratie participative a redynamisé le mouvement associatif urbain en incitant les associations au dialogue et à la mobilisation, et en favorisant l'émergence de nouveaux dirigeants. À Bobigny, il est plus difficile de mesurer l'impact du processus des Assises de la ville sur le tissu associatif, les associations ne prenant que ponctuellement part au processus. Pourtant, un des objectifs des responsables 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.* C'est pourquoi le maire utilise les espaces de démocratie participative pour monter en généralité les problèmes du quartier et inciter les habitants à se mobiliser. S'il est difficile d'analyser l'impact de cette dimension revendicative de la démocratie participative sur la mobilisation sociale, les messages transmis par l'exécutif lors du processus participatif créent des conditions favorables à une mobilisation des habitants. Cet appel à l'action pose toutefois 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.

La question des résultats de la participation

Peut-on attribuer des résultats sociaux aux processus participatifs ? À Bobigny, il est impossible d'évaluer le caractère redistributif des engagements pris lors des Assises car ils ne sont pas imputables à la

seule participation des habitants. Interrogés sur les résultats de leur participation, les habitants nous ont parlé de quelques résultats visibles, tout en s'interrogeant sur les finalités du processus : *c'est ça le problème, les gens se disent « à quoi ils servent si rien n'arrive ? »*. Certes, lorsque les habitants refusent un projet – à l'instar du projet de requalification urbaine de la cité de Grémillon, conçu par les architectes puis rediscuté avec les habitants qui l'avaient refusé – leur rejet est généralement pris en compte, mais leur capacité de proposition reste limitée. Des idées et des propositions mises en œuvre sont directement issues 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. L'espace de participation et de 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. Comme l'exprime un habitant, la démocratie participative ne produit pas de résultat propre car les engagements qui en sont issus restent des prises de position de la municipalité : *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*. Le rôle de l'Observatoire des engagements se cantonne alors à une évaluation de la tenue d'engagements pris par la municipalité, sans considérer s'ils résultent effectivement des débats publics.

Au Brésil, nombreux sont les acteurs qui mettent en avant les résultats sociaux du Budget participatif. Un élu de la majorité municipale estime que *nous avons fait au cours de ces treize années ce que n'ont pas fait les gestions antérieures en soixante ans*. Pour les dirigeants de quartier de Barreiro, les résultats du Budget participatif sont concrets : *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*. Le processus a effectivement permis d'investir dans les zones périphériques, où les ressources n'allait qu'en période électorale. Cette déconcentration des richesses vers les zones défavorisées a une signification particulière dans le contexte brésilien, marqué par une forte concentration des ressources dans les zones de haut revenu. Les dirigeants de quartier et les partisans du PT estiment que les ouvrages réalisés dans le cadre du Budget participatif, directement imputables au processus de participation populaire, n'auraient pu être réalisés autrement : *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*. Les ouvrages réalisés dans le cadre du Budget participatif étant directement issus de la participation populaire – la municipalité valide le *Plan d'ouvrages du secteur* voté par les délégués sans le modifier – et ayant peu de chances de susciter un intérêt hors du cadre participatif, nous pouvons en évaluer les effets redistributifs sans nous confronter au problème de l'imputabilité des résultats. 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, mais il reste le principal programme d'investissements dans un secteur périphérique comme Barreiro.

Les effets redistributifs du Budget participatif à Barreiro

Dans les Budgets participatifs brésiliens, 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 (Marquetti, 2003 ; Pires, 2002).

Alors que les élus balbyniens refusent de donner la priorité aux plus défavorisées dans leurs instances participatives, la municipalité de Belo Horizonte a élaboré, avec l'aide d'universitaires, des critères de distribution des ressources suivant une logique de "discrimination positive". Calculés pour chacune des 81 « unités de planification » (UP) de la ville, 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. Élaboré en 1996 pour établir des priorités en matière d'investissements municipaux, l'IQVU mesure la qualité de vie du lieu urbain, en prenant en compte pour chaque UP l'offre et l'accès aux services publics. L'IQVU et la population constituent les critères de distribution des ressources entre les secteurs et les sous-secteurs de Belo Horizonte : 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. Élaboré en 2000, l'Indice de vulnérabilité sociale (IVS) cherche à caractériser la population d'un lieu donné, à partir de 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. Une fois comparées à d'autres données comme l'âge ou l'analphabétisme, les valeurs obtenues forment la Carte de l'exclusion sociale de la ville. Si l'IVS n'est pas utilisé en tant que tel dans la distribution des ressources du Budget participatif, la Carte de l'exclusion sociale permet de repérer les zones les plus vulnérables de la ville, qui reçoivent un poids plus élevé lors du vote des ouvrages et des délégués – de l'ordre de 30% pour le secteur de Barreiro.

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, car les investissements sont concentrés dans les zones dotées des IQVU les plus bas. Pour mesurer les effets redistributifs dans le secteur de Barreiro, nous considérons quatre indicateurs : 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. Lors des dernières éditions du Budget participatif, plus de 70% des ouvrages étaient 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 6*).

Figure 6 : 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*.

Du point de vue thématique, plus de la moitié des ouvrages approuvés dans les Budgets participatifs depuis 1994 sont des travaux d'infrastructure (39%) ou d'urbanisation des *vilas* (17%). La prise en compte des 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 quartier*⁷. D'autres thématiques ont émergé lors des derniers Budgets participatifs, comme la culture, l'éducation ou le sport. La sophistication des demandes est un indicateur d'inclusion sociale car la population commence à revendiquer des équipements sociaux une fois que ses demandes basiques d'infrastructures sont réalisées, comme c'est le cas du quartier Lindéia : *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*. Finalement, la qualité des ouvrages réalisés, assurée par les rencontres entre les habitants et les techniciens puis par les 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 dans les quartiers pauvres.

Le Budget participatif est pour la population à bas revenu un instrument de justice sociale. Cependant, les restrictions financières conditionnent 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 importantes*. Une des critiques de

⁷ Les « becos » sont de petites ruelles caractéristiques des *vilas* et des *favelas* brésiliennes

l'opposition, liée à la faiblesse des ressources, est le fait de devoir choisir entre des ouvrages aussi urgents les uns que les autres : *Entre un « beco » ici ou là, entre une école ou un centre de santé, on ne devrait pas choisir, il faut faire les deux.* 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 participatifs, alors que des investissements sont réalisés dans la zone centrale sans participation ? Malgré ses effets redistributifs, le système participatif de Belo Horizonte maintient une différence entre les quartiers centraux et les zones périphériques, comme le rappelle une habitante de Barreiro : *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.*

Conclusion

Notre étude montre que la démocratie participative n'a pas *à priori* de dimension inclusive. Ces nouvelles pratiques démocratiques impliquent à un moment donné une petite partie de la population d'une ville ou d'un quartier dans un processus politique et social, ce qui ne signifie pas qu'elles induisent automatiquement une inclusion politique et sociale, dans le sens que nous avons donné à ces deux termes en introduction. La démocratie participative peut même avoir une dimension excluante, par le processus d'auto-sélection des participants qui tend à reproduire le « cens caché » du système représentatif (Gaxie, 1978). En outre, la participation n'a pas de dimension inclusive massive, échouant devant son objectif d'inclusion des exclus, mais donne un accès à la décision à quelques citoyens « élites », déjà inclus dans les mécanismes représentatifs traditionnels. Le facteur temps – la continuité de la participation des habitants et la poursuite des expériences en tant que telles – nuance fortement la dimension inclusive de la démocratie participative car on ne peut parler d'inclusion que si la participation s'étend un minimum dans la durée.

Notre recherche clarifie par ailleurs 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 respectifs. À partir de l'expérience balbynienne, nous considérons que la participation peut être en France un moyen de réinsérer dans le débat public des citoyens qui s'en sont détachés et de réintroduire des espaces de sociabilités là où ils sont aujourd'hui affaiblis. 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, les questions qui les affectent directement. Comme les choix budgétaires

ne sont pas mis en débat, les expériences françaises n'influent qu'à la marge sur la répartition des richesses. Un lien peut ainsi être établi entre l'accès à la décision et la production de résultats sociaux, une faible inclusion politique engendrant une faible inclusion sociale.

À partir de l'expérience de Belo Horizonte, nous concluons sur une plus forte dimension inclusive de la participation telle qu'elle est pratiquée dans les Budgets participatifs brésiliens, qui ouvrent 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. Par leur participation ou la représentation de leurs intérêts à travers les dirigeants de quartier, des groupes exclus ont acquis une influence sur les choix politiques et un meilleur accès aux services urbains de base. Au regard de la redistribution visible des ressources à l'échelle de la ville, nous estimons qu'à Belo Horizonte, une forte inclusion sociale résulte d'une forte inclusion politique, bien qu'elle reste symbolique devant l'ampleur des inégalités socio-économiques du Brésil : si le Budget participatif permet une inversion des priorités à l'échelon local, il n'a que peu d'emprise sur la logique fortement excluante du système économique brésilien.

Cette comparaison internationale prouve que les multiples expériences de participation sont investies de significations politiques différentes. Une « démocratie participative faible », détachée de la prise de décision et encadrée dans une logique de délégation du pouvoir, se développe en France. Loin de transformer en profondeur l'ordre politique, la participation reste d'ordre informatif ou consultatif, et tend à renforcer certains traits du système politique français, en consacrant le rôle des élus qui restent au centre de la décision. La conception brésilienne est davantage celle d'une « démocratie participative forte », caractérisée par un processus de délibération publique lié à la prise de décision par une méthodologie rigoureuse. Les budgets participatifs représentent un changement radical dans l'élaboration des politiques publiques locales car ils délèguent une partie du pouvoir aux groupes sociaux qui ont été jusqu'ici ignorés. Les responsables politiques français et brésiliens sont finalement loin de placer les mêmes contenus sous le thème de participation, ce qui est en grande partie lié au flou conceptuel de la notion de « démocratie participative ».

Références bibliographiques

Bibliographie principale

- ABERS, Rebecca. From Ideas to Practice : the PT and Participatory Governance in Brazil. *Latin American Perspectives*, 1996, vol. 23, n° 4. p. 35-53.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton : Princeton University Press, 2002. 202 p.
- AVRITZER, Leonardo, NAVARRO, Zander dir. *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*. São Paulo : Cortez, 2003. 334 p.
- BACQUÉ, Marie-Hélène, SINTOMER, Yves dir. *Gestion de proximité et démocratie participative : une perspective comparative*. Paris : La découverte, 2005. 314 p.
- BADIE, Bertrand, HERMET, Guy. *Politique comparée*. Paris : PUF, 1990. 404 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.
- _. 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.
- BLONDIAUX, Loïc, SINTOMER, Yves. L'impératif délibératif. *Politix*, n°57, 2002. p. 17-35.
- BLONDIAUX, Loïc, MARCOU, Gérard et RANGON, François dir. *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*. Paris : PUF, 1999. p. 367-404.
- FONT, Joan dir. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelone : Ariel, 2001. 242 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.
- 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*. Paris : La découverte, 2002, nouv. éd. 2005. 135 p.
- 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.
- 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.
- 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.
- NEZ, Héloïse, sous la direction d'Oliver DABÈNE. *La démocratie participative locale. Un questionnaire de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*. Cahier de la CRDC, série Mémoire de maîtrise, no. 10, 2006, 138 pages.
- NEZ, Héloïse, sous la direction de Louis FAVREAU. *Coopération Nord-Sud et économie sociale : l'expérience de l'ONG Équiterre (1993-2005)*. Cahier de la CRDC, série Pratiques économiques et sociaux, no. 28, 2006, 49 pages.
- PUTNAM, Robert. *Bowling alone : the collapse and revival of American community*. New York : Simon & Schuster, 2000. 541 p.
- 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.
- SANTOS, Boaventura de Sousa dir. *Democratizar a Democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização brasileira, 2002(a). 679 p.

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.

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 principale sur 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.

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

DEMOCRATISER RADICALEMENT LA DEMOCRATIE. Rencontre nationale du 26 avril 2003, Fiches d'expérience : Bobigny, 2003. p. 6-9.

_. *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.

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

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

SECTEUR VIE DES QUARTIERS. *La démarche de la démocratie participative à Bobigny. Historique, bilans et préconisations, au lendemain des troisièmes Assises*. Mars 2003. 32 p.

VILLE DE BOBIGNY. *Bilan à mi-mandat*. 55 p.

Bibliographie principale sur Belo Horizonte

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.

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. Transformações e avanços do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. *Revista Pensar BH: Política Social*, décembre 2002, n°5. 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. Directrizes*. 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.

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.

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

Annexe : Grille d'analyse des expériences

Variable	Critère de définition	Question (NIVEAU D'ANALYSE)	Indicateur ou question (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
			Volonté de constituer un pouvoir citoyen autonome ou de contrôler leur action	Entretiens et lectures
		Quel accès à la décision permet la méthodologie ? (PRATIQUES)	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 ? (RÉSULTATS)	<i>Avez-vous le sentiment d'avoir une influence sur la prise de décision ? Étes-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 ? (RÉSULTATS)	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 question (inclusion objective ou subjective)	Source
INCLUSION SOCIALE	Sociabilités et mobilisation	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
			Forme de la participation : organisation de réunions, de forums et de visites pour que les habitants se rencontrent	Entretiens
		Les politiques participatives incitent-elles la mobilisation? (PRATIQUES)	Organisation d'événements festifs (quartier, secteur, ville)	Entretiens, observation
			Processus participatif reposant sur les structures sociales existantes	Entretiens et lectures
		Quel impact a la participation sur les relations sociales? (RÉSULTATS)	Stimulation de la mobilisation par l'intervention des pouvoirs publics au cours des processus participatifs	Entretiens, observation
			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