

DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET INCLUSION SOCIOPOLITIQUE EN FRANCE ET AU BRESIL : LES ASSISES DE LA VILLE A BOBIGNY ET LE BUDGET PARTICIPATIF A BELO HORIZONTE¹

HELOÏSE NEZ,
Université Paris VIII,
membre de l'UMR Cultures et Sociétés Urbaines (CSU)
et du Centre de recherche sur l'habitat (CRH) de l'UMR Louest

Resumé

Telle qu'elle se développe sur les continents européen et latino-américain depuis deux décennies, sous la forme notamment de budgets participatifs, la démocratie participative vise un objectif d'égalité politique et de justice sociale. Les dispositifs articulant la démocratie représentative avec des mécanismes d'implication directe des habitants dans la prise de décision sont ainsi censés démocratiser l'accès à l'espace public et assurer une meilleure redistribution des ressources publiques. Comme l'estime Blondiaux (2008, p. 109-110), « la démocratie participative n'a de sens que si elle contribue à enrayer les logiques d'exclusion sociale qui caractérisent aujourd'hui le fonctionnement ordinaire de nos démocraties. [...] Si, à l'inverse, la démocratie participative ne constitue que la continuation de la politique traditionnelle par d'autres moyens, si elle en reproduit les limites et ne sert qu'à ceux qui déjà ont voix au chapitre, à quoi peut-elle servir ? ». C'est en rendant possible l'égalité politique que la participation peut être un vecteur de justice sociale : plus on donnera la parole aux individus et aux groupes dominés, plus ils auront la possibilité de s'exprimer et de faire en sorte que leurs demandes soient prises en compte. Qu'en est-il de cet « idéal d'inclusion » (Blondiaux, 2008) dans les expériences concrètes de participation ? Ces nouvelles formes démocratiques permettent-elles réellement d'ouvrir l'accès à la décision à ceux qui en sont exclus ou ne font-elles que

¹ Cet article reprend une partie des analyses développées dans ma recherche *La démocratie participative locale : un questionnement de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et de Barreiro (Belo Horizonte)*, mené sous la direction d'Olivier Dabène à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et publié en version intégrale dans la série *Mémoires des Cahiers de la Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC)* : <http://www.uqo.ca/crdc-geris/crdc/publications/MM10.pdf>

reproduire le « cens caché » que suscitent les traditionnels mécanismes de représentation politique (Gaxie, 1978) ? Peut-on attribuer des résultats sociaux à ces dispositifs, notamment en termes de redistribution des ressources publiques ? À partir de la comparaison de deux expériences municipales en France et au Brésil – le budget participatif à Belo Horizonte, dont l’analyse des résultats est centrée sur le secteur de Barreiro, et les Assises de la ville à Bobigny – cet article interroge la dimension inclusive de la démocratie participative. Les enquêtes de terrain menées sur chaque site au printemps 2006¹ visent ainsi à analyser l’articulation entre l’inclusion politique et l’inclusion sociale : peut-on établir un lien entre l’accès à la décision publique des exclus du système représentatif classique et la production de résultats sociaux ?

Introduction

Notre définition de l’inclusion politique, comme accès à l’expression et à la décision des citoyens dans l’espace public, considère le degré de décision des participants et l’enjeu des questions mises en débat d’une part, et le public qui est inclus d’autre part. Nous estimons que les pratiques participatives ont une dimension inclusive quand elles incorporent à la formation de choix publics déterminants, notamment budgétaires, des individus ou des groupes exclus des formes traditionnelles de la représentation politique. Cette « inclusion des exclus » retient comme principal critère d’exclusion du champ politique la condition socio-économique, qui se caractérise par la position sociale et le niveau d’instruction (Gaxie, 1978). La notion d’inclusion politique requiert par ailleurs une certaine autonomie des participants : l’orientation des pouvoirs publics doit rester limitée pour que les citoyens aient une réelle emprise sur la décision publique. En nous inspirant des expressions de « publics forts » et de « publics faibles » de Fraser (2005), nous considérons que l’inclusion politique est forte quand les catégories populaires peuvent décider d’une manière autonome des choix budgétaires

¹ Au cours d’une recherche qualitative de deux mois à Bobigny et de six semaines à Belo Horizonte, nous avons mené dans chaque ville une trentaine d’entretiens avec les principaux acteurs impliqués dans la démarche participative (responsables politiques, techniciens, habitants, chercheurs et militants associatifs) et effectué des observations directes lors de réunions publiques et de visites de quartier. Les citations présentes dans cet article sont issues de ces entretiens menés entre janvier et juin 2006, les fonctions indiquées étant celles que les acteurs exerçaient au moment de l’entretien.

et des orientations stratégiques des politiques publiques. Elle est faible quand la démarche se limite à consulter les citoyens sur des enjeux secondaires, en leur permettant de s'exprimer dans un espace public mais en leur refusant toute autonomie dans la prise de décision.

Notre objectif est de déterminer si cette inclusion politique permet de lutter contre l'exclusion sociale, définie en termes de désocialisation et de décomposition du lien social d'une part, d'absence ou de difficulté d'accès aux ressources publiques d'autre part. Nous considérons une définition générale de l'inclusion sociale comme l'amélioration des conditions de vie des populations à bas revenu, par le biais d'une redistribution des richesses et d'un renforcement du lien social. À partir des études menées sur les résultats sociaux des budgets participatifs brésiliens (Marquetti, 2003 ; Pires, 2003 ; Wampler, 2003), nous déterminons les effets redistributifs de la participation comme une amélioration de l'accès des populations démunies aux biens et aux services publics. Par ailleurs, nous définissons le lien social, en nous inspirant des analyses de Putnam sur le capital social (2000), comme un ensemble de relations de coopération et de solidarité, fondées sur des normes de réciprocité et de confiance, entre les individus d'une société. En outre, nous estimons que le renforcement de la capacité de mobilisation des populations dominées est un outil pour revendiquer de meilleures conditions de vie. Dès lors, l'inclusion sociale est forte si elle améliore d'une manière significative l'accès des catégories populaires aux biens et aux services publics ; elle est faible si elle n'induit pas de redistribution immédiate des richesses mais en donne les conditions, en créant un espace de sociabilité et de mobilisation sociale.

Pour comparer les expériences française et brésilienne, nous suivons une grille d'analyse commune qui explicite nos deux variables de comparaison – l'inclusion politique et l'inclusion sociale – et leurs critères de définition, par des questions relatives à trois niveaux d'analyse : les discours, les pratiques et les résultats (Tableau 1). La construction d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs nous permet d'évaluer la dimension objective de l'inclusion, tandis que les questions posées lors de nos entretiens nous donnent une appréciation de sa dimension subjective. L'inclusion est objective quand le chercheur peut en mesurer les effets avec des indicateurs, elle est subjective quand les citoyens ont

l'impression d'avoir une influence sur la décision et d'avoir obtenu des résultats en participant. En nous inspirant de la démarche de l'ouvrage de Granet (2003), notre analyse ne se cantonne pas à la dimension objective de l'inclusion car il est difficile d'établir un lien entre inclusion et participation si les participants se sentent toujours exclus des dynamiques politiques et sociales. À partir de cette grille de lecture des expériences, notre article s'attache d'abord aux discours sur la participation et aux dispositifs mis en place, puis analyse leurs résultats en termes d'inclusion politique et sociale.

Variable	Critère de définition	Question (<i>niveau d'analyse</i>)	Indicateur ou <i>question</i> (inclusion objective ou <i>subjective</i>)
INCLUSION POLITIQUE	Accès autonome à la décision publique	Quels sont les objectifs explicites et implicites ? (<i>discours</i>)	Volonté de partager le pouvoir avec la population (termes : consultation, co-construction, co-décision, etc.) Volonté de constituer un pouvoir citoyen autonome ou de contrôler leur action
		Quel accès à la décision permet la méthodologie ? (<i>pratiques</i>)	Caractère décisionnel ou consultatif du processus (influence directe ou indirecte sur la décision)
			Echelle de la participation (quartier, secteur, ville)
			Thèmes en débat : orientations stratégiques / questions budgétaires / enjeux secondaires
		Quelle est l'influence des participants sur la décision ? (<i>résultats</i>)	Présence d'instances ne réunissant que des citoyens ou présence systématique des élus
			Rôle des pouvoirs publics dans l'organisation des réunions et l'orientation des décisions
	<i>Avez-vous l'impression d'avoir une influence sur la décision / d'être autonomes dans vos choix ?</i>		
	Inclusion des exclus	Quel public est visé ? (<i>discours</i>)	Volonté d'inclure dans la prise de décision un maximum ou un nombre limité de citoyens
			Volonté de faire participer les citoyens organisés ou non organisés
			Volonté de faire participer certaines catégories de la population en fonction de leurs revenus
		De qui la méthodologie favorise-t-elle la participation ? (<i>pratiques</i>)	Ouverture des dispositifs participatifs ou introduction d'un système de représentation
			Moyens de communications (massifs ou confidentiels)
		Qui participe et qui reste à l'écart ?	Mesures spécifiques pour inciter la participation de certaines populations
		Nombre de participants, proportion de la population totale, évolution dans le temps	

		<i>(résultats)</i>	Profil du participant (âge, genre, revenu, scolarité, engagement politique ou associatif) et représentativité
			Publics invisibles (caractéristiques et raisons de leur absence)
			Rôle des citoyens actifs et des dirigeants de quartier
INCLUSION SOCIALE	Sociabilités et mobilisation sociale	Quels sont les buts sociaux ? <i>(discours)</i>	Volonté de renforcer le lien social, dans les quartiers et entre les quartiers, à l'échelle de la ville
			Recherche du consensus ou de l'expression des revendications et des conflictualités sociales
		La méthodologie vise-t-elle à créer du lien social ? <i>(pratiques)</i>	Forme de la participation : réunions / forums / visites ou participation virtuelle
			Organisation d'évènements festifs
		Quel est l'impact sur les relations et la mobilisation sociales ? <i>(résultats)</i>	Processus participatif reposant ou non sur les structures sociales existantes
			Stimulation de la mobilisation par l'intervention de l'exécutif au cours du processus participatif
	Dynamisation de la vie associative locale, transformations dans les associations existantes		
	Effets redistributifs	Y a-t-il un objectif de justice sociale ? <i>(discours)</i>	Négociations entre les acteurs
			<i>Connaissez-vous davantage vos voisins et concitoyens ?</i>
		Quels sont les critères pour atteindre cet objectif ? <i>(pratiques)</i>	Volonté ou refus de donner la priorité aux populations les plus défavorisées ("inversion des priorités")
			Volonté de rééquilibrer des inégalités territoriales / sociales
		Quels sont les effets redistributifs de la participation ? <i>(résultats)</i>	Priorité aux zones ou aux personnes les plus défavorisées
			Critères pour la distribution des ressources, différences de poids lors du vote
			Imputabilité des résultats : lien direct ou indirect entre la participation et les résultats sociaux
			Localisation des ouvrages du budget participatif
Thématiques des ouvrages du budget participatif			
Qualité de la dépense publique			
<i>Avez-vous l'impression d'avoir obtenu quelque chose en participant ?</i>			
<i>Qu'est ce qui a changé dans votre quartier / votre ville ?</i>			

Les dispositifs de participation à Bobigny et à Belo Horizonte

Nous avons choisi de mettre en perspective les cas de Bobigny et de 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 franco-brésilienne, dont l'intérêt est de saisir les différences de sens politique que prend la démocratie participative d'un continent à l'autre, exige toutefois une mise en contexte préalable. L'analyse de la dimension inclusive de la participation suppose également une connaissance initiale de la justification et de la méthodologie de la démarche.

Une mise en contexte des expériences

Bobigny est une ville moyenne de la banlieue parisienne et Belo Horizonte la quatrième métropole brésilienne, capitale du Minas Gerais. 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 Balbyniens et 2,4 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 1950-1960 en accueillant des populations évincées 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 ouvrière, les

« classes moyennes inférieures », et des immigrés touchés par la précarité socio-économique.

Ces villes s'inscrivent dans des contextes nationaux très différents, à commencer par leur tradition démocratique : alors que la France est une vieille démocratie centralisatrice et républicaine, 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 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 l'accroissement des inégalités sociales et territoriales en France, l'exclusion sociale n'a pas grand-chose à y voir avec la situation d'un des pays les plus inégaux de la planète¹. Moins inégale que d'autres villes brésiliennes, Belo Horizonte présente encore de fortes disparités de revenu entre les habitants des beaux quartiers et ceux des *vilas* et *favelas*².

¹ 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 (0,60) confirme une structure sociale bien plus inégalitaire qu'en France (0,36) (Banque Mondiale, 2004).

² 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 – regroupant plus de 20% de la population.

Les acteurs et leurs discours sur la participation

Dans les deux cas, la démocratie participative correspond au projet politique d'un parti mis en place par une équipe municipale. 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 la création des « Parlons franchement » en 1995 puis des Assises de la ville en 1998. Le maintien au pouvoir des équipes 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. Dans la commune française, une cinquantaine d'habitants se sont investis dans la démarche, sans que les associations ne jouent de rôle majeur. 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 (*lideranças comunitárias*), souvent membres des associations de quartier qui se sont multipliées dans les années 1980 (Avritzer, 2002), s'impliquent toujours activement dans le processus.

Partageant une conception politique de la démocratie participative, les élus balbyniens et belohorizontins veulent construire par la participation « une ville pour tous et par tous » (*uma cidade para todos*), sans placer les mêmes contenus derrière ces objectifs d'inclusion politique et sociale¹. À Bobigny, ils 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 : l'élue adjointe à la vie des quartiers et à la citoyenneté considère que 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

¹ Notons qu'au-delà de ces visées politiques et sociales qui concentrent l'essentiel des enjeux de la démocratie participative dans ces deux villes, une grande diversité d'objectifs motive ces expériences (Nez, 2006, p. 31-38).

« décloisonner » la société balbynienne. Pour 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 au sein de la ville comme à Belo Horizonte, mais elle est censée mobiliser les habitants autour d'un nouveau projet de ville et contribuer à rééquilibrer les inégalités territoriales.

À Belo Horizonte, 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. Le principal objectif des budgets participatifs brésiliens est de faire participer les classes populaires et de leur donner une emprise directe sur la décision, afin d'opérer une « inversion des priorités » (*inversão das prioridades*). C'est pourquoi les élus brésiliens revendiquent une « participation populaire » alors que leurs homologues balbyniens défendent une « participation ouverte à tous ». Le budget participatif vise avant tout à donner des réponses aux revendications sociales des plus démunis, en inversant la logique traditionnelle des politiques publiques. Cet objectif d'inclusion sociale est étroitement lié à l'enjeu de l'inclusion politique, l'accès au processus décisionnel étant traditionnellement monopolisé par l'élite économique. C'est pourquoi le deuxième mot d'ordre des budgets participatifs est de « démocratiser radicalement la démocratie » (Genro et Souza, 1998). L'inversion des priorités passe ainsi par la création d'un canal participatif qui permet à la population de bas revenu, exclue des décisions et des bénéfices des pouvoirs publics, de décider ou d'influencer les décisions relatives à l'allocation d'une partie des ressources municipales (Jesus, 2004).

Les pratiques participatives mises en place

À Bobigny, où de nombreux dispositifs participatifs ont été créés à l'échelle des quartiers et de la ville afin de « multiplier les portes d'entrée »¹, les Assises de la ville constituent le principal processus de

¹ Pour une présentation exhaustive des dispositifs participatifs balbyniens, qui se caractérisent par leur diversité et leur ouverture permanente à tous les citoyens, voir Nez, 2006, p. 38-44.

participation. Ce grand forum municipal bisannuel vise à mobiliser la population autour d'un projet de ville. Comprenant diverses manifestations s'étalant sur plusieurs mois, les Assises de la ville 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. Un « Observatoire des engagements » indépendant de la municipalité regroupe des habitants volontaires pour contrôler les engagements des élus. Jusqu'à présent, le budget de la ville n'a pas été mis en débat lors de ces Assises. La première expérience de budget participatif, initiée en 2002 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, s'est soldée par un échec. En 2007, la municipalité s'est engagée à renouveler l'expérience pour la nouvelle mandature.

Dans la capitale du Minas Gerais, on distingue deux principales instances de participation : les commissions municipales, dont certaines sont rendues obligatoires par la législation fédérale, et les budgets participatifs. Ces derniers prennent trois modalités : le budget participatif de secteur (*OP regional*) concerne la réalisation d'ouvrages (*obras*) dans chaque secteur de la ville, le budget participatif numérique (*OP digital*) est lié aux investissements 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. Suite à l'échec du « budget participatif de la ville » (*OP cidade*) en 1999, visant à ouvrir le débat budgétaire à toutes les autres dépenses municipales, la population peut seulement décider d'une partie des investissements municipaux. Le budget participatif de secteur, communément appelé « budget participatif » (*orçamento participativo* ou *OP*) sans préciser sa dimension territoriale, est le principal canal de participation. Lancé en 1993, il définit les ouvrages d'infrastructures, d'équipements sociaux et d'urbanisation des *vilas* et *favelas*. Le cycle participatif se répète tous les deux ans autour de trois étapes principales : les Assemblées de secteur, la Caravane des

priorités et le Forum des priorités budgétaires¹. Les habitants élaborent les propositions d'investissement au niveau des quartiers et en sélectionnent une partie lors des Assemblées de secteur, avant d'élire des délégués chargés de la sélection finale lors du Forum de secteur. Une fois validés par la Chambre des élus municipaux (*Câmara dos vereadores*), les ouvrages sont intégrés au budget et suivis par les Commissions d'accompagnement et de contrôle de l'exécution du budget participatif (Comforças).

Une inclusion politique différenciée

Ces dispositifs participatifs permettent-ils d'ouvrir l'accès à la décision à ceux qui en sont traditionnellement exclus ? L'analyse des principaux outils de participation – les Assises de la ville à Bobigny et le budget participatif à Belo Horizonte – 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. On peut ainsi considérer que l'inclusion politique est forte à Belo Horizonte, car la démocratie participative donne aux citoyens ordinaires un accès direct à la décision budgétaire, mais qu'elle est faible à Bobigny où le processus est consultatif. À Belo Horizonte, les choix de la population, hiérarchisés et votés selon des règles élaborées par la municipalité, constituent les décisions finales du processus. À la fin du cycle, les délégués du budget participatif remettent au maire de la ville le *Plan d'investissements des secteurs*, qui est validé sans modification. La municipalité intervient dans la procédure pour organiser les réunions, présenter les résultats du budget

¹ Pour une description détaillée du cycle de participation, voir Nez, 2006, p. 44-52.

participatif antérieur et définir la méthodologie du nouveau cycle, mais elle n'a pas de rôle direct dans la prise de décision.

Au contraire, à Bobigny, les pratiques participatives restent au stade de l'information et de la consultation. 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, dans la logique d'une « écoute sélective » typique des dispositifs participatifs français (Sintomer, Herzberg et Röcke, 2008). C'est pourquoi les participants ont plus l'impression de valider les actions de la municipalité que de participer à leur élaboration : « 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 ».

Si les délégués du budget participatif à Barreiro ont davantage l'impression d'exercer une influence directe sur la décision, en votant les priorités d'investissement, leur influence ne concerne toutefois qu'une petite partie du budget municipal liée aux investissements locaux, qui représente 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 n'ayant pas abouti. À l'inverse, si les habitants de Bobigny n'ont pas d'influence directe sur les choix budgétaires, ils peuvent s'exprimer sur les orientations stratégiques des politiques publiques municipales – une possibilité réservée aux citoyens organisés à Belo Horizonte, au sein des commissions municipales sectorielles. Le dispositif balbynien présente ainsi une certaine dimension inclusive, en mettant en débat des choix déterminants à l'échelle de la ville : « à Bobigny, l'une des questions taboues a toujours été est-ce une

ville populaire, au sens des catégories sociales les plus défavorisées, ou est-ce une ville ouverte à tout le monde (...) Un des résultats les plus importants du processus participatif, c'est d'avoir rendu banal le fait qu'elle est en train de devenir une grande ville universitaire, et d'avoir construit sans que cela pose un problème la ZAC Rostand, ouverte à des couches moyennes »¹.

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'Observatoire des engagements à Bobigny et les Comforças à Belo Horizonte, ils contrôlent les décisions issues des processus participatifs. Dans ses rapports publiés et distribués à tous les balbyniens, l'Observatoire des engagements revient sur chaque engagement pris par la municipalité à la fin des Assises et commente son état d'avancement. Ses bénévoles acquièrent un droit de regard sur les actions municipales et une légitimité pour demander des comptes aux élus, mais ils restent confinés dans une position de spectateurs. À Belo Horizonte, le rôle des Comforças est d'assurer que la réalisation des investissements 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, à l'égard de l'exécutif et surtout des élus municipaux rompus aux relations clientélistes : « c'est un des meilleurs instruments pour obtenir des choses, sans avoir à demander des faveurs ».

Toutefois, l'exécutif municipal maintient des moyens d'encadrement ou de canalisation de la participation. À Bobigny, il joue

¹ Entretien avec les responsables de l'agence de communication Campana Eleb, qui organise les Assises de la ville à Bobigny depuis 1998, réalisé avec Julien Talpin en mai 2007.

un rôle prépondérant dans la préparation et l'organisation des forums des Assises. La plupart des modalités de la participation sont en effet définies au sein du cabinet du maire. Les habitants réunis dans un 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 en élaborant 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 que construit 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 travaux de plus grande envergure sans susciter d'opposition politique. L'exécutif peut également suggérer des investissements aux dirigeants de quartier dans le cadre de la procédure classique, mais ces derniers gardent une large autonomie quant au choix final.

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 catégories populaires qui s'investissent dans les budgets participatifs brésiliens (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Les cas de Bobigny et de Belo Horizonte nous incitent à confirmer le premier constat, les dispositifs ne mobilisant qu'une petite proportion de la population, mais à infirmer le deuxième car les deux expériences attirent des populations à faible revenu. Les processus participatifs, peu mobilisateurs, ne permettent pas une inclusion politique massive. En 2005/2006, le budget participatif a attiré, lors de sa phase la plus mobilisatrice (la 2^e session des Assemblées de secteur), 1,27% de la

population de Belo Horizonte et 2,40% de la population de Barreiro – c'est un des secteurs les plus mobilisés de la ville. La participation aux autres étapes du processus 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 de 2004 ont rassemblé en moyenne 400 personnes, ce qui correspond à 1% de la population. Les participants ayant souvent pris part à plusieurs forums, ces Assises ont mobilisé entre 600 et 1000 personnes, soit entre 1,4 et 2,3% de la population balbynienne.

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. À Belo Horizonte, la majorité des participants des Assemblées de secteur appartient aux segments pauvres et organisés de la population, disposant d'un faible revenu et de peu ou d'aucune éducation formelle. 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 ainsi 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. À Bobigny, les participants appartiennent pour la plupart aux fractions stables des classes populaires. 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 également une dimension excluante en termes de publics, certaines catégories de la population ne prenant pas part aux processus. Ce sont les jeunes et les plus pauvres 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 dispositifs participatifs recoupe en partie l'exclusion par la précarité, les immigrés récemment arrivés accumulant des difficultés de langue et d'insertion socio-économique. Dans la ville brésilienne, 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 gain de cause.

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 et le repas 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'Observatoire des engagements est restreint, les citoyens qui y participent ont un certain pouvoir d'influence et de contrôle, ainsi qu'une vision plus globale du processus, que les participants à un forum thématique ou à une réunion de quartier. 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 », les dirigeants de quartier ont une vision d'ensemble et une réelle influence sur la décision. Ils contribuent à choisir l'ouvrage et les délégués du quartier, participent à la sélection finale des investissements à réaliser dans le secteur et contrôlent l'exécution des ouvrages. Par conséquent, en générant une professionnalisation des citoyens les plus impliqués dans la démarche, les deux dispositifs 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. 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, ont d'autres engagements politiques ou associatifs¹. Nous rejoignons ici Nylén (2002) 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 ce sont des gens qui ont plusieurs casquettes, notamment associatives, ou un sentiment politique (...), 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).

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 ? Si les deux processus sont à l'origine d'une inclusion sociale faible, définie en termes de production de lien social, seul le budget participatif brésilien est synonyme de justice sociale, par une redistribution des ressources publiques à l'échelle de la ville.

¹ Selon 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.

La production de sociabilités

Les expériences participatives produisent une inclusion sociale au moment de la participation, en créant des lieux 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 donne aux délégués du budget participatif la possibilité de voter en connaissant tous les sites où des ouvrages sont proposés. À Bobigny, l'organisation de forums à l'échelle de la ville favorise la rencontre entre 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. 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 de 2004 a ainsi attiré plus d'un millier d'habitants. Le constat d'un habitant – « ça permet de créer du lien social, de la convivialité, les gens se reparlent, se connaissent » – 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 associée à 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 des quartiers et de la ville 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'ait 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 au niveau du secteur, lors des négociations entre dirigeants de quartier, également fondées sur une relation de confiance. Un dirigeant peut être ainsi amené à réduire le coût de l'ouvrage de son quartier ou à le reporter à l'année suivante afin que d'autres travaux plus urgents puissent être réalisés. Selon la coordinatrice du budget participatif à Belo Horizonte, « il est arrivée plusieurs fois que des quartiers ne votent pas pour l'ouvrage de leur intérêt mais pour celui de l'intérêt d'un autre quartier qui est en a plus besoin ». Toutefois, cette logique de solidarité ne semble pas dominer dans les comportements de dirigeants qui ont avant tout 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 pour essayer de pallier 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 ou les annonces dans les écoles et les crèches – car la capacité de mobilisation est centrale pour obtenir un ouvrage. 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 d'obtenir son ouvrage. L'impact du budget participatif sur la mobilisation des habitants dépend toutefois 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 mouvements sociaux ? Le secrétaire municipal de Barreiro évoque une 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. Pour le maire, « on est attentif 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 les élus utilisent 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'évaluer l'impact de cette dimension revendicative de la participation sur la mobilisation sociale, les messages transmis par l'exécutif lors des réunions 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.

L'imputabilité des résultats de la participation

Des résultats sociaux sont-ils directement issus de ces dispositifs ? 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 évoquent 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, 2005), les effets de la participation restent indirects et soumis à l'appréciation de l'exécutif municipal. Comme l'explique un habitant, « 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 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 ». 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 sont directement imputables au processus de participation populaire car ils 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 investissements réalisés dans le cadre du budget participatif étant directement issus de la participation populaire et ayant peu de chances de susciter un intérêt hors du cadre participatif, nous pouvons en évaluer les effets redistributifs sans nous confronter au problème de l'imputabilité des résultats. Certes, les améliorations des conditions de vie qu'évoquent les dirigeants de quartier et que confirment les statistiques (Nahas, 2007) 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

Plusieurs travaux sur les budgets participatifs brésiliens ont montré que l'association entre une participation populaire au sein des Assemblées de secteur et l'élaboration de critères de distribution sur un principe de justice sociale génèrent des résultats redistributifs positifs¹. Alors que les élus balbyniens refusent de donner la priorité aux plus défavorisées dans leurs instances participatives, la municipalité de Belo Horizonte a créé, avec l'aide d'universitaires, des critères de distribution des ressources suivant une logique de « discrimination positive »². La population et l'Indice de la qualité de vie urbaine (IQVU), qui mesure la qualité de vie du lieu urbain à partir de l'offre et de l'accès aux services

¹ Marquetti (2003) et Pires (2003) ont démontré l'existence d'effets redistributifs dans les budgets participatifs de Porto Alegre et de Belo Horizonte, considérant ce processus participatif comme un puissant instrument de redistribution des revenus. Wampler (2003) a analysé les variations dans l'impact du budget participatif au Brésil et estime que ce processus peut provoquer des effets redistributifs, sans que les résultats soient garantis.

² Pour une présentation détaillée de ces indices, voir Nahas, 2000.

publics, forment les critères de distribution des ressources entre les secteurs de Belo Horizonte : ce sont les zones les plus peuplées et les moins dotées d'IQVU qui reçoivent le plus de ressources dans le cadre du budget participatif. Élaborée notamment à partir de l'Indice de vulnérabilité sociale (IVS), 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 (2003) 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 du budget participatif 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 éditions 2003/2004 et 2005/2006 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. 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*¹ est devenue un quartier ». 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 revendique 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

¹ Les *becos* sont de petites ruelles caractéristiques des *vilas* et *favelas* brésiliennes.

ouvrages, assurée par le contrôle des Comforças, indique que les améliorations des conditions de vie ne sont pas temporaires, comme cela était auparavant le cas des investissements accordés par les élus municipaux en période électorale dans les quartiers pauvres.

Le budget participatif constitue donc 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, « 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 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 dispositif 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 ». Les relations clientélistes, ces pratiques de l'État brésilien sur lesquelles repose la reproduction des inégalités sociales, restent de mise en parallèle du budget participatif : les classes privilégiées, disposant d'un fort capital social, sont bien placées pour obtenir des investissements dans les relations privées avec les élus.

Conclusion

Notre étude montre que la démocratie participative n'a pas *à priori* de dimension inclusive. Ces pratiques 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. 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 également la dimension inclusive de la démocratie participative car on ne peut parler d'inclusion que si la participation s'étend 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 de s'exprimer sur des orientations stratégiques à l'échelle de la ville, mais les processus ne sont pas décisionnels. Comme les choix budgétaires sont rarement 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 certaine inversion des priorités à l'échelon local, il n'a que peu d'emprise sur la logique fortement excluante du système économique brésilien car il ne concerne qu'une faible partie des ressources publiques.

Références bibliographiques

1. Avritzer, L., (2005) - *Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, Paris, La Découverte, p. 231-251
2. Avritzer, L., (2002) - *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press
3. Bacqué M., H., Rey, H. et Sintomer, Y., (2005.) - *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris, La Découverte
4. Bacqué M., H., Rey, H. et Sintomer, Y., (1999) - *L'espace public dans les quartiers populaires d'habitat social*, *Espace public et citoyenneté locale*, sous la direction de Catherine Neveu, Paris, L'Harmattan, p. 115-148
5. Blondiaux, L., (2008) - *Le nouvel esprit de la démocratie*, Editions du Seuil et La République des idées
6. Blondiaux, L., (2005) - *L'idée de démocratie participative. Enjeux, impensés et questions récurrentes*, *Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, La Découverte, Paris, p. 119-135
7. Fraser, N., (2005) - *Qu'est ce que la justice sociale?*, La Découverte, Paris
8. Gaxie, D., (1978) - *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil
9. Genro, T. et Souza, U., (1988) - *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*, Paris, Charles Leopold Mayer
10. Granet, E., (2003) - *Porto Alegre: les voix de la démocratie*, Paris, Syllepse
11. Jesus, R., C., (2004) - *Orçamento participativo e associativismo comunitário*, Belo Horizonte, Newton Paiva
12. Marquetti, A., (2003) - "Participação e redistribuição: o Orçamento participativo em Porto Alegre", *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*,

- sous la direction de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, p. 129-156
13. Milani, C., (2005) - “O "princípio participativo" na formulação de políticas públicas locais : análise comparativa de experiências européias e latino-americanas”, *XXIX Encontro Anual da ANPOC*
 14. Nahas, M., I. *et al* (2007) - “Qualidade de vida urbana em Belo Horizonte na década de 1990: o que dizem os indicadores?”, *Revista Pensar BH: Política Social*, mars-mai, p. 8-17
 15. Nahas, M., I., (2000) - *O Índice de qualidade de vida urbana e a Mapa da exclusão social de Belo Horizonte*, Belo Horizonte, Secretaria de modernização administrativa e informação
 16. Nez, H., (2006) - *La démocratie participative locale : un questionnaire de sa dimension inclusive à partir des expériences de Bobigny (France) et Barreiro (Belo Horizonte, Brésil)*, Mémoire de Master Recherche « Sociétés et politiques comparées », IEP de Paris
 17. Nysten, W., (2002) - “Testing the Empowerment Thesis : the Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil”, *Comparative Politics*, p. 127-145
 18. Pires, R., (2003) “O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus efeitos distributivos sobre a exclusão territorial”, *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*, Belo Horizonte
 19. Putnam, R., (2000) - *Bowling alone : the collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster
 20. Rey, H.,(2005) - *Participation électorale et démocratie participative, Gestion de proximité et démocratie participative*, sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, Paris, La Découverte, 2005, p. 117-227
 21. Sintomer, Y., Herzberg, C. et Röcke, A. (2008) - *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service du public*, Paris La Découverte
 22. Wampler, B., (2003) - “Orçamento Participativo : uma explicação para as amplas variações nos resultados”, *A inovação democrática no Brasil : o orçamento participativo*, sous la direction de Leonardo Avritzer et Zander Navarro, São Paulo, Cortez, p. 61-86