

## Expansión et défis des budgets participatifs en Amérique Latine \*

IVES CABANNES

ONU-Habitat pour l'Amérique Latine et  
les Caraïbes

Recibido: Noviembre 2007

Aceptado: Diciembre 2007

### Résumé

Depuis l'introduction en 1988 au Brésil de procédures permettant à une partie de la population de participer aux décisions fixant les priorités budgétaires de leur ville, le phénomène des 'budgets participatifs' se développe et se diffuse en Amérique latine. L'auteur dresse un état des lieux pour les pays de la région et estime que 7,5% des municipalités de la région ont mis en place des formes plus ou moins avancées de budget participatif. Si la croissance du nombre d'expériences semble se ralentir au Brésil, au Pérou, un dispositif constitutionnel rend obligatoire ces budgets aux niveaux des communes, des régions et des provinces et on assiste à une évolution désordonnée en Bolivie, en Uruguay, au Venezuela, au Chili où les changements politiques ne se sont pas traduits par une élévation significative du nombre d'expériences de ce type, ni par une radicalisation de celles existantes. Les budgets participatifs sont confrontés à trois défis: celui de la continuité et de l'inscription de ces expériences dans la durée, celui de la mobilisation des ressources à la hauteur des demandes votées et enfin, l'ouverture de ces budgets en directions des plus démunis et des plus exclus de la société.

**Mots-clés français:** PVD; budget; démocratie; finances locales; forme de pouvoir social; gouvernance.

### Resumen

El trabajo analiza los presupuestos participativos en América Latina. De entrada se constata que, desde la introducción en 1988 en Brasil de los *presupuestos participativos* (que dan la posibilidad a la población de participar en el establecimiento de las prioridades presupuestarias en su ciudad), se han ido extendiendo tales presupuestos de forma desigual por el conjunto de la región hasta alcanzar al 7,5% de sus municipios.

Hoy asistimos a una extensión desordenada en Bolivia, Uruguay, Venezuela y Chile, donde los cambios políticos no se traducen en aumentos significativos del número de experiencias de este tipo. Finalmente, se destaca la existencia de tres déficits en la aplicación de los presupuestos participativos: la falta de garantías de continuidad, la incapacidad de movilización de los recursos necesarios para atender las propuestas votadas, y la necesidad de abrir los presupuestos a los más necesitados.

**Clasificación JEL:** H61, H70, H72, H83.

---

\* Este artículo ha sido publicado anteriormente en la revista *Janvier Territoires* en su número de enero de 2007. La Revista *Presupuesto y Gasto* ha obtenido la oportuna autorización de *Territoires* para publicar.

L'expansion des budgets participatifs en Amérique latine semble irréversible. Selon nos estimations, environ 1 200 municipalités, sur les 16 000 que compte la région, ont mis en place des formes plus ou moins avancées de budget participatif. On est loin des 200 expériences recensées en 2000...

### **Au Brésil, l'accalmie**

32, 36, 103, 194. Ces chiffres correspondent au nombre d'expériences de budget participatif recensées au cours des différents mandats municipaux: par exemple 103 pour la période 1997-2000 et 194 pour celle comprise entre 2001 et 2004. Il n'existe pas de données solides pour la phase actuelle, mais des recoupements permettent de penser qu'entre 200 et 250 expériences sont en cours. Le doublement à chaque nouvelle élection semble donc ralenti. Bien que les budgets participatifs brésiliens soient plutôt présents dans des grandes villes, ce chiffre doit être comparé à celui des 5 500 municipalités qui existent dans le pays. Beaucoup de chemin reste donc à parcourir. Par ailleurs, les budgets participatifs ne sont plus la marque exclusive du parti des travailleurs (PT). Par exemple, les expériences récentes du Nordeste brésilien couvrent pratiquement tous les partis politiques, du centre à l'extrême gauche. Cette ouverture est moins vraie dans l'État de São Paulo, où les villes du PT sont majoritaires au niveau de l'implantation de budgets participatifs, même si c'est parfois en alliance avec d'autres partis. Cette observation est importante dans la mesure où l'État de São Paulo reste celui où la densité d'expériences significatives est la plus élevée. Une question importante est celle de la continuité des budgets participatifs dans le cas d'un changement radical des partis au pouvoir. C'est le cas par exemple de Porto Alegre, où le PT a perdu les dernières élections après une période ininterrompue au pouvoir depuis 1988, ou de Caxias do Sul, autre grande ville de l'État de Rio Grande do Sul. Après une période d'opposition virulente ou de flottement, les budgets participatifs sont redevenus les marques distinctives des deux villes et alimentent fortement le discours politique officiel. Les explications souvent triomphalistes données par nombre de mouvements et de partis selon lesquelles c'est la mobilisation populaire qui a permis de maintenir les budgets participatifs sont insuffisantes pour comprendre pleinement cette apparente continuité. Ce phénomène ne se limite pas au Brésil. Dans d'autres villes latino-américaines, des budgets participatifs se sont maintenus ou parfois même renforcés, malgré une discontinuité politique, comme à Ilo (Pérou) ou à Cuenca (Équateur). Mais ces continuités ne sauraient masquer le phénomène bien plus répandu, en particulier au Brésil, de l'interruption lors de changements politiques. C'est le cas de São Paulo, de Belém, à l'embouchure de l'Amazone, et de nombreuses autres villes. Le caractère parcellaire de la mémoire et des documents sur ces expériences est un obstacle pour comprendre et pour mesurer les effets négatifs de ces interruptions sur les avancées démocratiques et sur l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Une autre tendance récente est l'expansion des budgets participatifs dans la majorité des capitales du Nordeste, marquées par la pauvreté et, dans de nombreux cas, par une présence historique de partis conservateurs. Une rencontre en août 2006 à Fortaleza (capitale de l'État du Ceará) a rassemblé les représentants de ces différentes villes, qui y ont créé un «Fo-

rum du Nordeste des budgets et de la participation populaire». Ce forum devrait permettre aux villes de sortir de la référence obligée à Porto Alegre. Le souci d'une approche tenant compte des spécificités culturelles et politiques a traversé l'ensemble des débats. Un autre aspect marquant est l'aspect militant de ces expériences et la volonté claire de ceux qui en sont porteurs d'innover et de radicaliser la démocratie. Les budgets participatifs apparaissent comme un cheval de bataille privilégié de ceux qui n'acceptent pas pleinement les positions actuelles du PT national. Les mairies entretiennent des liens forts avec les organisations sociales bien implantées dans les quartiers et dans les bidonvilles. La jeunesse des animateurs et des responsables, pour la plupart issus des mouvements sociaux et parfois d'ONG, est un autre des traits distinctifs de ces expériences récentes par rapport à celles du Centre et du Sud.

### **Le Pérou, nouvel emblème**

Plusieurs acteurs, maires, partis et mouvements de plusieurs pays de la zone andine sont actuellement tentés de formuler et de faire voter une loi nationale qui donnerait une assise constitutionnelle aux budgets participatifs. Le premier pays qui a fait ce pas est le Pérou, grâce en particulier aux acteurs impliqués dans les expériences pionnières que furent Ilo ou Villa El Salvador. Pour la première fois dans la région, un dispositif constitutionnel et juridique inscrit dans des politiques nationales a été voté par le Parlement. Il rend obligatoire la mise en place des budgets participatifs au niveau municipal (*distritos*), mais aussi des autres collectivités territoriales, régions et provinces. Cette première historique doit être lue à la lumière de la culture politique péruvienne: les expériences de planification participative, au niveau des quartiers et des communes, sont extrêmement nombreuses. Elles constituent un pont entre les gouvernements locaux et la société civile, souvent très combative. Les «tables de concertation» sont une autre des modalités de partage de pouvoir, avec une gamme plus large d'acteurs locaux. Plus d'une centaine ont été mises en place, avant ou en parallèle avec les premières expériences de budget participatif (2000), sous la pression de mouvements populaires et en accord avec des maires animés d'une volonté démocratique. Sur le plan national, sous l'impulsion d'une coordination d'ONG et d'institutions d'appui technique à la participation, une table de concertation sur la pauvreté a été mise en place et permet à la société civile d'intervenir sur les priorités budgétaires et les programmes de lutte contre la pauvreté. Ces différentes pratiques, dont la liste complète serait longue, expliquent en grande partie comment en moins de cinq ans, environ 800 municipalités (sur les 2 200 existantes) ont réussi à mettre en place les premiers cycles de budget participatif, tels que prévus par la loi. Il est important de noter que les ressources des municipalités péruviennes sont parmi les plus limitées d'Amérique latine (de l'ordre en moyenne de vingt dollars par habitant et par an, un montant dix fois inférieur à celui des municipalités brésiliennes ayant un budget participatif.) S'il est encore trop tôt pour tirer un bilan exhaustif, quelques enseignements partiels peuvent être mis en avant. Le premier est la multiplication des expériences dans un temps extraordinairement bref (moins de cinq ans). Le deuxième est le rôle central que joue le Réseau péruvien de participation populaire (Red Perú) au niveau de la diffusion de la loi, du suivi des ex-

périences, de leur documentation et de la formation des responsables tant de la société civile que des municipalités. Le Red Perú a fonctionné comme espace de réflexion et de construction de pensée critique. Il regroupe des ONG, des municipalités, des réseaux régionaux, des personnalités politiques nationales et des institutions. Deux points malheureusement négatifs ont fait consensus lors de la réunion nationale d'évaluation. Le premier concerne le modèle normé et unique de l'institution où, en dernière instance, les priorités budgétaires sont décidées avant d'être votées ou amendées par le conseil municipal. Ce modèle unique de représentation décidé «d'en haut» rappelle celui qui fut mis en place en Bolivie lors de la première loi de Participation (1995). L'une des innovations majeures introduites par de nombreux budgets participatifs, en particulier au Brésil ou au Salvador, est au contraire que les instances s'adaptent aux forces vives présentes localement. L'autre obstacle majeur est la rigidité des normes mises en place et codifiées dans un règlement national qui a force de loi. Ici encore, la différence est majeure avec le système brésilien qui adapte en général chaque année, à partir des propositions des délégués, les règles du jeu qui sont contenues dans le règlement intérieur du budget participatif.

## Les nouveaux gouvernements

Pour le moment, les changements politiques au Venezuela, au Chili, en Uruguay et en Bolivie ne se sont traduits ni par une élévation significative du nombre d'expériences de budgets participatifs, ni par une radicalisation de celles existantes, et ce malgré un affichage politique de soutien à ces initiatives. Ainsi, le Venezuela compte toujours aussi peu d'expériences, malgré les efforts et la volonté d'ONG et de mouvements de jeunes proches du pouvoir qui tentent de mener des actions de formation massives sans vraiment de moyens et donc sans soutien politique de fait. Les quelques expériences en cours ne sont pas nécessairement menées par des mairies proches du pouvoir bolivarien, considéré comme centralisateur. Les expériences chiliennes sont en croissance régulière et ne se limitent pas aux communes périphériques de la capitale. Elles sont impulsées par différentes forces, socialistes, communistes, initiatives de citoyens, et bénéficient du soutien actif du Forum chilien du budget participatif et de quelques institutions de soutien telles que *Cordillera* ou *Libertades Ciudadanas*. L'existence d'expériences variées, décentralisées, rurales et urbaines, plutôt localisées dans des villes petites et moyennes et en périphérie de la capitale est un facteur favorable à un changement d'échelle massif, apparemment présent dans les intentions du nouveau gouvernement. Même s'il est encore tôt pour mesurer dans quels sens pourraient se faire les changements, l'absence de gestes politiques forts ou d'actions immédiates sur le plan local doit toutefois être signalée et interprétée. Deux tendances se dessinent: l'une illustrée par la Bolivie, dans lequel le contexte semble très favorable, et l'autre par l'Uruguay, où les priorités nationales ne semblent pas, à court terme, se porter sur la démocratie locale.

En Bolivie, quelques expériences innovantes antérieures aux élections sont soutenues par le Réseau de participation citoyenne (*Red PC y CS*) qui regroupe de nombreuses ONG et organisations liées aux mouvements sociaux et syndicaux qui ont porté Evo Morales au pouvoir. Le nouveau contexte bolivien semble, de l'avis d'Oscar Ré a<sup>1</sup>, tout à fait favorable à

une expansion importante des processus de budgets participatifs, avec un ancrage réel dans les dynamiques locales: *«La nationalisation des hydrocarbures, l'amélioration du prix de vente du gaz et d'autres mesures, garantissent que les recettes économiques du pays peuvent s'améliorer pour le moins de façon significative. Il est donc probable que les communes recevront davantage de ressources financières. D'autre part, la mobilisation nationale d'appui, d'approfondissement, de discussion et d'analyse de thèmes aussi importants que l'Assemblée constituyente et le référendum ont doté la population d'un meilleur niveau d'information et de meilleurs espaces de débat. De ce fait même, sa capacité d'analyser, de proposer, d'atteindre des consensus et de négocier s'est améliorée de manière substantielle. En outre, il existe un intérêt du gouvernement à approfondir et améliorer la loi de participation populaire.»* La situation uruguayenne est différente de celle de la Bolivie dans la mesure où, depuis 1990, la ville de Montevideo mène une politique de décentralisation municipale dans laquelle s'est inscrit de manière originale un débat budgétaire qui s'apparente à un budget participatif. En parallèle, quelques autres municipalités acquises récemment au *«Frente Amplio»* («Front large», coalition des partis aujourd'hui au pouvoir) ont suivi récemment le mouvement, de manière relativement décentralisée. Alain Santadreu, auteur d'ouvrages de référence sur le budget participatif, membre du *Frente Amplio* qui a porté le président Tabaré Vazquez à la Présidence et conseiller du nouveau gouvernement élu, apporte des éléments lucides de réponse à la question de l'approfondissement possible (et selon lui limité) des budgets participatifs dans le nouveau contexte uruguayen. Il affirme que *«le saut vers un budget participatif national est lointain: pour l'instant personne ne le pose. La participation toujours présente autant dans les partis de gauche que dans les mouvements sociaux uruguayens paraît être plutôt instituée qu'instituante. Elle est formelle et canalisée à travers les divers (et multiples) espaces existants. Elle est chaque fois moins féconde et rafraîchissante. Le budget participatif à Montevideo est un bon exemple de participation instituée, tranquille et peu conflictuelle. Le format a donné des résultats, mais de mon point de vue beaucoup plus par l'effet "décentralisation" que pour la valeur libératrice et pédagogique de la participation dans une perspective de lutte pour l'allocation de ressources budgétaires.»*

## Foisonnement désordonné

En Amérique centrale, que ce soit au Nicaragua ou au Salvador, les expériences les plus solides continuent d'être menées par des villes administrées par le Front Farabundo Martí de Libération Nationale (c'est le cas de la ville de San Salvador) ou par les sandinistes (dans ce cas, les expériences sont moins avancées). En parallèle, d'autres organisations, comme la *Fundación Arias* du prix Nobel Oscar Arias, continuent, à partir du Costa Rica, à soutenir et promouvoir des initiatives de «budget participatif», de même que des ONG comme SACDEL au Salvador ou certains organismes de coopération internationale. Cette situation d'initiatives foisonnantes et non coordonnées concerne la plupart des pays de la région (Équateur, Paraguay, République dominicaine pour n'en citer que quelques-uns, à l'exception notable du Mexique). La Colombie est un cas illustratif de la multiplication d'expériences, en nombre encore limité, souvent menées de manière parallèle. Ces expériences corres-

pondent aussi à des logiques différentes, ce qui explique leur faible dialogue. Ainsi, de nombreux budgets participatifs sont menés par l'ARD, l'une des principales agences de mise en oeuvre de l'aide américaine dans le cadre du *Plan colombia*. L'objectif affiché est d'utiliser le budget participatif comme un instrument de construction de la paix et comme une médiation entre des citoyens de tout bord. Une quarantaine d'expériences sont signalées par l'ARD, généralement dans les zones de conflit armé. Il est donc difficile d'avoir des informations indépendantes<sup>2</sup>. En parallèle, la ville de Pasto (440 000 habitants au sud du pays) mène, en étroite relation avec les organisations de quartier et les mouvements de jeunes, une expérience significative et endogène de budget participatif. Plus récemment, la petite ville de Samaniego, elle aussi en zone de conflit, a mis en place des forums publics qui ont permis de définir les priorités budgétaires de la ville. Ce processus est inséparable d'une relance importante des activités culturelles et musicales, traditionnellement très fortes. Samaniego est soutenue dans son effort par la ville de Pasto et a servi de référence. Il est intéressant de noter la circulation (limitée) de deux films documentaires parallèles, qui présentent, pour l'un, une déclaration des FARC, pour l'autre, une déclaration des forces paramilitaires, s'accordant pour soutenir le processus de Samaniego! L'expérience de Medellín est la première en Colombie dans une capitale régionale, qui compte 2,2 millions d'habitants.

Le processus, qui a démarré en 2005, là encore de manière relativement autonome, s'est construit à partir de 400 réunions qui ont mobilisé 34 000 personnes. L'une des étapes importantes sera la création d'un conseil municipal du budget participatif. À ce jour, seul un conseil municipal de planification a été mis en place et il est directement lié au processus. Il s'agit d'une expérience peu connue et qui mériterait une attention particulière, notamment parce que la municipalité est considérée comme étant moins à gauche que la ville de Bogotá, qui n'a pas encore de budget participatif. Pour sa part, l'Agence allemande de coopération technique GTZ soutient des actions de budgets participatifs sur le plan communal mais aussi provincial. La Fédération des municipalités colombiennes, elle aussi, mène des actions de promotion des budgets participatifs<sup>3</sup>. Pour leur part, les mouvements engagés fortement dans les dynamiques du Forum social mondial impulsent eux aussi des initiatives locales qui complètent un tableau assez touffu, mais en expansion certaine.

## Les trois défis

Les budgets participatifs posent des défis à la période actuelle. Le premier est celui de la continuité et de l'inscription des expériences dans la durée. De nombreuses expériences intéressantes ont été interrompues en cours de gestion. D'autres n'ont pas survécu au changement politique des gouvernements ou en ont été profondément modifiées. Plusieurs hypothèses et éléments de réponse existent déjà pour expliquer quelles seraient les conditions de la durabilité des expériences de budgets participatifs. Parmi celles-ci, citons la formation des citoyens, le renforcement des capacités de la société civile organisée, la modernisation des administrations locales, la radicalisation des processus démocratiques ou l'inscription du budget participatif dans un système municipal de participation. Ces hypothèses demandent à être testées et approfondies. Le deuxième défi est celui de la mobilisation

des ressources à la hauteur des demandes votées dans le cadre des cycles du budget participatif. L'insuffisance des ressources et les retards dans la réalisation des travaux approuvés sont parmi les principales critiques des délégués et des conseillers des budgets participatifs, largement acceptées par les responsables municipaux, eux-mêmes souvent issus de la société civile. Quelques solutions ont été identifiées pour répondre aux attentes légitimes des citoyens. Parmi celles-ci, citons en particulier les réformes fiscales, l'augmentation des transferts des États vers les communes, l'annulation de la dette des pays en développement en faveur des travaux votés dans le cadre de budgets participatifs ou les apports en nature fournis par les communautés de quartier (en général sous forme de travail bénévole) en contrepartie du financement venu de la municipalité. Le suivi des expériences en cours indique clairement que les budgets participatifs contribuent à faire et défaire des gouvernements. Le nonrespect des engagements par les autorités est en général durement sanctionné lors des élections. À l'inverse, la matérialisation dans un délai annuel des décisions prises en conseil du budget participatif aide à se maintenir au pouvoir. Un troisième défi est d'ouvrir les budgets participatifs en direction des plus démunis et des plus exclus de la société: les Indiens, les Afro-latino-américains, les jeunes, les femmes, les gays, lesbiennes, travestis et transsexuels, les sans-abris, les émigrants avec ou sans papiers ou les personnes du troisième âge. Cela suppose une politique de discrimination positive. Ces actions ne sont pas toujours accompagnées de résultats immédiats et de bénéfices politiques à court terme. L'un des risques de la reproduction massive et mécanique, en particulier par décrets, est de ne pas pouvoir associer les laissés-pour-compte de la société, et les gouvernements de gauche récemment élus ne sont pas à l'abri de ce risque.

## Notes

1. Oscar Ré a, ancien directeur du Centro Paulo Freire de El Alto, a été durant plusieurs années l'un des animateurs du Réseau national de participation citoyenne. Il est l'auteur d'un des manuels de référence sur les budgets participatifs dans le contexte brésilien et analyste des transformations politiques.
2. Un travail d'enquête mené à Puerto Asis, dans la zone du Putumayo, est l'une des rares sources écrites à disposition. L'enquête est menée dans le cadre de la documentation de trente études de cas pour l'établissement du document de base du réseau URB-AL sur les budgets participatifs.
3. *Respuestas a 72 Preguntas frecuente*, Yves Cabannes, UN-Habitat, Quito, 2004. Disponible en espagnol, anglais et français.