

## La démocratie participative, éthique et pouvoir politique

(Intervention au premier Forum Social Mondial de Porto Alegre, janvier 2001)<sup>1</sup>

### Raul Pont<sup>2</sup>

Maire de la ville de Porto Alegre de 1998 à 2002.

**Pour analyser l'expérience de démocratie participative à Porto Alegre**, il faut d'abord rappeler que cette proposition faisait partie du programme avancé par le Parti des Travailleurs de la ville lorsqu'en 1988, il a remporté pour la première fois l'élection municipale. Mais ce projet avait un caractère très empirique dans la mesure où nous n'avions guère, au Brésil, d'expériences vécues quant à cette conception de la démocratie et de la participation populaire. Ce que nous voulions, c'est aller au-delà de la routine de la démocratie représentative, convaincus qu'il s'agirait d'un apprentissage au cours duquel les citoyens de la ville deviendraient avec nous les protagonistes actifs du processus.

Nous étions aussi parfaitement conscients des limites d'une expérience à caractère local dans un pays où le pouvoir politique est fortement concentré et centralisé. Nous étions par conséquent convaincus que, d'un point de vue tactique (démocratisation, transparence, efficacité administrative), comme stratégique (inversion des priorités, relation différente entre la société et l'État, rôle prédominant de nouveaux acteurs sociaux), dans la construction de la société politique à laquelle contribue une direction municipale, il existe un moment fondateur, un moment constituant où « le peuple est le peuple ». Cette condition première de sa souveraineté ne saurait être déléguée, aliénée, ou divisée. Si elle était étrangère au monde qui nous entoure, cette conception représentait un grand défi pour toute avancée démocratique dans le cadre d'un environnement libéral. Comment préserver la souveraineté populaire ? Comment contrôler ou réduire les formes de délégation pour que cette souveraineté soit effective ? Ces questions continuent de nous poser un défi.

À partir des grandes orientations libérales, se sont dessinés des systèmes politiques représentatifs dont les caractéristiques sont liées à la problématique du « libéralisme propriétaire ». C'est le cas des républiques ou des monarchies constitutionnelles parlementaires où le vote pour la représentation au Parlement articule les fonctions législative et exécutive ; mais c'est

aussi le cas des républiques présidentielles, où l'exécutif et le législatif disposent de compétences et de procédures électives distinctes. Ce processus historique a démontré clairement que le libéralisme n'a pas été et n'est toujours pas synonyme de démocratie.

Pendant les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le droit d'organisation syndicale, la liberté des partis politiques, le suffrage universel ont constitué des conquêtes arrachées à grand peine, de même que celles arrachées par les luttes sur la durée et les conditions du travail. Ce réformisme social a nourri la politique de l'État social en Europe et la relative protection travailliste dans le cas du Brésil, lors de la période populiste au milieu du siècle écoulé. Les nouveaux rapports de classe et les nouvelles contradictions sociales ont généré de nouvelles visions du monde et de nouvelles conceptions du rapport entre la société et l'État. La pensée socialiste, principalement dans sa composante marxiste, a produit une critique des théories libérales, mettant en évidence le caractère de classe de l'État et sa subordination aux intérêts dominants de la société à partir de la sphère de la production. Elle a également produit une critique de l'égalité reconnue par l'État de droit, qui, sans aller au-delà de l'égalité juridique entre citoyens, dissimule l'inégalité sociale réellement existante.

Sans aller jusqu'à développer une conception de l'État socialiste, la critique marxiste a théorisé et systématisé des expériences concrètes comme celle de la Commune de Paris. Cette expérience éphémère, ainsi que les diverses expériences de soviets ou de conseils pendant les premières années de la révolution russe, ont permis de reconsidérer la question de la représentation et de la délégation de pouvoir, en s'efforçant de dépasser la seule égalité juridique formelle et l'exclusion de la grande majorité de la population de la vie politique sous les régimes libéraux parlementaires classiques.

Même avec un certain degré de délégation, les conseils visaient à garantir pour le travailleur-producteur un rôle de législateur par le biais d'une structure enracinée dans la production, dans les services, et dans les communes, par le biais de conseils locaux, régionaux, et de leur union. L'expérience soviétique n'a pas survécu à l'épreuve de la guerre civile et à l'autoritarisme bureaucratique qui l'a emporté lors de la lutte interne des années vingt. Très vite, le centralisme, le parti unique, l'autoritarisme et le bureaucratisme ont annulé toute possibilité de démocratie socialiste nouvelle, en dépit de l'étatisation des moyens de production.

Le « socialisme réel » en Europe de l'Est et en Chine a étouffé ce débat au sein de la gauche tout au long du XX<sup>e</sup> siècle. Indissociable du socialisme, la question de la démocratie, dès lors subordonnée à des intérêts de circonstance, a cessé de représenter un élément stratégique principal dans les programmes des partis communistes. La prépondérance des expériences social-démocrates

ou libérales bourgeoises a consolidé l'idée que la démocratie représentative constituait l'horizon indépassable de l'avenir politique de l'humanité.

Dans la majorité des pays où existe une démocratie libérale, le système de représentation traverse pourtant un processus de crise de légitimité qui se traduit par l'abstention électorale, par l'anémie de la participation populaire politique et sociale et, dernièrement, par la difficulté croissante des pays capitalistes développés à conserver les réformes arrachées dans le cadre de l'État providence.

Dans le monde « sous-développé », cette légitimité a toujours été faible, du fait des régimes dictatoriaux et de l'autoritarisme populiste, mais aussi et surtout en raison de l'incapacité des gouvernements et du système à réduire si peu que ce soit les profondes inégalités sociales et régionales de ces pays. Cette faible légitimité résulte aussi du processus de bureaucratisation et d'élitisation des administrations et des assemblées ; des systèmes électoraux qui faussent la représentativité populaire, des modes de scrutin qui empêchent la représentation proportionnelle des minorités, creusent l'écart entre le discours et la pratique réelle des élus, interdisent toute forme de contrôle des mandants sur les mandataires.

Un autre phénomène est cependant en marche en Amérique latine, et au Brésil en particulier, sans équivalent en Europe ou dans les autres métropoles capitalistes. C'est la croissance démographique vertigineuse et le procès d'urbanisation qui en résulte. Il y a trente ans à peine, la population brésilienne était de 90 millions d'habitants. En une génération, la population a pratiquement doublé pour atteindre aujourd'hui les 170 millions. Il y a un demi-siècle, les deux tiers de la population était encore rurale. Aujourd'hui, 80 % des Brésiliens vivent dans les centres urbains. Ce processus a entraîné de profondes transformations des comportements politiques et des partis politiques. La lutte pour le droit aux services de base, nécessaires à la vie urbaine quotidienne de millions de personnes (infrastructures de voirie, hygiène de base, santé, éducation, logement), a changé les comportements et modifié radicalement les attentes envers le pouvoir local. Durant ces quinze dernières au Brésil, le pouvoir central a pris un chemin opposé à cette réalité sociale.

Pour sortir du sous-développement, le discours et la pratique néo-libérale ont misé sur la réduction des fonctions sociales de l'État, sur la privatisation des entreprises et des services publics, sur une ouverture subordonnée au commerce extérieur, aux profits, et au service de la dette des grandes entreprises et des créanciers internationaux. Il en est résulté une explosion de la spéculation financière et des licenciements massifs de travailleurs.

C'est pourquoi la population s'est mise à participer, à revendiquer, à exiger davantage de la part des administrations locales, alors que ces dernières

étaient obligées de prendre en charge de nouvelles fonctions en matière de services publics, sans qu'interviennent pour autant les changements nécessaires dans la redistribution fiscale à l'échelle du pays. Aujourd'hui, au Brésil, 14 % à peine des recettes totales disponibles reviennent aux municipalités, alors que 63 % reviennent au gouvernement fédéral. Les gouvernements des États régionaux, eux aussi en charge de l'éducation, de la santé, et de la sécurité publique, disposent des 23 % restants.

C'est dans ce contexte que l'expérience de démocratie participative initiée il y a douze ans à Porto Alegre, revêt toute sa signification. Conscients des limites des expériences locales et du fait qu'elles doivent s'inscrire dans un projet plus vaste et penser le pays dans une nouvelle vision du monde, nous ne pouvions pour autant rester les bras croisés et attendre, pour agir au niveau municipal, que tous les problèmes théoriques et stratégiques du mouvement socialiste soient résolus. Municipalité et mouvements populaires, ensemble nous avons construit une riche expérience participative à contre-courant du projet néo-libéral. La victoire de la liste Front populaire aux élections municipales de 1988, résultat de la croissance du PT et des luttes sociales menées tout au long des années 80, fut celle d'un programme fidèle aux intérêts concrets des classes travailleuses. Ce programme impliquait de nouvelles priorités pour l'administration municipale. Pour nous, le plus important, c'est que cette inversion des priorités s'opère à travers une forte participation populaire.

Pour que les ressources publiques soient dépensées et investies en fonction des besoins de la population, il n'y avait pas mieux que de commencer par changer les formes de décision. L'organisation du budget participatif, à travers ses structures territoriales et thématiques dont les délibérations sont publiques et directes, fut le moteur d'autres formes d'encouragement aux citoyens pour peser sur la municipalité. Les conseils municipaux, organes consultatifs sectoriels qui étaient tombés en léthargie, se sont aussi transformés en instruments importants de définition des politiques publiques.

Au cours de ces douze années, s'est opérée une véritable révolution dans les investissements publics. À partir d'une participation populaire croissante – un millier de personnes la première année, plus de vingt mille ces dernières années – les dépenses et les investissements municipaux ont été alloués conformément à la hiérarchie des priorités établie par la population elle-même. Rien ne l'illustre mieux que la comparaison des dépenses et des investissements des premières années dans les secteurs sociaux de la santé, de l'éducation, de l'assistance sociale et du logement, avec les toutes dernières années. En 1989-1990 ces secteurs consommaient 23 % du budget. En 1999-2000, cette part est passée à 37 % du budget. Leur montant a quadruplé au cours de la décennie. La présence populaire dans le processus de décision a été essen-

tielle pour faire que ces dépenses augmentent davantage que le budget dans son ensemble. En valeur constante, ce dernier a plus que doublé au cours de la même période, du seul fait de la suppression des privilèges fiscaux, de la suppression des amnisties fiscales et d'une nouvelle politique fiscale basée sur la justice sociale et le principe de progressivité de l'impôt.

Par les revendications et les mobilisations, les conseils municipaux ont imposé des politiques publiques pour l'enfance et l'adolescence qui impliquent des changements qualitatifs et quantitatifs dans les équipements sociaux publics ou dans les accords avec des entités communautaires. Ainsi, à la moitié du second mandat, nous avons encore peu de programmes en partenariat avec les entités communautaires qui offrent leurs services pour l'enfance et l'adolescence. Aujourd'hui, entre les crèches et les services de soutien socio-éducatif, sont intégrées plus de 160 unités communautaires qui reçoivent des subventions publiques pour prendre soin de milliers d'enfants et de jeunes. On constate la même tendance en ce qui concerne l'équipement de la santé ou le développement du réseau municipal d'éducation, qui nous place désormais en tête des capitales d'État pour ce qui est de l'alphabétisation.

Ces douze années d'expérience nous ont appris que la question de la démocratie est centrale dans tout affrontement avec le néolibéralisme dominant. Par son potentiel mobilisateur et par le développement de la conscience, la démocratie participative permet de comprendre l'État, de le gérer et de donner un exemple aux autres luttes politiques. Cette expérience démontre aussi les limites et les insuffisances du système représentatif, et l'importance qu'il y a à relever le grand défi de la démocratie participative en réduisant les formes de délégation et de bureaucratisation qui prospèrent dans un système purement représentatif. Dans cette perspective, l'expérience du budget participatif a été marquée par les caractéristiques constitutives initiales qui en ont fait une référence forte.

La participation populaire universelle et directe, dans le cadre des instances territoriales et thématiques, est la première d'entre elles. Vient ensuite l'action directe, la pratique directe de la citoyenneté pour se réunir, discuter, apprendre à décider collectivement, à organiser des réunions, à hiérarchiser des revendications. Le troisième élément, c'est l'auto-organisation de la population : le fait que la créativité et la spontanéité ne soient pas subordonnées aux lois votées par les Chambres municipales. Nous défendons cette position contre les députés et conseillers municipaux de la droite conservatrice qui ont saisi le pouvoir judiciaire pour faire déclarer tout le processus illégal et contraire à la tradition représentative. Ils ne peuvent pas admettre que la population puisse déterminer ses propres règles de participation et les modifier en permanence selon la volonté des participants eux-mêmes.

Le règlement intérieur du budget participatif s'est perfectionné au fil de ces douze années. Il démontre que la population peut, à travers sa participation et ses décisions, élaborer des règles plus justes, plus solidaires, plus impartiales, afin de remédier aux carences sociales et de décider de manière démocratique des dépenses publiques. Dans un monde où les pays sous-développés perdent de plus en plus leur souveraineté nationale, où les grandes institutions internationales comme l'OMC, le FMI, et la Banque mondiale sont les instruments des grandes firmes impérialistes et des technocrates de gouvernement, la souveraineté populaire et celle de chaque citoyen sont de plus en plus restreintes au niveau local et régional.

Résister, défendre et faire avancer les expériences qui ne renoncent ni à la souveraineté individuelle, ni à la souveraineté locale nous renforce, en nous plaçant à l'unisson des intérêts et des aspirations de la majorité de la population. Telle est la tendance des grandes cités et des grandes agglomérations urbaines qui doivent répondre aux besoins en services et en équipements sociaux de millions d'habitants. Elles ne peuvent y parvenir sans la participation active du citoyen et sans un contrôle populaire des services.

Notre victoire électorale de 1998 aux élections pour le gouverneur du Rio Grande do Sul nous a permis d'étendre l'expérience au niveau de cet État dans son ensemble. Cinq cents municipalités sont désormais unies pour élaborer et choisir le budget et le programme d'investissement de l'État. C'est pourquoi nous disons que des expériences telles que celle du budget participatif, ainsi que d'autres formes de démocratie directe inscrivent le débat historique sur la démocratie dans une nouvelle perspective, du fait de l'énorme potentiel que représentent les moyens modernes de communication et d'information, mais aussi parce que la question démocratique est aujourd'hui débarrassée de l'hypothèque bureaucratique et autoritaire liée aux expériences de l'Europe de l'Est.

Le néo-libéralisme est incompatible avec la démocratie et avec la souveraineté populaire. Au Brésil, les « mesures provisoires » qu'un président est habilité à prendre font de l'Assemblée nationale un simulacre illégitime de système représentatif, cohérent avec la perte de souveraineté nationale. La démocratie participative que nous construisons depuis douze ans est aujourd'hui reprise dans environ deux cents municipalités de tout le pays. Bien sûr, elle ne répond pas à tous les problèmes du pays, du fait de ses limites municipales et régionales. Mais ses méthodes de fonctionnement montrent qu'il est possible, comme nous le faisons à Porto Alegre, de développer des politiques d'inclusion sociale, de lutte contre le chômage, de réajustement semestriel des salaires en fonction de l'inflation, de maintien des entreprises publiques sous contrôle démocratique, d'équilibre fiscal dans licenciement

de fonctionnaires, de totale transparence administrative, de rigueur éthique contre la corruption, et surtout de participation populaire croissante aux mécanismes de décision.

Notre contribution à l'organisation du Forum Social Mondial de Porto Alegre nous a prouvé que nous ne sommes pas seuls, qu'ils ne se réduisent pas à une poignée, ceux qui pensent qu'un autre monde est possible. Nous le construirons.

1 Texte repris dans un recueil de Raul Pont, *A Estrela Necessaria*, Porto Alegre, Éditions Veraz, 2002.

2 Maire pendant un mandat de la ville de Porto Alegre, Raul Pont, qui a aussi été député de l'État, est membre du Parti des Travailleurs et de sa direction nationale depuis sa fondation. Il est l'un des animateurs de sa tendance de gauche, « Démocratie socialiste » ainsi que du journal *Em Tempo*.

## Lu d'ailleurs

### Enzo Traverso

Université de Picardie

Dernier livre paru : *La Violence nazie*, Paris, La Fabrique, 2002.

### *Les Furies* d'Arno J. Mayer

**Depuis plus d'une décennie, un air de restauration souffle** sur l'historiographie des révolutions. Les célébrations du bicentenaire de 1789 ont consacré l'hégémonie de l'école de François Furet. Après avoir rejeté la notion marxiste de « révolution bourgeoise », ce dernier s'est inspiré de Tocqueville pour définir la révolution française comme une explosion de violence dont on aurait pu se passer – « un effort convulsif et douloureux qui a achevé soudainement, sans transition, sans préoccupation, sans égards, ce qui se serait achevé peu à peu de soi-même, à la longue »<sup>1</sup> – et d'Auguste Cochin pour condamner la Terreur comme un produit de l'idéologie, du fanatisme et de la passion révolutionnaire<sup>2</sup>. Le bicentenaire n'était pas encore terminé que la chute du mur de Berlin, puis l'implosion de l'URSS alimentaient une nouvelle vague conservatrice. Par un simple coup de balancier, on mettait fin à l'histoire sociale pour revenir aux interprétations « totalitaristes » du communisme en vogue au début de la Guerre froide. Aux États-Unis, Richard Pipes voyait dans la Révolution de 1917 une épidémie propagée comme un virus par l'intelligentsia russe (homologue des philosophes des Lumières), tandis que Martin Malia dénonçait un régime totalitaire engendré par une idéologie pernicieuse<sup>3</sup>. Peu avant sa mort, Furet reprenait à son compte ces thèses, en arrondissant un peu les angles, dans *Le Passé d'une illusion*, testament intellectuel qui est aussi une déclaration de foi dans les vertus indépassables du libéralisme et une condamnation sans appel de toute tentative révolutionnaire, par définition néfaste et vouée à une dérive totalitaire<sup>4</sup>. La brèche étant ouverte, une pléiade de disciples zélés s'y sont aussitôt engouffrés, les uns réduisant le communisme à une parenthèse criminelle de l'histoire du XX<sup>e</sup> siècle (Stéphane Courtois), les autres interprétant la guerre de Vendée comme le premier génocide moderne (Alain Gérard, Patrice Gueniffey<sup>5</sup>). C'est un autre son de cloche qu'on entend avec *Les Furies*<sup>6</sup>. Le dernier et très ambitieux ouvrage d'Arno J. Mayer secoue le conformisme ambiant, brise le cœur conservateur et renouvelle l'historiographie par l'ampleur de son regard et la fraîcheur de son approche. S'il s'oppose clairement à la vague libérale, il ne se lance pas pour autant dans une défense des écoles histo-