



# STRATÉGIE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR INVESTIR L'ESPACE PUBLIC

CAPITALISATION DES PRATIQUES  
DE PARTICIPATION

dans le cadre du Budget Participatif de  
Porto Alegre (Brésil)



**Centre International d'Études pour le Développement Local**  
**Université Catholique de Lyon**  
19 ru d'Enghien 69002 Lyon France  
+33 4 72 77 87 50 +33 4 72 41 99 88  
<http://www.ciedel.org>

**ONG SOLIDARIEDADE**  
Rua Pinheiro Borda, 205 CEP 90810-160 Porto  
Alegre, RS, BRASIL,

**Rédaction du texte en français**  
**Estelle GRANET**

# SOMMAIRE

LA PARTICIPATION POPULAIRE A PORTO ALEGRE	4
METHODOLOGIE DE CAPITALISATION	8
LES SAVOIR FAIRE DE LA PARTICIPATION	14
<b>PREMIERE PARTIE : ORGANISATION ET MOBILISATION DE LA « COMMUNAUTE DE BASE »</b>	<b>16</b>
⇒ 1.a : Approcher les membres de la communauté	19
⇒ 2.b : Construire un objectif commun au groupe ou au quartier	23
⇒ 3.c : Mobiliser la communauté pour participer hors du quartier	27
<b>DEUXIEME PARTIE : REPRESENTATION ET REPRESENTATIVITES DES LEADERS</b>	<b>31</b>
⇒ 2.a : Se former pour participer et faire participer	34
⇒ 2.b : Savoir communiquer	38
⇒ 2.c : Gérer les relations avec la « communauté » représentée	41
⇒ 2.d : Développer une position de médiation	45
<b>TROISIEME PARTIE : INTERVENTION DANS L'ESPACE PUBLIC</b>	<b>50</b>
⇒ 3.a : Construire une stratégie d'articulation avec d'autres	53
⇒ 3.b : Négocier avec les pouvoirs publics	59
⇒ 3.c : Du côté des pouvoirs publics	66
NOTES	73
GLOSSAIRE	75
BIBLIOGRAPHIE	79

S  
O  
M  
M  
A  
I  
R  
E

**A**vec près de 1,5 millions d'habitants, Porto Alegre est aujourd'hui la dixième plus grande ville du Brésil. Capitale de l'Etat du Rio Grande do Sul, à l'extrême Sud du pays, elle compte également parmi les métropoles brésiliennes présentant les meilleurs indices de développement socio-économique et de qualité de vie<sup>1</sup>. Toutefois, ces données ne reflètent pas les profondes inégalités sociales économiques caractérisant Porto Alegre autant que le reste du Brésil. Plus de 11 % de la population de Porto Alegre vit sous le seuil de pauvreté<sup>2</sup> et dans plusieurs arrondissements, plus de la moitié des familles sont considérées en situation de vulnérabilité sociale<sup>3</sup>. C'est dans ce contexte et autour d'un principe "*d'inversion des priorités*"<sup>4</sup>, que s'est développée la plus importante expérience de démocratie participative : le budget participatif qui, jusqu'à aujourd'hui, demeure une source d'inspiration internationalement reconnue.

## Implantation et évolution des mécanismes de participation à Porto Alegre

**L'**origine du budget participatif de Porto Alegre s'inscrit dans un cadre historique et politique particulier et la connaissance de ce contexte permet d'appréhender les conditions ayant favorisé son développement. En effet, la participation n'a pas été, à Porto Alegre, le fait de la seule volonté politique de la municipalité, pas plus que le résultat d'une revendication exclusivement portée par la société civile. Au contraire, ce processus a été la conséquence de la rencontre de deux propositions : l'une, défendue par ce que nous appellerons le mouvement populaire\* qui exigeait chaque jour la participation de la population à l'élaboration des décisions publiques, principalement budgétaires; l'autre portée par le parti des Travailleurs et la coalition de partis du Front populaire\*.

## Création et renforcement du mouvement populaire de Porto Alegre

**L**e mouvement populaire\* de Porto Alegre, également appelé mouvement communautaire, s'est constitué dans les nombreuses favelas\* de la ville, à partir de la fin des années 1970. Les expulsions et les déplacements de famille dans des zones périphériques dépourvues d'infrastructures urbaines et d'alternatives économiques, provoquaient en effet l'émergence d'une multitude d'associations d'habitants revendiquant la régularisation foncière et l'urbanisation des favelas. Ces associations ont rapidement servi de paravent aux activités des syndicalistes et militants de gauche persécutés par le régime militaire. Ces derniers ont contribué à insérer les luttes locales dans un projet politique plus ample et à développer la mobilisation en articulant entre elles les diverses associations. Dès le début des années 1980, des Conseils populaires\* ou Union de favelas ont ainsi émergé, fonctionnant comme des espaces de débat, de mobilisation et d'élaboration de stratégies politiques à l'échelle de divers arrondissements. En 1983, une autre étape a été franchie avec la création de l'Union des associations d'habitants de Porto Alegre (UAMPA). Forte de quelques 300 organisations locales, cette fédération a joué un rôle fondamental dans les conflits et négociations entre la population et les pouvoirs publics, revendiquant principalement la participation de la société civile aux décisions et à la gestion publiques locales.

\* Tous les termes marqués d'une astérisque sont définis dans le glossaire

## Emergence du processus

C'est dans ce contexte de forte organisation des secteurs populaires que se sont déroulées les premières élections municipales au suffrage universel, après que le régime militaire ait amorcé une phase d'ouverture démocratique. Et c'est justement autour d'une proposition de participation de la population aux décisions municipales qu'Alceu Collares, candidat du parti démocrate travailliste (PDT), a été élu. Mais les premières années de son mandat ont révélé les divergences entre le projet de la nouvelle municipalité et les attentes du mouvement populaire. Tandis que les affrontements se multipliaient, le parti des Travailleurs achevait de se structurer autour de dirigeants ayant fait leurs armes de militants dans le mouvement syndical et communautaire ainsi qu'au sein des communautés ecclésiales de base de la Théologie de la Libération\*. Rien de surprenant, alors, à ce que les élections municipales approchant, le candidat du parti, Olivio Dutra, mène campagne autour de l'idée d'une autre façon de gouverner. Cette autre façon se concrétisa en 1989, après la victoire du Front populaire.

Dès la première année de gestion, les conseils populaires et la UAMPA ont été réunis pour débattre des priorités de la ville. La mise en place du processus de budget participatif n'a pas été exempte de conflits et d'affrontements. Mais, le mouvement communautaire a rapidement pris le risque d'accepter les règles du jeu. Dès lors, les discussions relatives aux investissements municipaux n'ont cessé de se développer. Dès les premières années, le logement, la voirie et l'assainissement sont arrivés en tête des priorités\* décidées par la population. Les premières réalisations – construction d'égouts et voirie – ont provoqué une mobilisation sans précédent. En 1994, plus de 15 000 personnes étaient engagées dans les débats, contre 1200 en 1989.

## Développement des espaces de participation

En 1994, des espaces thématiques ont été créés afin de débattre de problématiques transversales concernant l'ensemble de la ville<sup>5</sup>. Peu à peu, les discussions se sont également multipliées au sein de commissions, de conférences, de congrès... Tous les domaines de la vie municipale ont ainsi été mis en débat, depuis la qualité des services municipaux, par le biais des forums de services, jusqu'au plan directeur avec les Congrès de la ville et le Conseil municipal de développement urbain et environnemental. L'une des plus récentes et remarquables évolutions a consisté en un élargissement du processus de budget participatif à l'échelle de l'Etat du Rio Grande do Sul, soit un territoire regroupant plus de 10 millions d'habitants. Cette expérience, implantée en 1998 alors qu'Olivio Dutra venait d'être élu gouverneur de l'Etat, n'a cependant pas résisté à la défaite du parti des Travailleurs qui, quatre ans plus tard, a perdu la tête de l'Etat.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce qu'aient surgi, en novembre 2004, de fortes préoccupations quant à l'avenir du budget participatif de Porto Alegre. En effet, après quatre mandats, le Front populaire a également perdu les élections municipales face à une coalition menée par le parti populaire socialiste (PPS). Mais, tout en développant une nouvelle proposition de "Gouvernance locale solidaire", la nouvelle équipe municipale a maintenu le budget participatif, de même que les autres mécanismes de participation, montrant par là que ces derniers, loin d'être seulement associés à un programme de parti, correspondent désormais à un modèle de gestion publique dont l'existence ne peut plus, à Porto Alegre, être contestée.

## Profil des participants

Difficile d'évaluer avec précision le nombre de participants à Porto Alegre. Il est certes possible de quantifier la présence dans les grandes assemblées plénières\* du budget participatif, de même que la participation dans les forums d'arrondissement et thématiques. Sur cette base, nous pouvons calculer qu'une moyenne de 40 000 personnes est directement impliquée dans les espaces de discussions budgétaires. Mais ce chiffre n'est guère représentatif. En effet, toute une partie de la population participe de manière plus indirecte, que ce soit au sein des associations d'habitants ou que ce soit en se mobilisant de façon ponctuelle quand surgit une crise et le besoin d'une présence plus forte face aux pouvoirs publics. Dans ces conditions, nous pouvons estimer que près de 100 000 personnes participent, soit plus de 13 % de la population en âge de voter. D'autre part, le budget participatif est particulièrement enraciné dans les quartiers les plus populaires de Porto Alegre, où la participation est largement motivée par les besoins concrets d'infrastructures urbaines.

## Budget participatif : principes et fonctionnement

Premier principe, la participation est permanente et continue, autour d'un cycle permettant d'aborder toutes les étapes du processus budgétaire. Le budget participatif ne fonctionne donc pas selon une logique de projet. Au contraire, il concerne l'ensemble du budget de la ville.

D'autre part, un second principe concerne l'ampleur du pouvoir d'intervention de la population. Les citoyens ne sont pas seulement consultés mais ils agissent directement sur la définition du budget, selon une démarche de co-construction des décisions passant par une prise de décision directe concernant l'ensemble des dépenses d'investissements, une intervention sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement et sur le choix de toutes les politiques publiques et une mise en débat des recettes.

Enfin, il faut souligner que les décisions prises dans le cadre du budget participatif sont respectées. Concernant les investissements notamment, les demandes\* retenues sont effectivement réalisées. On n'est pas dans la construction d'un catalogue de propositions dans lequel la mairie puisera des idées et décidera au final celles qu'elle réalisera. Au contraire, les arbitrages nécessaires entre la multitude des demandes potentielles font partie intégrante du cycle de participation.

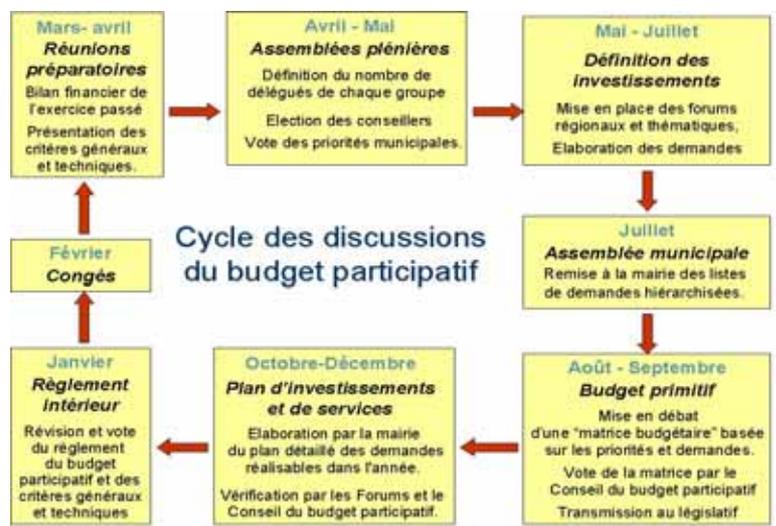
## L'organisation des acteurs

**D**u côté de la société civile, la participation est dans son principe individuelle et universelle. Chaque citoyen peut intervenir à titre personnel et porter une proposition ou une demande. Toutefois, dans les faits, on note une forte représentation des associations de quartiers, voire d'autres types d'organisations : clubs de mères, associations d'handicapés, coopératives de logement ou d'emplois, etc... Cette organisation de base est un appui pour identifier les besoins, discuter les propositions et les choix avant d'arriver dans les espaces de participation et de pouvoir ensuite les défendre face aux autres groupes.

Du côté de la municipalité, tous les secrétariats et départements sont impliqués, de près ou de loin, dans ce modèle de gestion participative. Mais le processus s'appuie principalement sur deux services : le cabinet de programmation budgétaire (ex cabinet de planification), responsable de l'élaboration et de l'exécution du budget, et le secrétariat de coordination politique et de gouvernance locale (ex. coordination des relations avec la population), en charge de l'articulation politique dans les arrondissements et de l'organisation logistique des discussions.

Enfin, concernant les espaces dits de co-gestion, la ville est divisée en seize Régions du budget participatif\*. Dans chacun de ces territoires et pour chacune des thématiques, la population choisit des délégués\* et élit quatre conseillers\*. Ces délégués et conseillers composent des Forums\* du budget participatif. Ces derniers sont l'espace de discussions et de négociations où sont décidés les investissements de l'année à venir. L'ensemble des conseillers de la ville composent ensuite le Conseil du budget participatif\*. Ces deux instances comptent avec la présence de représentants de la mairie. Les espaces dits de co-gestion sont enfin complétés par divers conseils, commissions municipales, forums de services...

## Le cycle des demandes



**D**ifférente d'une évaluation, une étude de capitalisation ne s'interroge pas sur les avancées et les limites d'une expérience mais observe les actions ou pratiques qui ont, dans un cadre précis, donné des résultats sans jugement de valeur sur leur qualité. Cette observation rétroactive sur les moyens qui ont été mis en œuvre pour l'obtention de ces résultats s'attache à saisir, non pas les conditions nécessaires ou l'adéquation des actions aux objectifs initiaux, mais les savoir-faire ayant été créés et mobilisés par les acteurs. La capitalisation se concentre donc sur le "comment" d'une action beaucoup plus que sur le "pourquoi". En ce sens, elle permet de valoriser ce qu'une personne ou un groupe sait faire, de théoriser ce savoir souvent diffus et toujours empirique en l'unifiant et l'organisant de façon à ce qu'il devienne transférable et reproductible.

## **■ Pourquoi capitaliser les savoir-faire liés au budget participatif de Porto Alegre ?**

**L**'expérience de démocratie participative de Porto Alegre a questionné et questionne encore les pratiques politiques de la démocratie représentative. Mais si le budget participatif, dans ses principes, dans son mode de fonctionnement, comme dans l'analyse de ses réussites, de ses difficultés et de ses perspectives, a déjà fait l'objet de nombreux travaux, il nous semblait qu'il manquait un regard plus précis et concret sur les pratiques quotidiennes des acteurs de ce processus. Cette capitalisation répond à un double objectif, lié à la nature des acteurs qui s'y sont impliqués.

A Porto Alegre, et principalement pour l'ONG Solidariedade, il s'agissait avant tout de préparer l'avenir, de faire en sorte que la société civile organisée puisse s'appropriier plus encore les mécanismes de participation et intervenir de façon chaque fois plus efficace dans l'espace public. La collecte, l'organisation des savoir-faire présents dans les pratiques quotidiennes des différents acteurs, mais surtout leur restitution à ces derniers, sous une forme explicite et méthodologique, a été l'un des chemins retenus. Cette capitalisation semblait d'autant plus fondamentale que le projet en a surgi peu de temps avant l'alternance politique à la mairie de Porto Alegre, quand personne n'avait encore la certitude du maintien du processus de budget participatif. Il fallait pouvoir garder une trace, recueillir des semences qui, le cas échéant, pourraient être replantées, ailleurs ou à un autre moment.

En France, pour le Ciedel, partenaire investi dans l'appui méthodologique, ce projet visait d'une part à mieux comprendre les mécanismes du budget participatif, non pas tant dans leur fonctionnement institutionnel que dans, une fois de plus, les savoir-faire que cette pratique a contribué à faire émerger et qui peuvent être réinjectés dans d'autres expérimentations. D'autre part, il était l'occasion de construire et d'expérimenter une méthodologie de capitalisation prenant en compte le double défi de la dispersion des acteurs - il ne s'agit pas ici d'une structure ou d'un groupe bien défini autour d'objectifs communs - et de la profondeur historique - plus de dix-sept ans de pratiques.

## Comment capitaliser ?

**P**our répondre à ce double défi, la construction de la méthodologie s'est révélée un moment crucial, avec la définition de plusieurs paramètres : la position des différents acteurs du projet, les choix à proprement parler de méthodologie et la stratégie de restitution, à savoir la nature des diffusables.

Concernant la *position des acteurs*, la question était la suivante : s'il s'agit d'accompagner les habitants de Porto Alegre dans l'élaboration d'une théorie de leur savoir-faire, quel est le rôle du Ciedel et de l'ONG Solidariedade ? Cette question était d'autant plus importante que le projet, né de ces deux structures, devait être repris à leur compte par des acteurs n'ayant pas participé à son élaboration.

- ◆ Le Ciedel est alors intervenu en appui méthodologique à l'ONG Solidariedade, tant pour la définition des principes de la capitalisation et la construction des moyens de mise en oeuvre que pour la réalisation à proprement parler de l'étude puis des diffusables.
- ◆ Solidariedade se trouvait à une position charnière. Instigateur du projet, l'ONG n'était pas le groupe capitalisateur mais la structure qui devait faciliter la capitalisation des habitants, en provoquant la collecte des matériaux, en organisant ces derniers et en modélisant les savoirs ainsi rassemblés. Cette position d'animation de la démarche était d'autant plus délicate que les membres de l'ONG, tous militants du budget participatif et du mouvement populaire de Porto Alegre, devaient prendre de la distance par rapport à leurs pratiques, tout en préservant une empathie nécessaire avec les groupes de capitalisation. Six membres de Solidariedade ont donc endossé les habits de "facilitateur" de la capitalisation. Répartis en binômes, l'un assurait l'animation des discussions, libérant la parole si nécessaire, la recentrant bien souvent, tandis que l'autre, mémoire du groupe, prenait note des histoires de vie, des références communes et des savoir-faire en train de se dessiner.
- ◆ Les habitants - c'est ainsi que nous désignerons les membres des groupes de capitalisation - étaient à proprement parler les acteurs de la capitalisation puisque ce sont leurs savoir-faire qui étaient mis en jeu. Le choix a été fait d'une capitalisation non pas individuelle par entretien, mais collective afin que les uns se nourrissent des pratiques des autres. Quinze groupes de capitalisation ont alors été constitués : huit groupes fondés sur des critères d'appartenance à un territoire, pour contempler l'ensemble des dites "régions du budget participatif" ont complété six autres groupes bâtis sur des références thématiques : conseillers du budget participatif, délégués du budget participatif, jeunes, habitants sans fonction, militants du mouvement populaire co-fondateurs du processus, conseillers et délégués du budget participatif de l'Etat.

- ◆ A ces six groupes thématiques, a été ajouté un groupe composé de techniciens municipaux, destiné à travailler autour des savoir-faire mis en oeuvre dans la relation avec les habitants. Le choix des membres de ces groupes a reposé sur une volonté de mixité des profils : mixité sexuelle et générationnelle, mixité des fonctions et de la durée des mandats. Enfin, ont été privilégiées des personnes ayant entre elles des liens préalables et ce, afin de faciliter au sein de chaque groupe, la construction d'une référence commune, étape première de la démarche de capitalisation.

### **Méthodologiquement parlant, la *démarche de capitalisation* a progressé au rythme de plusieurs étapes successives :**

Une étape préalable a consisté à laisser s'exprimer les "histoires de vie" des différents membres de chaque groupe, histoires motivées par une question assez ample pour ne pas orienter la parole mais propre à centrer les propos autour d'une référence aux pratiques de participation. Identique dans chacun des groupes territoriaux, cette question initiale s'est adaptée, dans les groupes thématiques, aux fonctions spécifiques ayant motivé la constitution de ces groupes. Ces histoires de vie, croisées dans leur énonciation, les unes répondant généralement aux autres, devaient permettre de construire une référence commune, référence dans laquelle le groupe allait identifier des points d'inflexion, autrement dit, des étapes de changement, des actions ayant, par exemple, permis de contourner une difficulté pour aboutir à un résultat.

- ◆ C'est à partir de cette référence commune qu'a pu commencer le travail de capitalisation. En approfondissant chaque point d'inflexion, les groupes devaient recréer la logique d'actions ayant amené aux résultats puis, abandonnant peu à peu le cadre descriptif, identifier les savoir-faire mobilisés dans ces actions, en s'attachant à dépasser un premier niveau d'extraction consistant à identifier un savoir-faire connu de tous et déjà explicitement mis en oeuvre.

- ◆ Une troisième étape a consisté à passer à la modélisation de ces savoir-faire. D'abord une modélisation par groupe et, normalement réalisée par le groupe, puis une lecture transversale de l'ensemble des données, effectuée par les animateurs de Solidariedade, pour une modélisation globale permettant de regrouper les savoir-faire identiques, de croiser ceux qui se révélaient complémentaires et de construire, à partir de cette vue d'ensemble, des axes de capitalisation susceptibles de restituer les savoir-faire sous une forme non plus empirique mais cette fois théorisée.

Dernière étape, la restitution des résultats a fait l'objet d'une attention particulière. En direction des acteurs directs, soit les groupes de capitalisation, cette restitution a été permanente pendant la durée du travail, passant par le rappel, en début de chaque séance, des résultats de la session passée et par la présentation de la modélisation en cours d'élaboration pour le groupe concerné. La modélisation issue de la lecture transversale a pu être évoquée lors de réunions de suivi. Enfin, les résultats finaux seront remis aux acteurs avant d'être divulgués à l'extérieur.

La conception de ces deux produits diffusables a toutefois rapidement évolué. Si le film maintient son objectif initial, sous la forme d'un documentaire-fiction mettant en scène dans leur propre rôle certains des acteurs de la capitalisation, le guide méthodologique a été sous-divisé en trois documents : un guide destiné aux acteurs de Porto Alegre, reprenant l'ensemble des données, y compris celles intrinsèquement liées au contexte local ; un guide destiné à l'extérieur, distinguant plus spécialement les savoir-faire fondamentaux et transposables, et enfin des fiches pratiques, destinées à accompagner la diffusion du film et à soutenir un travail de sensibilisation et mobilisation de nouveaux acteurs.

Le *choix des produits diffusables* était stratégiquement important, d'abord pour répondre aux attentes des personnes impliquées dans les groupes de capitalisation ayant accepté de dégager du temps et de partager leurs savoir-faire, dans la perspective d'améliorer leurs pratiques de participation et d'intervention dans l'espace public. Mais ces diffusables devaient également satisfaire aux attentes de l'ONG Solidariedade quant à la redynamisation du mouvement populaire, passant par la mobilisation et la formation de nouveaux militants. Enfin, ils devaient correspondre aux attentes d'un public extérieur à Porto Alegre, qu'il s'agisse des institutions partenaires du projet, du Ciedel ou des citoyens français auprès desquels les travaux seront également diffusés. Nous étions donc en face de deux types de public : un public dit averti, largement impliqué dans les processus de participation ou à l'extérieur de Porto Alegre, suffisamment affranchi sur les enjeux de tels processus, et un public non initié à motiver. Pour ces deux publics, ont été retenus deux types de produits diffusables :

**U**n **guide méthodologique**, reprenant les grands axes de la capitalisation, issus de la lecture transversale et diffusant d'une façon pédagogique mais suffisamment détaillée l'ensemble des résultats.

**U**n **film** destiné à être un "produit d'appel" auprès des publics néophytes, une porte d'entrée vers le guide méthodologique ainsi qu'un outil d'animation des réunions.

## Quel regard à l'issue de cette capitalisation ?

Construite en amont, la méthodologie n'a pas seulement évolué en ce qui concerne la forme et le contenu des diffusables. Elle a dû être adaptée au fil des difficultés et des impondérables provoqués par la mise en œuvre de la démarche.

**L**es limites de temps pour réaliser l'étude ainsi que les limites de disponibilités des acteurs retenus dans les groupes de capitalisation ont représenté la plus grande difficulté de la phase de collecte des données. S'y est ajoutée une difficulté non pas à libérer la parole des participants mais à la recentrer, avec ce facteur délicat de la prise de distance des animateurs par rapport à des pratiques qui sont également les leurs. Pour contourner cette difficulté, le choix consistant à pratiquer une capitalisation de groupe et non individuelle a été, dans certains cas, nuancé. Des entretiens individuels ont été ponctuellement organisés pour pallier aux impossibilités de certains membres d'être présents dans les réunions de groupe, ou, plus rarement, pour approfondir des données trop spécifiques pour être partagées par le groupe. Les résultats de ces entretiens étaient toutefois présentés au groupe qui pouvaient ainsi réagir et compléter les données.

**L**a première étape de modélisation devait être réalisée par les groupes eux-mêmes, afin que l'intervention des membres de Solidariedade soit réduite au minimum. Mais ce principe s'est heurté à une difficulté de conceptualisation pour des personnes engagées dans un projet qu'elles n'avaient pas contribué à construire et dont elles ne maîtrisaient peut-être pas autant que Solidariedade les tenants et les aboutissants. Il a alors fallu que les binômes d'animation prennent en charge une première modélisation, pour en présenter le contenu au groupe, provoquant ses réactions. Cette solution a permis de débloquer les travaux, en montrant par l'exemple, le passage d'une logique d'action à des savoir-faire.

**L'**analyse transversale nous a posé d'autres difficultés. Après avoir cherché le détail des pratiques pour en extraire les savoir-faire, il s'agissait de revenir à une vue d'ensemble pour dégager des grands axes. Ce recul brutal du regard posé sur les données collectées a provoqué chez les membres de l'équipe de Solidariedade une anxiété liée à la peur de déformer, voire de trahir, le travail des groupes. Une manière de contourner cette angoisse a été de créer un système de recul progressif, croisant d'abord les données par leur détail, jusqu'à former une multitude de petits groupes de savoir-faire, qui à leur tour ont été croisés entre eux, autant de fois que nécessaire pour définir de grands axes aux limites assez précises pour un objectif pédagogique.

**E**nfin, malgré les préoccupations prises pour assurer une certaine mixité des groupes et de leurs membres, les données collectées ont globalement été assez homogènes et certaines questions, construites comme références en début de travail, n'ont pu être explorées, les groupes les considérant comme de seconde importance. Il aurait fallu pouvoir traiter les points d'inflexion jugés prioritaires par les groupes avant de se pencher sur ces questions secondaires mais plus diversifiées. Le temps imparti à la démarche ne l'a pas permis. D'autre part, les profils, bien que variés, présentaient une homogénéité liées aux critères même de sélection. Ayant privilégié des personnes impliquées fortement dans le processus, afin de s'assurer de l'existence de savoir-faire, nous nous sommes retrouvés en présence de militants ayant presque tous développés, au fil de leurs pratiques, un profil de "leaders communautaires" , avec ce que cela implique en terme d'homogénéité des savoir-faire.

**A**vant de rentrer dans le détail des savoir-faire créés et mobilisés par les citoyens de Porto Alegre pour participer à l'élaboration des décisions politiques locales, une précision s'impose encore. Bien que la problématique initiale de cette étude concernait la façon dont les habitants investissent l'espace public, la mise en œuvre de cette démarche a, nous l'avons vu, reposé sur la réflexion d'une centaine de personnes choisies pour leur engagement dans les espaces du budget participatif. Cet engagement était aux yeux de l'ONG Solidariade, un critère important pour recueillir des savoir-faire qui ne se constituent que dans une certaine durée. Mais ce critère n'a pas été sans conséquence sur l'origine des savoir-faire ainsi identifiés.

**E**n effet, qui s'implique sur la durée dans le processus du budget participatif acquiert rapidement un rôle dit à Porto Alegre de "leader communautaire" en d'autres mots, de personne portant avec elle un groupe qu'elle contribue à organiser, à mobiliser autour d'un objectif commun et au bout du compte, qu'elle représente. Les membres de ce groupe, de cette "communauté", intervenant quant à eux de façon beaucoup plus ponctuelle dans l'espace public. Assumant dans la plupart des cas, à un moment ou à un autre, les fonctions de délégués et/ou conseillers du budget participatif, ces "leaders communautaires" sont des personnages clés autour desquels s'articulent la participation. Là où cette figure n'émerge pas, la communauté, difficilement, s'impliquera dans les espaces du budget participatif. Et si elle s'implique, très vite apparaîtront alors un ou plusieurs "leaders communautaires".

**L**es savoir-faire ici présentés sont donc, avant tout, ceux construits par ces personnages, y compris ceux qu'ils mobilisent pour assumer ce rôle dans ses diverses dimensions de représentation d'un groupe et de médiation avec les pouvoirs publics. Bien que tous ces savoir-faire soient intimement liés les uns aux autres, se nourrissant et se renforçant les uns les autres, il nous a fallu, ici, pour des raisons de clarté et de synthèse, les exposer suivant quelques grands axes. Un découpage qui, résultant d'une perspective théorique sur des savoirs empiriques, nous semble toutefois reproduire une logique d'action commune, dans ses grandes lignes, aux acteurs de la participation de Porto Alegre.

## LES SAVOIR-FAIRE DE PARTICIPATION

**C**es axes principaux sont les suivants. Dans un premier chapitre, nous présenterons les savoir-faire liés à l'organisation et à la mobilisation des habitants dans les espaces de participation. Dans un second temps, nous nous pencherons sur les savoir-faire liés au rôle de représentation que les leaders communautaires jouent à l'extérieur de leur groupe, encore plus lorsqu'ils assument des fonctions de délégué ou de conseiller du budget participatif. Enfin, nous observerons les savoir-faire développés pour intervenir dans l'espace public, c'est-à-dire dans la relation des différentes communautés entre elles et dans les relations entre ces dernières et la municipalité. Sur ce dernier point, nous distinguerons les savoir-faire mobilisés par la population de ceux forgés par les représentants des pouvoirs publics.

**N**ous ne suivons donc pas le cycle du budget participatif selon un cheminement chronologique. Toutefois, nous verrons qu'au fil de ces trois chapitres, se dessine le parcours des "demandes" du budget participatif, depuis leur élaboration, au sein des communautés de base, jusqu'à leur approbation et leur réalisation.

# 1

## ORGANISATION ET MOBILISATION DE LA "COMMUNAUTÉ DE BASE"

Chácara da Fumasse, dans l'arrondissement Nord-Est : plusieurs familles, en quête d'un endroit où loger, s'installent sur un terrain public et y construisent des maisons de fortune avec l'espoir de pouvoir rester sur place et d'obtenir de la municipalité la réalisation d'un plan d'urbanisation. Mais dès les premiers contacts, aussi bien avec la mairie qu'avec l'association d'habitants du quartier, la conclusion est la même : rien ne sera possible hors du budget participatif. « *Il existait un fonds pour la construction de logements et, dans l'arrondissement, deux quartiers pouvaient y prétendre. Finalement, c'est le mien qui a été retenu. Le vote du forum du budget participatif a été unanime et, en réalité, ce qui a eu le plus d'influence a été notre mobilisation. J'avais déjà compris, dès la première réunion à laquelle j'ai participé, qu'il faudrait amener le maximum de gens du quartier. Alors j'ai travaillé pour convaincre la communauté de participer. La première année, on a réussi à avoir 55 délégués. Ça veut dire que 550 personnes ont participé à l'assemblée plénière* ». Marco Aurélio, conseiller du budget participatif, arrondissement Nord-Est

### Mise en contexte

**M**obiliser le plus d'habitants possible dans les espaces de participation est l'un des grands enjeux du processus, ainsi qu'une condition fondamentale pour obtenir la réalisation de travaux ou l'implantation de services. En effet, alors que les ressources municipales ne permettent pas de satisfaire l'ensemble des besoins exprimés, les différents groupes doivent se mettre d'accord pour classer les demandes\* par ordre de priorité, sachant que seules les premières sur la liste pourront être concrétisées. Certes, la loi du nombre n'est pas un critère exclusif et il est envisageable que des groupes numériquement inférieurs puissent, grâce à la solidarité d'autres secteurs de la population, obtenir gain de cause. Mais il reste essentiel de faire la preuve de sa détermination par une mobilisation forte et régulière dans les espaces de participation.

**C**ette mobilisation des habitants est notamment cruciale au moment des assemblées plénières\* quand le nombre de personnes présentes détermine le nombre de délégués dont chaque groupe disposera dans les forums\* d'arrondissements et thématiques. En effet, la mission de défendre une demande repose sur les épaules de ces délégués. Plus nombreux ils seront, plus le groupe qu'ils représentent gagnera en force de persuasion. Mais le processus ne s'arrête pas à l'approbation des demandes et la mobilisation des habitants reste nécessaire à chaque étape du budget participatif, notamment pour accompagner l'exécution des décisions prises, en accélérer la mise en oeuvre et en contrôler la qualité, voire, le cas échéant, pour imposer le respect de ces décisions quand des difficultés techniques ou des résistances politiques viennent freiner leur réalisation.

**C**ette mobilisation repose sur ce que l'on appelle, à Porto Alegre, les "communautés de base". La "communauté", traduite du terme "comunidade" substituée communément, au Brésil, le terme "population". Une communauté de base est alors la plus petite échelle de regroupement de cette population, autour d'une identité partagée faisant le plus souvent référence à la co-présence sur un territoire - quartier, bidonville, rue - ou parfois à la reconnaissance d'un problème, d'une situation, d'un enjeu particulier et commun (la surdité, le droit des femmes...). Cette communauté de base qui permet de passer de l'individu au groupe, dépend de la constitution de références et de projets communs. Organisation et mobilisation sont donc intimement liées et complémentaires. Difficile de mobiliser des individus isolés, difficile d'organiser sans mobiliser autour d'un objectif commun...

**M**ais cette construction d'un objectif commun et la mobilisation qui en découle ne reposent pas sur une convergence naturelle des individus. Une impulsion initiale est nécessaire et provient, le plus souvent, d'un ou d'une poignée d'individus qui, se heurtant à une préoccupation personnelle, cherche une issue d'abord de façon individuelle avant d'identifier que la solution passe par une action collective. Personnages clés du processus, ceux que nous appellerons des "leaders communautaires"<sup>6</sup> ont alors forgé des savoir-faire particuliers pour impulser et accompagner l'organisation et la mobilisation de la population.

# Comment organiser et mobiliser un groupe ?

## Approcher les membres de la communauté

### *Choisir les lieux et les moments d'un dialogue informel*

- ◆ Occuper les espaces où se rencontrent les habitants d'un quartier
- ◆ Profiter des rencontres quotidiennes pour nouer un dialogue
- ◆ Être présent lors des événements réunissant la communauté

### *Provoquer des moments de rencontres et d'échanges collectifs*

- ◆ Identifier un public cible
- ◆ Organiser des activités porteuses liées à ce public
- ◆ Encourager les discussions sur les difficultés vécues et les besoins

## Construire un objectif commun au groupe ou au quartier

### *Sensibiliser la communauté autour de besoins communs*

- ◆ Sélectionner certains problèmes comme supports de la mobilisation
- ◆ Alimenter l'envie de faire "bouger les choses"

### *Proposer un programme d'action*

- ◆ Organiser une association, une commission ou des groupes de travail
- ◆ Définir des projets avec objectifs finaux et étapes intermédiaires
- ◆ Répartir les tâches et les responsabilités en fonction des capacités de chacun

## Mobiliser la communauté pour participer hors du quartier

### *Impressionner pour mobiliser*

- ◆ Démontrer par l'exemple que le jeu en vaut la chandelle
- ◆ Faire venir du monde dans le quartier

### *Maintenir une pression constante*

- ◆ Aller chercher les gens à la maison

# Comment organiser et mobiliser un groupe ?

## 1.a - Approcher les membres de la communauté

Pour inciter les habitants du quartier à s'engager dans une organisation locale ou à s'impliquer dans le processus du budget participatif, convoquer une réunion officielle n'est souvent pas la méthode retenue en priorité. Une telle technique implique en effet le risque de ne prêcher qu'à des convaincus, tandis que la majorité des habitants préférera à la réunion des activités plus rentables ou plus agréables... Les leaders communautaires adoptent alors de préférence une approche plus indirecte mais aussi plus exigeante en temps et en énergie.

### Choisir les lieux et les moments d'un dialogue informel

Sans cesse sur la sellette, les leaders communautaires saisissent toutes les occasions -fêtes, rencontres informelles, événements locaux - pour engager le dialogue avec leurs voisins et développer une véritable relation de proximité qui servira de support à la constitution d'un groupe organisé et à la diffusion des informations liées aux pratiques de participation.

A Porto Alegre, le chimarrão\* est une véritable institution. Cette infusion d'erva-maté que les "gauchos" du Sud du Brésil partagent avec leurs voisins argentins et uruguayens, se boit généralement en groupe, la "cuya" -coloquinte dans laquelle est préparée la boisson passant de mains en mains. Support privilégié de convivialité, cette "ronde du chimarrão" a été utilisée par les "leaders communautaires" de la vila\* Bom Jesus comme une stratégie imparable d'approche des habitants. *"C'était au début du budget participatif. Quelques personnes proches du parti des Travailleurs s'étaient mobilisées mais la grande majorité des habitants n'était pas impliquée et ne venait même pas aux réunions de notre association. Alors, le dimanche midi ou le samedi soir, on préparait le chimarrão, on prenait des chaises et on allait dans la rue. On s'installait à un carrefour, sur une place, sur un trottoir. Les gens passaient, on leur proposait un chimarrão et c'est comme ça qu'on arrivait à leur transmettre des informations". Danilo, ex conseiller pour l'arrondissement Est*

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

### ◆ Occuper les espaces où se rencontrent les habitants d'un quartier

Un premier savoir-faire consiste à identifier les espaces de référence de la communauté, passages obligés pour les gens du quartier. Selon les structures existantes dans le voisinage, il peut s'agir d'une école, d'un dispensaire, d'une association sportive ou culturelle, d'un lieu de culte, ou encore d'une épicerie, d'un bar, d'une place publique, d'un carrefour...

Ces lieux sont choisis en raison du nombre de personnes qui les fréquentent, s'y croisent ou s'y retrouvent, mais aussi en fonction de la présence de personnages connus et souvent respectés par les membres de la communauté : un prêtre, un professeur, un animateur, une infirmière, un commerçant particulièrement sympathique...

Privilégier l'épicerie locale pour y faire ses courses, s'arrêter à la buvette du quartier, s'asseoir sur la place... Dans un second temps, les leaders communautaires s'appliquent à occuper ces endroits stratégiques en y développant une présence régulière, voire en y laissant des documents<sup>7</sup>. En ce sens, la présence de personnages connus et respectés est un atout. Nouer des contacts plus étroits avec eux permet de s'assurer un relais efficace pour la divulgation des informations.

### ◆ Profiter des rencontres quotidiennes pour nouer un dialogue

Un second savoir-faire, complémentaire du premier, consiste à profiter de toutes les rencontres quotidiennes, par exemple à l'arrêt de bus, au supermarché, ou dans une cage d'escalier, pour échanger, avec les voisins, quelques mots autour de la vie du quartier et, plus spécialement, de ses difficultés.

Amorcer le dialogue en partageant ses propres préoccupations est un savoir-faire mis en oeuvre par les leaders communautaires. Commentant des problèmes qu'ils ont repérés au cours de leurs trajets quotidiens ou dans d'autres discussions, est une façon d'encourager leurs interlocuteurs à en faire de même.

Laisser un numéro de téléphone, inviter les gens à entrer chez soi pour en parler autour d'un café sont autant de façons de créer un climat de convivialité qui sera source de précieuses informations sur les difficultés affrontées par les habitants d'un quartier et sur leurs attentes.

Le rôle de "leader communautaire" implique, à Porto Alegre, de n'être guère jaloux de son intimité. *"Il faut inviter les gens à venir à la maison, accepter les visites des voisins à n'importe quelle heure, toujours bien les recevoir, les inviter à entrer, prendre le temps de discuter, de les écouter... [...] Moi, je donne mon numéro de portable à tout le monde et je précise qu'on peut m'appeler n'importe quand et même en PCV"*. Fátima, conseillère pour l'arrondissement Partenon.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

### ◆ Être présent lors des événements réunissant la communauté

**E**nfin, les événements festifs, sportifs ou culturels, représentent toujours une occasion de rassemblement que les leaders communautaires ne peuvent laisser passer pour se rapprocher des membres de la communauté. Chaque événement est en effet une opportunité de nouvelles rencontres et de discussions à bâtons rompus.

Surveiller les affiches déposées dans les commerces locaux, s'informer du calendrier d'activités des associations culturelles ou sportives locales, noter sur un agenda les différents événements et se rendre aux invitations même quand elles ne répondent pas à ses propres centres d'intérêt est donc la règle.

### | Provoquer des moments de rencontre et d'échanges collectifs

**P**our impulser un processus d'organisation et de mobilisation collective, les "leaders communautaires" ne peuvent se contenter de développer un face-à-face individuel avec un maximum d'habitants. Encore faut-il, pour que l'alchimie ait lieu, amener ces habitants à échanger entre eux. Si l'exemple cité ci-dessous renvoie spécifiquement à la question de la mobilisation des jeunes, les savoir-faire qu'il révèle sont mobilisés pour tout type de public.

Dans les favelas de Porto Alegre, organiser et mobiliser la jeunesse autour de luttes sociales et de la participation est un défi mais aussi une absolue nécessité alors que la délinquance, notamment liée à la drogue, est un problème majeur. *"J'ai d'abord observé les fêtes hip-hop qui attiraient toujours de nombreux jeunes. J'avais besoin de connaître le langage et les intérêts des enfants et des adolescents pour pouvoir me rapprocher d'eux. Alors, j'ai commencé à les accompagner dans leurs loisirs. Ensuite, j'ai pris contact avec un professeur de percussions et un maître de capoiara et nous avons lancé des ateliers. On profitait des répétitions pour distribuer des documents et surtout pour provoquer des débats sur des questions liées à l'exclusion sociale",* Alex dos Santos, dit "Pantera", délégué pour la vila Pinto.

### ◆ Identifier un public cible

**U**n premier savoir-faire consiste à ne pas tenter de provoquer un large débat mais de restreindre d'abord celui-ci à un groupe donné. En effet, il paraît improbable de parvenir à mobiliser en même temps l'ensemble d'une communauté. Dans un premier temps, les leaders communautaires concentrent donc leurs efforts sur un public-cible.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

Ils doivent alors déterminer quel sera ce dernier, celui qui s'avérera le plus apte à s'impliquer. Ce choix dépend largement du profil de chaque leader communautaire - son sexe, son âge, ses affinités naturelles...- ainsi que des réalités locales, de la nature des difficultés et des besoins de la communauté.

A Porto Alegre, les femmes représentent plus de la moitié des personnes impliquées dans le budget participatif et jusqu'à aujourd'hui, elles restent un levier puissant pour mobiliser des communautés pour la plupart confrontées à la précarité des logements, au manque d'équipements de santé ou d'enseignement, à une mauvaise hygiène due à l'absence de réseaux d'assainissement... Autant de difficultés que les femmes, et plus spécialement les mères de famille, affrontent en première ligne. C'est pourquoi c'est bien souvent auprès d'elles que les "leaders communautaires" de Porto Alegre commencent leurs travaux d'approche.

### ◆ Organiser des activités porteuses liées à ce public-cible

Les publics prioritaires cernés, reste à savoir comment provoquer la rencontre et le débat. Aborder ouvertement ce public, en posant le problème sur la table et en proposant la discussion est parfois une stratégie retenue. Mais, à cette pratique peut ne répondre qu'une attention polie accompagnée de déclarations d'intention non suivies d'effet. Face à cela, les leaders communautaires préfèrent souvent organiser des moments de rencontre autour d'une activité.

Ce peut être un événement ponctuel, un concert, un spectacle, un débat comptant avec la présence d'une conférencier suffisamment connu pour attirer du monde<sup>8</sup>. Plus souvent, ce sera un atelier ou un cours régulier, dont le contenu correspondra aux centres d'intérêts ou aux besoins du public-cible : couture, musique, théâtre, informatique...

### ◆ Encourager les discussions sur les difficultés vécues et les besoins

**D**ans cet espace, particulièrement quand il s'agit d'ateliers réguliers, les participants apprennent à se connaître, les langues se délient peu à peu et, au fil des conversations, les leaders communautaires peuvent saisir au bond les propos échangés pour approfondir les problèmes du quartier, laissant chacun les formuler à sa façon et à son rythme.

*C'était avant le budget participatif. Mais on essayait déjà de mobiliser les habitants pour former des commissions de travail et aller exiger en mairie l'implantation de certaines infrastructures dans le quartier. Par exemple, on avait mis en place un atelier de crochet pour réunir les femmes et on profitait de ce moment pour discuter avec elles de leurs problèmes quotidiens." Dilecta, conseillère du budget participatif pour l'arrondissement Nord. "*

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

### 1.b - Construire un objectif commun au groupe ou au quartier

Développer des techniques d'approche et provoquer des moments collectifs de discussions n'est en fait que la première étape du processus d'organisation et de mobilisation de la communauté, le support pour élaborer un objectif partagé, susceptible de fédérer les énergies en un projet collectif.

*"Je venais d'arriver d'Argentine où j'avais vécu et, avec ma famille, nous avons acheté une maison sur un terrain non régularisé. La favela était menacée d'expulsion. Mais comme je suis quelqu'un d'assez rebelle, j'ai décidé de ne pas me laisser faire. Je suis allée voir les voisins pour savoir à qui appartenaient les terrains. Personne ne savait. Puis, je suis allée au cadastre et j'ai découvert que la zone appartenait à la ville. Alors, dans la favela, je suis allée parler avec tous les voisins pour leur exposer la situation et les convaincre de venir avec moi à la mairie. Tout de suite, nous avons créé une association d'habitants pour revendiquer la régularisation foncière de la favela. Ensuite, je suis allée dans le budget participatif". Angélica, déléguée du budget participatif, ex conseillère de l'arrondissement Centre.*

### Sensibiliser la communauté autour de besoins communs

Les problèmes pouvant être le support de l'organisation d'une communauté de base sont souvent tellement intégrés au quotidien qu'ils en deviennent presque invisibles, ou pour le moins ne sont plus appréhendés en tant que tels par ceux qui les subissent de plein fouet. Les "leaders communautaires" doivent alors provoquer ou relancer un sentiment d'insatisfaction qui pourra être le moteur d'une action collective.

#### ◆ Sélectionner certains problèmes comme supports de la mobilisation

Les "leaders communautaires" ont appris à rester attentifs en permanence pour repérer des situations problématiques dont la résolution pourra être transformée en objectif commun. Cette identification est parfois liée à leur propre vécu, quand ils souffrent eux-mêmes de ce problème. Mais, elle est aussi largement la conséquence de la présence permanente qu'ils ont développée dans le quartier<sup>9</sup>.

Mettre à profit tous les déplacements quotidiens pour observer, notamment, l'état des infrastructures urbaines, les manques et les dégradations éventuelles est l'un des savoir-faire mobilisés. Ces observations sont notées, de même que les noms des familles semblant, par leur proximité géographique, être les plus concernées. D'autres difficultés, moins visibles, ne s'identifient que dans la relation avec ceux qui les subissent. C'est là que s'avèrent fondamentaux les liens de proximité créés avec le voisinage.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

**M**ais tous les problèmes et besoins identifiés ne pourront être résolus ou satisfaits en même temps. Les leaders communautaires doivent alors sélectionner ceux qui, à un instant donné, présentent le plus fort potentiel de mobilisation. Plusieurs critères entrent alors en jeu. Ce sera l'urgence de la situation et le nombre d'habitants directement concernés. Mais ce seront aussi les possibilités réelles d'obtenir des résultats : pour le savoir, les leaders communautaires doivent alors maîtriser parfaitement les enjeux et les règles techniques du processus de participation<sup>10</sup>.

Bom Jesus, un immense quartier composé de différentes favelas, est aujourd'hui en grande partie équipé de routes goudronnées. Tel n'a pas toujours été le cas. Au cours des premiers cycles du budget participatif, la voirie a représenté le support quasi exclusif sur lequel les dirigeants de l'association locale sont parvenus à organiser et mobiliser les habitants. Cette stratégie a donc payé mais, une fois les travaux de voirie effectués, un nouveau défi s'est présenté aux leaders communautaires. Comment maintenir la mobilisation ? "Il faut sans cesse trouver une nouvelle locomotive", explique l'un d'entre eux. "Quand toutes les rues ont été goudronnées, nous avons pensé qu'il manquait des activités susceptibles de déboucher sur des alternatives économiques. Nous avons alors lancé des ateliers de céramique avec l'idée de sensibiliser les gens autour de nouveaux types de demandes".

### ◆ **Alimenter l'envie de faire "bouger les choses"**

**E**n utilisant toujours les espaces de dialogue et les liens noués avec la communauté<sup>11</sup>, les leaders communautaires travaillent à transformer le problème en besoin. Un savoir-faire consiste, en ce sens, à souligner encore et toujours, au hasard de toutes les conversations informelles, les conséquences négatives des problèmes retenus comme supports de la mobilisation.

Non seulement les conséquences immédiates et évidentes découlant, par exemple, de l'absence de telle infrastructure ou d'un dysfonctionnement de tel service, mais aussi toutes les conséquences secondaires potentielles sont ainsi énumérées et ressassées afin d'alimenter auprès du public-cible un sentiment d'urgence et le besoin de réagir.

Revenant en quelque sorte à "remuer le couteau dans la plaie", ce savoir-faire passe aussi par une comparaison permanente entre la situation du quartier et celle d'autres communautés, mieux dotées en équipements et bénéficiant de meilleures conditions de vie. Cette pratique ne vise pas à nourrir un sentiment d'envie ou de jalousie. En plaçant ces différences en perspective dans le contexte de la participation, il s'agit au contraire de lutter contre le sentiment de fatalité et de révéler que les problèmes peuvent être, dans une certaine mesure, endigués par l'organisation et la mobilisation de la communauté.

"Quand on a créé l'association d'habitants, il n'y avait ni réseau de distribution d'eau potable ni électricité dans le quartier. On a commencé à faire tout un travail de sensibilisation autour de ces problèmes. On montrait aux gens que d'autres communautés voisines avaient de l'eau et de la lumière et on leur expliquait pourquoi, ici, ce n'était pas le cas. On leur prouvait ainsi que seule la mobilisation pourrait permettre d'obtenir ces services". Dilecta, conseillère du budget participatif pour l'arrondissement Nord.

# Comment organiser et mobiliser un groupe ?

## 1 Proposer un programme d'action

Les précédents savoir-faire permettent de susciter et d'alimenter une certaine insatisfaction par rapport à une situation donnée, une envie de réagir qu'il convient encore de canaliser en une structure et un programme d'actions. C'est là qu'intervient à proprement parler l'organisation de la communauté de base.

### ◆ Organiser une association, une commission ou des groupes de travail

Si elle n'est pas indispensable, la proposition de création officielle d'une association est un savoir-faire des leaders communautaires pour concrétiser les discussions et affermir la volonté de changement. Mais cela peut aussi passer par la constitution d'une simple commission d'habitants ou de groupes de travail informels. Dans tous les cas, il s'agit en fait d'un acte moins administratif<sup>12</sup> que symbolique, signant un passage à l'action.

C'est pourquoi la mise au point d'un calendrier de travail est un savoir-faire important. Les dates et horaires des réunions sont fixés en commun, selon un rythme régulier que les "leaders communautaires" impulsent mais n'imposent pas, de la même façon qu'ils n'ont pas imposé la discussion préalable des problèmes mais créer les conditions propices à celle-ci. Des listes de présence à l'entrée des réunions permettent par ailleurs de recenser tous les participants, pour les tenir informés des prochaines rencontres même s'ils n'y apparaissent plus.

### ◆ Définir des projets avec objectifs finaux et étapes intermédiaires

Ces premières réunions sont décisives pour enclencher la dynamique. Elles doivent permettre de passer de la discussion à un plan d'action destiné à résoudre les problèmes préalablement identifiés. Le groupe dresse la liste de l'ensemble de ses besoins mais surtout les organise selon une logique stratégique de réalisation, une hiérarchie interne des demandes.

La mise en œuvre de stratégies de planification dans le temps des projets est l'un des plus importants savoir-faire mobilisés, pour éviter un effet de découragement alors que tout ne peut pas être résolu en même temps. Au sein d'un même quartier, cette planification passe souvent par des critères d'arbitrage entre les différentes demandes, critères débattus et acceptés par tous.

Ces critères sont proposés et préparés par les leaders communautaires. Mais ils sont mis en débat et doivent être approuvés par le groupe pour être efficaces. Les connaissances précises qu'ont les leaders communautaires<sup>13</sup> ainsi que les techniques d'animation de réunions et débats<sup>14</sup> qu'ils ont développées sont alors des savoir-faire fondamentaux.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

"Quand les premiers résultats concrets du budget participatif sont apparus, quand la première rue a été réalisée grâce à la participation populaire, tout le monde est venu aux réunions de l'association d'habitants pour essayer d'obtenir la même chose. Alors, la direction de l'association a décidé de créer des règles pour ne frustrer personne et éviter les compétitions entre les différents quartiers de la favela. Nous avons demandé conseil à la mairie qui nous a orienté vers la construction d'un critère lié à l'usage de chaque rue. Nous avons discuté cette proposition au sein de l'association et la direction a fini par construire ce critère. Dans un premier temps, il s'agissait de demander en priorité l'aménagement des rues où il y avait des écoles et où passaient les éboueurs. Les autres rues seraient demandées plus tard. Tout le monde a été d'accord et la proposition a été adoptée par l'association". Danilo, délégué et ex conseiller du budget participatif.

### ◆ Répartir les tâches et les responsabilités en fonction des capacités de chacun

Les leaders communautaires s'ils veulent mobiliser amplement la communauté doivent prendre garde, en impulsant le processus d'organisation, à ne pas canaliser les attentes du groupe sur leur capacité d'action. Il s'agit au contraire de responsabiliser un maximum de personnes. Pour cela, les premières réunions permettent aussi de définir les fonctions et de déléguer les tâches. Ces tâches sont réparties en commun, sur la base du volontariat, mais aussi en fonction des capacités et talents de chacun, capacités identifiées par les relations qui se sont établies dans les réunions. Les "leaders" prennent garde de placer les membres du groupe en situation de défi mais aux risques mesurés. Cela implique de ne pas confier des tâches dont la difficulté, dans un premier temps, pourrait mettre en échec ceux qui les assumeraient. Mais cela signifie également inciter chacun à prendre conscience de ses capacités.

"Nous avons divisé la communauté en dix blocs et nous avons un "leader" responsable par bloc. Chacun de ces leaders assure la relation entre l'association et la communauté. Il fait passer les informations dans les deux sens, organise les actions, mobilise les gens. Il règle les problèmes internes de son bloc. Quand il s'agit d'un problème important, il en parle aux autres leaders de bloc et tout le monde y va ensemble. Comme ça, on est plus fort", Antonio, délégué du budget participatif et président de l'association de la vila des papeleiros.

# Comment organiser et mobiliser un groupe ?

## 1.C - Mobiliser la communauté pour participer hors du quartier

Un groupe préalablement organisé autour de projets précis sera plus facilement enclin à investir les espaces du budget participatif. Toutefois, la participation, à l'échelle d'un arrondissement ou d'une ville, est exigeante en temps et demande à se déplacer pour participer à des débats dont les enjeux dépassent le simple cadre des intérêts du quartier ou du groupe. Comment alors mobiliser la communauté ?

### Impressionner pour mobiliser

*"Il y a vingt ans, la favela Pinto était considérée comme la seconde plus importante poche de misère de l'Amérique latine. La violence et le trafic de drogue régnaient. Les gens avaient développé une véritable culture de victimes. C'était leur gagne-pain, ce qui leur permettait de survivre en allant mendier. Ce n'était pas facile de lutter contre cette culture, contre ce que je qualifierais d'attentisme. Parce que les gens rêvaient peut-être d'une vie meilleure, mais ils n'avaient jamais vu de changements. Alors, il a fallu utiliser des formes un peu romantiques pour les mobiliser. On faisait des poésies, on essayait de jouer sur la corde sensible, en parlant par exemple de l'avenir des enfants, mais aussi en valorisant des choses toutes simples. Avant, il y avait des robinets collectifs dans la rue, les femmes venaient y chercher l'eau. Quand on a obtenu les premiers robinets à l'évier, on faisait de grandes fêtes. On allait chez madame "Unetelle", on faisait des gâteaux et on inaugurait le robinet en grandes pompes ! C'était une façon d'intéresser d'autres personnes, de mobiliser sur d'autres problèmes". Marli, déléguée.*

Au moment décisif de convaincre, les discours sont de peu de poids : l'essentiel est de prouver que les bénéfices compenseront les difficultés et les efforts qu'implique la participation. Dans cette perspective, l'idée de "conquête" se présente comme un argument fondamental<sup>15</sup>.

#### ◆ Démontrer par l'exemple que le jeu en vaut la chandelle

Au moment d'inviter les habitants à se déplacer dans les assemblées du budget participatif, les "mobilisateurs" n'oublient jamais de faire le lien entre cette démarche et les besoins et objectifs de la communauté. C'est bien pour défendre et améliorer le quartier que cet effort est demandé. Tous les arguments reposeront donc sur cet intérêt immédiat et concret : obtenir des investissements ou des services en son propre bénéfice et en celui du groupe.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

Pour rendre l'argument plus concret, les "leaders communautaires" ont appris à tirer profit des conquêtes des autres communautés. Il y a toujours, dans le voisinage immédiat, une réalisation du budget participatif, une rue que les habitants empruntent, un dispensaire dont ils sont usagers... A partir d'une conquête ayant particulièrement marqué les esprits, les leaders populaires peuvent rappeler comment tout a commencé, expliquer en détail quel a été le parcours du groupe ayant obtenu cet investissement... Et surtout faire comprendre que la communauté aussi, peut y prétendre, à condition de faire cet effort.

Impressionner la communauté pour l'inciter à se mobiliser passe aussi pour certains leaders communautaires par ce qu'ils appellent des "thérapies de choc". Ainsi certains n'hésitent pas à avoir recours à un certain manichéisme, dressant de l'avenir du quartier et de ses habitants deux portraits antagonistes : d'un côté, des familles résignées dont les enfants, presque inexorablement glisseront dans la drogue, la délinquance, le crime organisé... De l'autre côté, des familles engagées dans un rôle actif de transformation, offrant à leurs rejetons un avenir meilleur... Entre ces deux pôles, libre à chacun de choisir son chemin...

D'autres leaders jouent, en dernier recours, la carte du faux découragement. Comptant sur les effets du bouche à oreille, ils font part ici et là de leur impuissance face à la faible mobilisation de la communauté, ainsi que de leur envie de jeter l'éponge. Cette tactique destinée à provoquer un sursaut peut cependant, trop souvent répétée, perdre en efficacité...

### ◆ Faire venir du monde dans le quartier

**O**rganiser des visites du quartier ou des rencontres du groupe avec des représentants de la mairie ou des responsables d'autres mouvements sociaux est un autre savoir-faire mis en œuvre pour ouvrir le quartier sur l'extérieur et favoriser l'insertion de ses habitants dans l'espace public.

Ainsi, réunir un groupe de leaders d'autres communautés et les convier à parcourir le quartier est souvent moins destiné à partager avec eux les difficultés qu'à attiser la curiosité des habitants. Ces visites ont un impact d'autant plus fort quand des techniciens municipaux sont conviés à y prendre part.

Si ceux qui les organisent n'en font pas forcément l'annonce, ils en choisissent toutefois soigneusement la date et l'horaire, en fonction du plus fort taux de présence des habitants dans le quartier.

Soucieux d'amener de nouvelles communautés à participer, les conseillers et délégués de l'arrondissement Cristal ont, à une époque, mis sur pied ce qu'ils appelaient un Forum itinérant, avec un calendrier de visites de chaque quartier, principalement de ceux présentant une faible participation. Ce groupe de leaders communautaires qui déambulait dans les étroits passages des favelas, examinant l'état des infrastructures et prenant des notes, piquait généralement la curiosité des habitants qui se voyaient interrogés sur leurs difficultés quotidiennes. Une excellente entrée en matière pour leur rappeler les possibilités du budget participatif et les inviter à accompagner la réunion du forum qui, dans la foulée de la visite, était généralement improvisée en plein air.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

### Maintenir une pression constante sur le groupe

C'est peut-être là l'un des savoir-faire les plus fondamentaux créé par les "leaders communautaires" dans le contexte du budget participatif de Porto Alegre : ne pas simplement informer et inviter la population à participer mais aller chercher les gens au quotidien, et jusque chez eux, pratiquant ce qu'ils appellent un travail au "corps-à-corps".

#### ◆ Aller chercher les gens à la maison

Les semaines précédant les assemblées plénières du budget participatif, moment clef où une participation massive est indispensable, sont révélatrices de ce travail au "corps-à-corps". Ce dernier passe par l'organisation d'une tournée dans le quartier, consistant à frapper de porte en porte, le week-end ou en fin de journée, pour remettre en main propre les invitations officielles et expliquer personnellement et à chacun l'importance de la réunion.

Des piqûres de rappel sont prévues : d'autres tournées sont effectuées, l'avant-veille et la veille de l'assemblée plénière, les informations sont répétées à chaque rencontre impromptue, dans le bus, sur la place, au supermarché, au hasard des rues... Des affiches sont placardées dans les espaces de référence de la communauté, les radios communautaires<sup>16</sup> sont mises à profit ainsi que l'utilisation d'un véhicule sonorisé pouvant être mis à disposition par la mairie.

A 24 ans, Paulinho ne s'intéressait qu'au foot, aux bals, fêtes et autres churrascos<sup>17</sup>. Mais l'affection qu'il portait à sa mère, ainsi que l'insistance permanente de la présidente de l'association d'habitants de la favela où il habitait, l'ont jeté tête baissée dans le budget participatif, jusqu'à se passionner pour le processus au point d'être élu conseiller après avoir été délégué de sa communauté.

*"Je ne voulais rien savoir de la politique [...] Je ne connaissais rien du budget participatif. J'y suis allé juste parce ce que je voulais garantir la régularisation foncière du terrain de ma mère. Je les regardais dans les réunions, ils parlaient et je me demandais ce que je faisais là. Nom d'un chien, j'ai mis un an pour apprendre. Et pendant tout ce temps, la présidente de l'association d'habitants ne m'a pas lâché d'une semelle. "Il faut que tu y ailles, il faut que tu y ailles, il faut que tu y ailles"... elle insistait tellement que je ne pouvais plus la voir. Quand elle arrivait à la maison, je me cachais".* Paulinho, ex conseiller de l'arrondissement Centre.

## Comment organiser et mobiliser un groupe ?

Par ailleurs, la difficulté à se déplacer quand les revenus permettent à peine de payer un ticket de bus est, dans certains cas, un véritable frein à la mobilisation. L'association d'habitants est alors le lieu où se définissent des stratégies collectives de transport des habitants jusqu'aux réunions. La mise à disposition d'un bus peut être obtenue par le biais de partenariats avec les entreprises locales. Mais cette pratique est parfois assez mal perçue par les autres communautés qui y voient une tentative de s'imposer par la quantité plus que par la qualité ou la persistance de la participation. Plus souvent, on préfère alors construire des solutions solidaires, comme la mise en œuvre d'un système de co-voiturage au sein de l'association.

### ◆ Trouver des alliés et organiser des relais de mobilisation

**P**our mener à bien ce travail de "corps à corps" nécessitant un engagement sans faille, les leaders populaires peuvent se prévaloir d'un allié : le bouche à oreille qui, principalement dans les quartiers les plus populaires où tout le monde connaît tout le monde, facilite la transmission des informations. Mais ce bouche à oreille se révèle encore plus efficace quand il est rationnellement organisé. Bien souvent, les "leaders communautaires" ont appris à former des groupes de mobilisateurs, véritables commandos de la participation.

**C**es personnes sont bien souvent choisies au sein de l'association d'habitants, parmi les plus impliquées dans les affaires du quartier. Elles sont aussi "recrutées" dans les espaces de référence de la communauté<sup>18</sup>. Elles sont connues et respectées dans le quartier, disposant en principe d'un certain capital de sympathie en raison de leurs activités passées. Ce sont donc ces personnes qu'il convient de motiver en premier.

**U**ne fois identifiées et convaincues, ces personnes sont réunies pour élaborer une stratégie de mobilisation. Première étape : se fixer un objectif quantitatif (remplir un bus, obtenir tant de délégués, etc.). Deuxième point : préparer les outils de communication. Enfin : se répartir les tâches. Il y a ceux, plus disponibles ou plus à l'aise dans le dialogue, qui assumeront le travail de porte à porte : on se partage alors les rues et les pâtés de maisons en fonction des connaissances que chacun y a. Il y a ceux, plus aguerris dans ces pratiques de participation, qui prendront contact avec les responsables des diverses structures locales -écoles, églises, centres sociaux, associations culturelles, radios communautaires, etc-. pour les inciter à relayer l'information. Il y a ceux, plus en retrait, qui concentreront leurs efforts sur leur cercle d'amis et de connaissances, s'engageant à entraîner une, deux, trois ou cinq personnes.

**D**ans le cadre où nous nous inscrivons, celui du mouvement populaire et des pratiques de participation de Porto Alegre, un "leader communautaire" n'est pas un dirigeant. Il n'est pas un chef, ni ne renvoie à une quelconque notion d'autorité ou de hiérarchie. Ce n'est pas un "leader" au sens d'une avant-garde engagée dans une démarche de "conscientisation" du peuple. Il est et se présente comme partie prenante de ce peuple, une personne comme les autres, confrontée aux mêmes difficultés et nourrissant les mêmes attentes, mais se disposant à dégager du temps pour un projet collectif. En France, on pourrait dire qu'il est un "militant". Au Brésil, ce terme est fortement connoté en référence aux idéologies de partis. Or le "leader communautaire" n'est pas caractérisé par une idéologie -même s'il en construit une- mais animé avant tout par le souci du quotidien et de la résolution de problèmes pratiques à l'échelle le plus souvent d'un territoire. C'est pourquoi, afin d'éviter toute confusion, nous retiendrons ici la traduction du terme brésilien.

**C**es "leaders communautaires" deviennent naturellement des références tant pour les membres du groupe ou du territoire auxquels ils appartiennent et où ils agissent qu'à l'extérieur de ce groupe. En ce sens, ils assument indubitablement un rôle de représentation, rôle qui, dans le cadre des mécanismes de participation, est bien souvent formalisé par les fonctions de délégué ou de conseiller du budget participatif. Or, cette notion de représentation, réintroduite au cœur d'un système participatif, pose question. Selon les principes démocratiques, l'existence de représentants, légitimes pour prendre et appliquer des décisions, repose sur le critère du suffrage universel. Or, ni les conseillers du budget participatif, élus par les seules personnes présentes dans les assemblées plénières, ni les délégués désignés sur la base de la participation de dix personnes, ne peuvent prétendre à cette légitimité. Et pourtant, ils interviennent, au nom d'un groupe, dans l'élaboration de décisions publiques. De quelle représentation parlons-nous alors ?

**P**remièrement, une différence fondamentale doit être soulignée. La représentation, dans le cas des délégués ou des conseillers du budget participatif, n'implique à aucun moment une quelconque délégation de pouvoir. Développant un rôle d'interface, de médiation entre les citoyens et les pouvoirs publics, ils transmettent et défendent les décisions prises par le groupe qu'ils représentent mais jamais ne décident au nom de ce groupe. Ils sont donc porte-parole d'une position collectivement construite, après un débat contradictoire mettant en jeu les différents intérêts et opinions. En outre, l'existence de mécanismes de contrôle minimise les possibilités d'appropriation du pouvoir de décision. En effet, le règlement intérieur du budget participatif prévoit l'obligation d'un suivi, notamment dans le cas des conseillers, par les forums du budget participatif, et la révocation des mandats sur simple vote majoritaire de ces mêmes forums, en cas de manquement aux obligations de la fonction.

**M**ais, pour comprendre cette représentation, il nous faut surtout faire appel à une notion complémentaire. Un délégué est désigné, un conseiller est élu, parce qu'un certain nombre de personnes le reconnaissent comme capable non de décider mais d'agir en leur nom, de transmettre leur parole et leur projet. C'est cette reconnaissance, cette représentativité qui est le fondement du rôle de représentation qu'assument les leaders communautaires. Et cette représentativité est une construction permanente, passant par des pratiques de formation, de communication, de relations avec le groupe représenté mais aussi de médiation entre ce dernier et les pouvoirs publics. Ce sont à ces pratiques et, surtout, aux savoir-faire qu'elles impliquent que nous allons maintenant nous intéresser.

## Se former pour participer et faire participer

### *Plus que tout savoir, savoir où trouver les informations*

- ◆ S'approprier les documents de référence
- ◆ Se constituer une base de données
- ◆ Se constituer un "carnet d'adresses"

### *Mobiliser des réseaux d'échanges d'expériences et/ou d'assistance technique*

- ◆ Favoriser les moments d'échange entre leaders communautaires.
- ◆ Construire des partenariats
- ◆ Orienter les personnes demandant de l'aide ou un conseil.

## Savoir communiquer

### *Travailler la forme*

- ◆ Construire des supports variés et originaux
- ◆ Développer des outils de visualisation des débats
- ◆ Travailler sa présentation

### *Travailler la prise de parole*

- ◆ Observer avant de prendre la parole
- ◆ Préparer ses interventions

## Gérer les relations avec la "communauté" représentée

### *Valoriser le groupe*

- ◆ Encourager l'intervention de tous
- ◆ Privilégier le "nous" au "je"
- ◆ Prendre en compte les problèmes particuliers

### *Transformer les conflits en dialogue constructif*

- ◆ Transformer les énergies négatives
- ◆ Désamorcer les rumeurs
- ◆ Mettre les critiques de son côté

## Développer une position de médiation

### *Construire une relation constructive avec les pouvoirs publics*

- ◆ Développer des relations de proximité avec les représentants de la mairie
- ◆ Se positionner en tant que partenaire et non en tant qu'administré

### *Mettre en contact la communauté et les pouvoirs publics*

- ◆ Provoquer des occasions de dialogue
- ◆ Apaiser les tensions pouvant surgir
- ◆ Langage technique, langage populaire : un savoir faire de traduction

### 2.a - Se former pour participer et faire participer

La représentativité des délégués et des conseillers passe par le fait de dominer à la fois les règles du processus et du contexte institutionnel dans lesquels ils agissent ainsi que les réalités et les enjeux des territoires et/ou des groupe dans lesquels ils s'inscrivent ou avec lesquels ils seront amenés à interagir. Pour ces deux niveaux de formation, deux grands blocs de savoir-faire peuvent être distingués.

#### Plus que tout savoir, savoir où trouver les informations

Un "leader communautaire", un délégué ou un conseiller, n'a pas vocation à devenir un expert omniscient dominant l'ensemble des sujets techniques liés à la gestion des affaires publiques. Plus important pour l'action, il a appris à identifier les lieux et les moyens d'obtenir les informations dont il a besoin.

#### ◆ S'approprier les documents de référence

Règlement, charte, pièces financières, liste de critères pour la formulation de projets et demandes... ces documents sont de plusieurs ordres et, tant pour accompagner la communauté dans l'organisation de ses projets que pour la représenter avec efficacité dans les espaces de participation, les leaders communautaires doivent savoir s'y référer au moindre doute.

Cela implique qu'ils ont lu et relu autant de fois que nécessaire ces documents souvent techniques, pour en connaître précisément le contenu et digérer, parfois avec l'aide de militants plus chevronnés, les passages obscurs. Cela signifie aussi qu'ils actualisent leurs connaissances régulièrement, notamment dans le cas du règlement intérieur dont le contenu évolue chaque année. Ce document est d'ailleurs, selon l'expression de certains délégués et conseillers, leur "livre de chevet".

Il est en tout cas un document qui ne les quitte jamais. Toujours glissé dans un sac à main ou dans la pochette qu'ils transportent avec eux dans toutes les réunions, ils savent exactement où trouver l'article ou l'information qui leur permettra de répondre à une question, d'éclaircir un doute ou de s'imposer dans une discussion.

*"Au début, je ne comprenais pas grand chose à ce qui se passait. J'ai commencé par lire le règlement intérieur du budget participatif et je l'emmenais avec moi dans toutes les réunions. Je restais là à observer ce que faisaient les autres et je comparais tout ce qui se passait avec ce qui était écrit dans le règlement intérieur. Je me suis construit une grille personnelle de lecture et c'est comme ça que j'ai appris", Boanova, conseiller du budget participatif.*

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### ◆ Se constituer une base de données

Un second savoir-faire consiste à se créer une sorte de "base de données" liée au processus participatif et à la politique en général. Documents administratifs, textes de loi, articles de journaux, tracts, programmes de campagnes politiques sont fréquemment rassemblés et stockés, notamment en ce qui concerne plus spécialement les domaines d'intérêt de la communauté dont chaque leader est issu.

Les actes des réunions, tenus par des fonctionnaires de la mairie ou par des délégués volontaires, sont une autre source alimentant cette base de données, de même que les annotations personnelles. Rares sont en effet les "leaders communautaires" qui, dans les réunions, ne griffonnent pas sur leurs genoux.

Les plans d'investissements et de services, ainsi que les budgets primitifs des années passées sont conservés et archivés par les délégués et conseillers pour accompagner l'exécution, mais aussi pour y puiser les références nécessaires au choix des priorités et à la construction des demandes. Ainsi, les membres du forum de l'arrondissement Cristal ont-ils pu questionner la pertinence de retenir la santé parmi les priorités, sachant que ce domaine de compétence se verrait, par obligation constitutionnelle, attribuer une part minimum de 15 % des recettes de la ville. La discussion consistait donc à cerner s'il valait mieux insister en ce sens, pour grappiller quelques investissements supplémentaires en terme de santé, ou se contenter du minimum légal et concentrer les efforts de l'arrondissement sur un domaine de compétence ne relevant d'aucune obligation d'investissements, tel le développement économique.

### ◆ Se constituer un "carnet d'adresses"

Un troisième savoir-faire, complémentaire des deux autres, concerne la constitution d'une liste de contacts, aussi bien au sein des mouvements sociaux qu'au sein des organes publics.

Cette liste s'établit au fur et à mesure des réunions dans lesquelles se rendent les leaders communautaires, soit à l'invitation d'autres militants, soit à l'initiative de la mairie, ainsi qu'au fil des rencontres dans les espaces de participation.

Non seulement, ils notent les missions des différents services municipaux et les noms des personnes responsables, mais ils tentent, si possible, d'obtenir leur ligne directe de téléphone<sup>19</sup>.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### Mobiliser des réseaux d'échanges d'expériences et/ou d'assistance technique

Ces carnets d'adresse ne sont qu'un premier pas vers la constitution de réseaux qui permettront tout aussi bien d'approfondir la formation initiale à la participation, que de rechercher des informations techniques complémentaires et d'orienter la communauté dans la résolution de certains problèmes ne dépendant d'ailleurs pas toujours directement du processus de participation.

#### ◆ Favoriser les moments d'échanges entre leaders communautaires

Au-delà des documents, la principale source de formation à la participation reste l'observation des interventions et des pratiques des autres participants et les échanges entre leaders communautaires. C'est ainsi que s'apprend ce qu'aucun règlement intérieur ni aucun texte de loi n'enseigne : une façon d'exposer les problèmes avec clarté et efficacité, de convaincre, d'articuler des appuis, de négocier et de revendiquer...

Demander aux participants plus expérimentés des éclaircissements est pratique courante. Mais cette demande n'est pas toujours opportune. Paraître mal informé peut être perçu comme une fragilité qui nuira à la qualité des futures négociations. Les leaders communautaires ont alors appris à ne pas révéler leur doutes et méconnaissances à n'importe qui et, surtout, n'importe quand. De préférence, les éclaircissements sont recherchés auprès de leaders identifiés comme des alliés potentiels<sup>20</sup> et en marge des réunions, par exemple sur le chemin du retour vers les quartiers.

L'échange permanent d'expériences entre leaders communautaires permet, au-delà de la formation initiale à la participation, d'améliorer les pratiques des uns et des autres. Une des formes de cet échange est l'organisation ponctuelle de séminaires et de débats internes. Les listes de contacts sont en ce sens des outils précieux : elles permettent d'inviter des personnes de référence -militants expérimentés, universitaires, techniciens et professionnels...- qui, en apportant un éclairage différent, encourageront une réflexion sur les difficultés et les enjeux de la participation.

En 2002, l'ONG Solidariidade a impulsé les premières Rencontres indépendantes des conseillers et délégués du budget participatif. L'objectif était le suivant : élaborer des stratégies pour assurer le maintien et le développement des mécanismes de participation et améliorer les pratiques. La première édition a compté avec la présence d'un sociologue de l'université fédérale du Rio Grande do Sul, auteur d'une thèse et de plusieurs ouvrages sur le budget participatif. Insistant sur l'importance de l'organisation populaire et sur son rôle dans la création du budget participatif, cette intervention a permis de lancer le débat sur les faiblesses et les manques de cette organisation et sur la nécessité de redynamiser, en marge du budget participatif, des espaces autonomes de débats du mouvement dit communautaire.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### ◆ Construire des partenariats

**S**'ils dédient une grande partie de leur temps à la communauté et à leur action dans les espaces du budget participatif, les "leaders" maintiennent aussi souvent des contacts avec d'autres types de mouvements sociaux ou d'organisations dont les problématiques dépassent le simple cadre de la gestion locale mais leur permettent d'élargir leur compréhension des enjeux globaux<sup>21</sup>.

Pour cela, ils répondent à un maximum d'invitations à des conférences, rencontres, manifestations... Autant d'événements la plupart du temps diffusés dans les espaces de participation qui leur permettent d'identifier des luttes différentes mais complémentaires des leurs et d'échanger informations et contacts.

Des partenariats sont également recherchés auprès d'organisations ou d'institutions spécialisées : mécanismes de coopération internationale, associations pour le développement local, universités... Dans certains cas, la mairie joue un rôle d'intermédiaire. D'autres fois, le partenariat naît d'une rencontre au hasard des réunions. Il peut être ponctuel comme il peut également être formalisé par la signature d'une convention.

*"J'ai suivi un atelier dispensé par une ONG féministe et, dans ce cadre, il y a eu une présentation des missions d'un organisme allemand de coopération. Comme nous avons créé, dans la communauté, un centre d'éducation environnemental, avec un volet professionnel et un volet culturel, j'ai tout de suite pensé que cela pouvait être intéressant. Il fallait en fait passer par l'Etat du Rio Grande do Sul. Nous avons signé une convention et deux techniciens sont venus nous accompagner dans l'élaboration d'un plan stratégique de développement. Ensuite, ils sont revenus pour des missions ponctuelles d'accompagnement de la mise en oeuvre de ce plan". Marli, leader communautaire de la vila Pinto.*

### ◆ Orienter les personnes demandant de l'aide ou un conseil.

**L**es leaders communautaires ne peuvent prétendre à la crédibilité qui leur permettra d'organiser de mobiliser et de représenter une communauté que s'ils se positionnent en tant que personnes ressources, ne privatisant pas le savoir accumulé mais le mettant à disposition du groupe pour l'orienter dans le processus de participation, en vue par exemple de l'élaboration des demandes, et dans la résolution, en général, de ses problèmes.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

Basé sur les réseaux et listes de contacts des leaders communautaires, ce savoir-faire implique de provoquer des rencontres avec les personnes et services de référence en fonction des problèmes rencontrés : par exemple, organiser une réunion ou une visite dans le quartier avec des techniciens de la mairie, prendre un rendez-vous dans un service municipal et y accompagner les habitants...

Il implique également d'assister et diriger vers des organisations ou institutions les personnes demandant de l'aide ou un conseil : par exemple, prendre contact avec les services de protection de l'enfance ou avec des associations d'aide aux malades du Sida, guider dans les démarches de recherche d'une formation professionnelle, etc...

### 2.b - Savoir communiquer

**C**ondition de la crédibilité des leaders communautaires, tant au sein de leur communauté que face aux autres groupes ou aux pouvoirs publics, la transmission des informations passe par la recherche de l'accessibilité de cette information au plus grand nombre.

*"Tu dois travailler ton profil pour pouvoir te rapprocher des gens. Par exemple, il faut développer un discours et un style qui soient suffisamment ouverts pour que personne ne se sente exclu, mais qui ne soient pas non plus trop universels pour ne pas perdre la relation avec le public que tu vises. C'est cet équilibre qu'il faut toujours rechercher", Malu, leader communautaire et déléguée au conseil participatif de la jeunesse.*

### Travailler la forme

**P**our développer cette accessibilité, les leaders communautaires construisent des techniques de communication susceptibles de provoquer curiosité et intérêt.

#### ◆ Construire des supports variés et originaux

**V**arier au maximum les supports afin de toucher un public le plus large possible. Tous les moyens de communication sont mobilisés. Entre autres, nous pouvons noter la mise en place de partenariats avec les radios ou journaux communautaires, qui, de leur côté, ont besoin de matière et de bénévoles pour assurer leurs programmes. Ce peut être aussi la circulation de véhicules sonorisés, prêtés par la municipalité ou équipés avec les moyens du bord, ainsi que le recours à divers supports graphiques : tracts, dépliants, affiches, banderoles...

## Comment assumer un rôle de représentation ?

Ces documents sont, au moment des assemblées plénières du budget participatif, réalisés par la mairie. Le reste du temps, les leaders communautaires s'en chargent eux-mêmes, mettant parfois à profit les talents artistiques présents dans le quartier et utilisant leurs réseaux de relations pour en assurer la reproduction, soit auprès d'un élu soit grâce au partenariat avec une entreprise<sup>22</sup>.

### ◆ Développer des outils de visualisation des débats

**P**anneaux, dessins, graphiques, un second savoir-faire pour rendre l'information accessible est d'encourager la visualisation des discussions. Il s'agit là d'une technique dite de méta-plan. Les différentes interventions sont résumées en quelques mots clefs qui sont écrits sur des panneaux mobiles. Ces derniers peuvent ensuite être croisés, classés, hiérarchisés, offrant ainsi un support matériel à la progression de la réflexion.

*"Quand on organisait une réunion dans une communauté, à l'époque où avaient été créés les premiers Conseils populaires, on incitait tout le monde à prendre la parole et, pendant que les gens parlaient, on écrivait d'un côté du tableau tous les problèmes qu'ils citaient, tout ce qui n'allait pas. Ensuite, on regroupait les éléments entre eux et on leur donnait des titres. Puis, de l'autre côté du tableau, on faisait la même chose mais en travaillant cette fois sur ce que les gens voulaient obtenir. Ensuite, on reliait les deux blocs, on reliait en fait le problème à l'objectif et, sur cette base, on pouvait commencer à discuter de la façon de passer de l'un à l'autre." Eriberto, leader communautaire.*

## Travailler sa présentation

**M**ais le premier support de communication reste la personne elle-même, qui par sa façon d'aborder quelqu'un, mais aussi par sa posture générale, amènera son interlocuteur à s'intéresser au contenu de son discours et à lui faire confiance. Cette posture du leader communautaire implique des qualités naturelles : une capacité d'écoute, une certaine diplomatie, une bonne dose de tolérance... Mais, elle résulte aussi d'un travail de présentation de soi. Les leaders communautaires ont appris à cultiver une image accessible mais aussi sérieuse et responsable.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

"Si je veux être crédible auprès des gens avec lesquels je travaille et que je représente, je dois faire attention à certaines attitudes. Par exemple, j'évite de boire trop de bières dans la rue", Rafael, animateur du mouvement hip-hop.

"Si je veux être accepté par les jeunes et pouvoir travailler avec eux, mon style vestimentaire peut avoir de l'importance. Si j'arrive en costume cravate, j'aurais du mal à établir une relation avec eux." "Pantera", leader communautaire de la vila Pinto.

**C**ette posture passe aussi par une façon de répondre à toutes les questions. Ne jamais dire "je ne sais pas" mais "je vais me renseigner" est un savoir-faire permettant de cultiver l'image de la personne-ressource sur laquelle la communauté peut compter.

### Travailler les prises de parole

**P**lus encore que la posture ou les outils, le langage est donc fondamental. Un détail, une parole peuvent parfois enthousiasmer ou au contraire décourager. Conscients de cet enjeu, les leaders communautaires peaufinent leur façon de s'exprimer tant face à leur communauté que face aux autres groupes ou aux pouvoirs publics.

#### ◆ Observer avant de prendre la parole

**A**u sein de la communauté, s'appuyer sur ce que les habitants savent déjà ou croient savoir pour compléter ou corriger ces informations fait partie des savoir-faire mobilisés pour améliorer l'impact d'une intervention. Commencer une réunion d'information en demandant à chacun ce qu'il connaît et pense du budget participatif peut permettre de tordre le coup à certaines idées reçues.

Face aux autres groupes ou aux pouvoirs publics, celui qui n'est pas sûr de son discours ne s'expose pas, en général, à prendre la parole. Souvent, les leaders communautaires entrant dans le processus préfèrent, dans un premier temps, rester muets et observer les débats, autant la forme des discours prononcés que leur impact sur l'assemblée. Peu à peu, ils identifient ainsi quelques caractéristiques de contenu autant que de forme, qu'ils pourront adapter dans leurs prises de parole pour que ces dernières soient réellement entendues.

Ces premières prises de parole, décisives car s'y joue en partie la crédibilité face aux autres, ne sont souvent que des synthèses des interventions antérieures. Celui qui se risque ainsi pour la première fois devant le micro a soigneusement écouté les autres, noté certaines propositions qu'il reprend à son compte.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### ◆ Préparer ses interventions

**T**rouver les mots justes passe par une certaine préparation des prises de parole. Pas question de rédiger un discours, la spontanéité est la règle de base de ce travail. Mais cette spontanéité n'est toutefois pas pure improvisation.

Certains leaders communautaires ont appris à noter les phrases qui, entendues au hasard des nombreuses réunions auxquelles ils participent, leur semblent présenter un impact particulier. Adaptées selon les situations, ces phrases sont alors réintroduites dans les conversations et les discours qu'ils développent dans la communauté ou dans les espaces de participation.

Certains s'entraînent chez eux, expérimentant des attitudes, des intonations, des tournures de phrase qui leur permettront de se jeter à l'eau à leur tour et de prendre la parole.

*"Au début, chaque fois que je prenais la parole dans les réunions du budget participatif ou face à des représentants de la mairie, je finissais par me mettre à pleurer. J'étais en train de parler de la communauté et je craquais. Je n'arrivais jamais à finir mon discours. Alors, j'ai commencé à m'entraîner à la maison. Chaque fois que je savais que je devrais parler, je préparais ce que j'allais dire et je répétais devant le miroir, pour essayer d'évacuer l'émotion", Marli, vila Pinto.*

## 2.c - Gérer les relations avec la "communauté" représentée

**L**a capacité des "leaders communautaires" à assumer un rôle de représentation est largement lié au fait qu'ils peuvent prétendre à l'appui d'un groupe organisé qui leurs donne, dans les espaces de participation, la force et la légitimité à laquelle des citoyens isolés pourraient plus difficilement prétendre face aux pouvoirs publics. Cette représentation repose sur un principe de confiance, une confiance qui, loin d'être innée, se présente comme le résultat d'une relation permanente dans laquelle les "leaders communautaires" démontrent qu'ils ne se placent pas en position de supériorité mais s'inscrivent bel et bien dans le groupe dont ils défendent exclusivement les intérêts et les positions.

### Valoriser le groupe

**A** aucun moment, les leaders communautaires ne peuvent se substituer au groupe, sous peine de perdre le contact avec ce dernier et, par conséquent, la légitimité sur laquelle repose leur rôle de représentation.

#### ◆ Encourager l'intervention de tous

**L**es "leaders communautaires" ne sont pas là pour faire à la place de la communauté mais bien pour faire avec elle. Concernant, par exemple, l'élaboration des demandes du budget participatif, un savoir-faire consiste à laisser les habitants expérimenter avant de corriger d'éventuels manquements aux critères techniques, favorisant ainsi un processus d'apprentissage par l'exemple.

Cela implique des savoir-faire d'animations des réunions de la communauté. Encourager la prise de parole de ceux qui ne parlent jamais en est un : cela passe par le choix d'un local familier, au besoin la place du quartier ou une rue, par la disposition des chaises, de préférence en cercle pour ne pas créer de hiérarchies. Cela passe aussi par l'attention portée au fait que chacun se présente aux autres, par l'usage d'un vocabulaire le plus simple possible, par le respect de temps de parole limité et équitable évitant que certains ne monopolisent l'attention.

Au sein du Conseil du budget participatif ou dans les assemblées plénières, toutes les interventions sont soigneusement chronométrées pour ne pas dépasser les trois minutes réglementaires. C'est un principe que les conseillers ont adopté pour distribuer au maximum le temps de parole et amener les plus prolixes à ne pas monopoliser le micro. Cette règle a été globalement reprise dans tous les espaces de débat, y compris au sein des communautés où les leaders communautaires la proposent généralement en début de réunion. Selon le nombre de participants, le temps de parole peut s'avérer plus ou moins long. Mais le principe est toujours le même : faire tourner le plus possible le micro dans l'assistance.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### ◆ Privilégier le "nous" au "je"

*"C'est une conquête de la communauté"... cette phrase est devenue un leitmotiv dans les discours des "leaders communautaires" de Porto Alegre. Et ceux qui feraient l'impasse sur ce commentaire n'auraient pas forcément bonne presse. "Quand j'entends des délégués ou des conseillers dire "j'ai obtenu ça" ou "j'ai réussi telle chose", je réagis. Je leur dis tout le temps que sans la mobilisation de la communauté, ils n'auraient rien obtenu du tout. Ce n'est donc pas eux personnellement qui ont gagné mais l'ensemble du groupe. Moi, je fais très attention à ça. Chaque fois que nous avons fêté une conquête, j'ai toujours insisté, dans la communauté, sur le fait que c'était "notre" conquête, et non pas la mienne". Marco Aurélio, conseiller de l'arrondissement Nord-Est.*

**L**es leaders communautaires ont appris à valoriser le travail du groupe. Ce savoir-faire passe par l'organisation de moments de célébration des conquêtes, même les plus infimes, et par la mise en évidence systématique du poids du collectif. Ce ne sont pas les délégués qui, par leur présence permanente dans les espaces de participation, ont obtenu ce résultat mais bien l'ensemble de la communauté organisée. Toujours, le "je" laisse place au "nous".

Parallèlement, travailler le sentiment de confiance en soi des membres du groupe est un savoir-faire fondamental dans les communautés de "base" de Porto Alegre. Elle passe par la valorisation devant le groupe de toutes les actions entreprises, même les plus insignifiantes au regard des objectifs, ainsi que par le soin de ne pas critiquer ceux qui n'ont pas rempli leurs engagements mais de leur confier d'autres tâches, plus faciles et plus immédiates.

### ◆ Prendre en compte les problèmes particuliers

**U**n autre type de savoir-faire consiste à assurer un accompagnement personnalisé des membres du groupe et de leurs problèmes individuels. Une telle pratique est issue des groupes formés par un public particulièrement volatile, tels les jeunes. Mais elle peut être mise en œuvre en toutes circonstances.

Elle consiste à discuter régulièrement avec les membres du groupe, hors des espaces de réunion, pour avoir connaissance des problèmes qu'ils traversent éventuellement et pouvoir les accompagner, en cherchant avec eux les contacts ou les moyens qui permettront de les traiter. Pour ce faire, les leaders communautaires mettent en action les réseaux et contacts qu'ils ont noués<sup>23</sup>.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### Transformer les conflits potentiels en dialogues constructifs

**S**i l'objectif de l'organisation de la communauté est de créer une force collective dans la perspective d'une intervention dans l'espace public, cette force collective n'annihile pas les conflits entre individus. Face à cela, les "leaders communautaires" ont appris à réagir de façon à maintenir la cohésion du groupe.

#### ◆ Transformer les énergies négatives

**N**e jamais juger personne mais aborder de façon positive les conflits est l'un de ces savoir-faire. Un savoir-faire qui implique de prendre contact avec les personnes étant à la source d'un problème, de préférence en allant les rencontrer directement sur place, pour leur présenter les conséquences de leurs actes mais surtout pour en comprendre la source et proposer en réponse une action constructive.

*"Les gens du quartier se plaignaient du bruit causé par les jeunes qui, le soir, faisaient du skate dans la rue. La situation devenait vraiment très difficile. Alors, un soir, je suis allée rencontrer ces jeunes. Au lieu de les critiquer ou de leur reprocher le bruit, je leur ai demandé s'ils n'aimeraient pas avoir un vrai site de skate. Nous avons commencé à y réfléchir ensemble et nous avons formé une commission de jeunes au sein de l'association de quartier pour revendiquer une piste de skate. Cela a permis à la fois de résoudre le problème du bruit et d'intégrer des jeunes à l'association autour d'un projet les concernant. C'est ce que j'appelle transformer les énergies négatives en énergies constructives". Anadir, déléguée du budget participatif pour le quartier Tristeza.*

#### ◆ Désamorcer les rumeurs

**U**n second savoir-faire consiste à prêter l'oreille aux rumeurs qui circulent dans le quartier et veiller à ne pas les laisser s'installer mais à les désamorcer en les abordant ouvertement et collectivement.

Selon l'ampleur de cette rumeur et selon qu'elle concerne l'organisation collective ou un problème plus privé, les leaders communautaires peuvent organiser une réunion générale ou traiter le problème en petit comité, en se rendant par exemple au domicile de la personne censée divulguer la rumeur pour entendre sa position et en discuter avec elle sans la juger.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

### ◆ Mettre les critiques de son côté

Enfin, tous les leaders communautaires sont confrontés à des critiques et des reproches personnels. Ces derniers sont salutaires mais peuvent également, à long terme, destabiliser l'organisation interne de la communauté. D'où des savoir-faire spécifiques pour y répondre.

D'une part, les leaders communautaires ont appris à "avaler des couleuvres", c'est-à-dire à entendre les critiques, même si elles leur semblent injustifiées, sans y répondre sur le même ton. Au contraire, tant dans un rapport de face-à-face que dans une réunion, ils s'appliquent à valoriser l'aspect constructif de cette critique, autant que l'importance au sein du groupe, de la personne l'ayant formulée.

*"Moi, si une personne est contre moi, si elle trouve que je ne travaille pas, si elle dit que ce que je fais ne vaut rien, je vais la voir et je l'invite à rejoindre la direction de l'association. Je lui dis qu'elle a de bonnes idées et qu'elle pourrait vraiment m'aider à faire avancer les choses dans le bon sens. C'est une façon de l'intégrer au groupe",* Antônio, délégué et président de l'association d'habitants de la vila dos Papeleiros.

### 2.d - Développer une position de médiation

Les leaders communautaires, principalement ceux qui assument les fonctions officielles de délégués ou conseillers du budget participatif, ont directement accès aux pouvoirs publics. De ce fait, ils développent un rôle d'interface entre les membres de la communauté et les élus et/ou techniciens.

*"D'abord; il faut être convaincu d'être là pour défendre la communauté. [...] Tu ne peux pas faire le jeu des élus, ni défendre une position de parti. Il faut parler le langage du peuple, savoir s'imposer et résister. [...] Mais il faut aussi savoir comment présenter les choses à la mairie, expliquer les luttes du peuple avec une certaine connaissance et une certaine maîtrise, calmer le jeu quand c'est nécessaire".* Fatima, conseillère de l'arrondissement Partenon.

### Construire une relation constructive avec les pouvoirs publics

Pour être en mesure de jouer ce rôle d'interface, les délégués et conseillers du budget participatif, ainsi que l'ensemble des leaders communautaires veillent à la qualité des relations qu'ils entretiennent avec les représentants des pouvoirs publics.

#### ◆ Développer des relations de proximité avec les représentants de la mairie

Dans cette perspective, un premier savoir faire consiste à impliquer au maximum les représentants des pouvoirs publics dans la vie des quartiers et des communautés : les coordinateurs régionaux du budget participatif<sup>24</sup>, en premier lieu, mais aussi, par leur intermédiaire, les techniciens et les politiques (élus ou responsables des différents départements).

Ainsi, les délégués et conseillers invitent régulièrement les directeurs des services à participer à des circuits de visites organisés dans les arrondissements, pour faire le point sur les chantiers en cours mais pour observer sur le terrain la réalité des besoins.

Au-delà des rencontres dans les espaces de participation, ils ont appris à maintenir des contacts réguliers en allant dans les cabinets, en téléphonant aux techniciens, en proposant des réunions supplémentaires sur des thèmes bien spécifiques.

Enfin, les manifestations locales, les fêtes, les rencontres de "confraternisation" entre leaders communautaires sont parfois l'occasion de rencontrer les représentants des pouvoirs publics dans un cadre plus décontracté et donc propice à la création de liens plus personnalisés.

#### ◆ Se positionner en tant que partenaire et non en tant qu'administré

L'attitude des leaders communautaires est un facteur important pour que ces moments de rencontre soient susceptibles de déboucher sur une relation de coopération. Un savoir-faire que nous pourrions qualifier de diplomatie est alors mobilisé.

Les leaders communautaires savent se placer en position, non pas d'affrontement systématique, mais de partenariat constructif. Entre autres, cela signifie savoir faire preuve de compréhension face aux difficultés de l'exécutif municipal : réagir aux difficultés évoquées pour expliquer, par exemple, les retards d'exécution d'une demande, non pas en rejetant les arguments mais en proposant une réunion pour chercher, ensemble, une solution.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

Mais cette attitude conciliante ne peut se développer au détriment de la défense des intérêts de la population, sous peine de quoi les leaders communautaires, taxés de "gouvernisme", perdront la confiance de leur communauté et donc leur représentativité. Cette position constructive face aux représentants de la mairie n'est donc pas exempte d'une certaine dose de fermeté.

Cet équilibre, difficile à trouver, s'appuie sur la mise en complémentarité de deux types de savoir : la connaissance académique ou purement technique des représentants du gouvernement face à une connaissance dite empirique que les leaders communautaires ont appris à fortement valoriser pour ne pas s'en laisser conter dans les échanges avec les pouvoirs publics.

*"Il ne faut pas se laisser impressionner. Un jour, j'avais pris rendez-vous avec le directeur d'un service municipal pour discuter de la question du recyclage des déchets en tant qu'alternative économique. Il m'a tout de suite pris de haut, en me parlant de façon très technique et en m'affirmant qu'il connaissait parfaitement le sujet et que je n'avais donc rien à lui apprendre. Je ne me suis pas laissée faire. Je lui ai vite rappelé que je n'avais peut-être pas toutes ses connaissances techniques mais que je connaissais très bien les réalités quotidiennes des quartiers, ce qui n'était pas son cas. Alors, oui, je pouvais tout à fait lui apprendre quelque chose".* Dalva, déléguée du budget participatif pour l'arrondissement Lomba do Pinheiro.

### Mettre en contact la communauté et les pouvoirs publics

S'ils sont en première ligne dans les relations avec la mairie, les leaders communautaires ne privatisent pas cet accès aux pouvoirs publics. Leur légitimité, en tant que représentants, repose aussi sur leur capacité à mettre en contact direct les deux sphères auxquelles ils participent.

#### ◆ Provoquer des occasions de dialogue

Qu'il s'agisse de visites dans les quartiers ou de réunions comptant avec la présence d'un directeur ou de techniciens municipaux, les leaders communautaires s'appliquent à ne pas se transformer en guide exclusif mais en médiateur entre les visiteurs et la communauté, en facilitant la parole des habitants.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

Frappant chez eux au cours des visites, les interpellant dans la rue, ils leur demandent de décrire eux-mêmes la situation, les encourageant en employant les mots les plus simples possible, les mots du quotidien. A cette occasion, des notes sont prises, tant par les leaders communautaires que par les techniciens présents et des réunions sont fréquemment marquées en réponse aux réclamations ou aux demandes formulées par les habitants.

### ◆ Apaiser les tensions pouvant surgir

**D**ans ces moments de rencontre et de face-à-face, gérer les tensions pouvant surgir entre les représentants de la municipalité et la communauté est un savoir-faire fondamental des leaders communautaires pour assumer leur rôle de représentation.

Une façon de mener à bien cette tâche délicate consiste à laisser les deux parties discuter entre elles, en se plaçant un peu en retrait mais prêt à intervenir si apparaît le besoin de calmer le jeu ou de recentrer les débats.

Cette intervention peut s'adresser aux représentants de la mairie, s'il semble qu'ils ne répondent pas de façon satisfaisante aux questions qui leur sont posées. Elle peut aussi être destinée à la communauté pour minimiser ou canaliser une possible agressivité, conséquence des difficultés ou des frustrations rencontrées dans l'exécution des demandes.

Dans les deux cas, le secret des leaders communautaires consiste à baser leur intervention sur des arguments les plus objectifs et techniques possibles, ne prêtant pas flanc au débat et ne permettant pas de penser qu'ils choisissent subjectivement un camp.

### ◆ Langage technique, langage populaire : un savoir-faire de traduction

**U**n troisième savoir-faire important pour ce rôle de médiation est la capacité d'adapter un discours en fonction des moments et des publics. Il s'agit là d'un savoir-faire que nous pourrions qualifier de traduction.

Face à la population, les leaders communautaires parlent ce qu'ils appellent la "langue du peuple". Rien de péjoratif dans cette expression : cette langue est aussi la leur. C'est-à-dire qu'ils transforment les termes techniques et bien souvent abstraits qui caractérisent une partie des discussions du budget participatif en les associant à des expressions ou des mots plus quotidiens. On retrouve ici une variante du savoir-faire présenté dans le chapitre sur la mobilisation de la communauté de base et consistant à appuyer tous les arguments par un exemple concret.

## Comment assumer un rôle de représentation ?

Face aux élus ou aux fonctionnaires, au contraire, le langage se fait en général plus technique, ce qui implique une connaissance approfondie du sujet et résulte en une plus grande crédibilité. Toutefois, un "leader communautaire" n'est pas un technicien, ni un expert, et l'usage de mots et d'expressions populaires émaillant un discours plus technique est un savoir-faire mobilisé pour créer un impact, pour équilibrer la relation et valoriser comme nous l'avons vu ci-dessus, le savoir empirique des habitants.

*"Au sein de la communauté, si tu parles des problèmes liés à l'absence de réseau d'assainissement, tu vas souvent entendre des phrases comme "on vit les pieds dans la merde". Mais si tu es en face du directeur du service d'assainissement, tu vas plutôt lui expliquer que le quartier a un problème d'égouts à ciel ouvert et qu'il faut implanter le tout-à-l'égout. Tu vas changer certaines expressions populaires pour un vocabulaire un peu plus soutenu. Par exemple, si la communauté trouve que le responsable reste "le cul assis sur sa chaise", tu vas plutôt dire qu'il ne prend pas assez de mesures pour régler le problème. En fait, tu traduis en fonction de ton interlocuteur, du moment et de ton objectif. Tu peux décider de reprendre l'expression de la communauté et dire qu'on a les pieds dans la merde. Mais c'est un choix que tu fais pour choquer et ça ne marche que si le technicien qui est en face sait que, normalement, tu ne t'exprimes pas comme ça". Fátima, conseillère pour l'arrondissement Partenon.*

## INTERVENTION DANS L'ESPACE PUBLIC

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

*"Je pense que la plus grande conquête du budget participatif est la transparence dans la gestion de la ville. Les élus doivent utiliser l'argent public pour des opérations décidées par la population. Cela fait que les gens se sentent propriétaires de la ville, dans une relation qui ne dépend plus du clientélisme. Cela fait que nous nous sentons citoyens", Marco Antonio Dilly, ex conseiller pour l'arrondissement Cristal.*

### Mise en contexte

**J** Je suis arrivée à Porto Alegre dans les années 1970. Dans la favela où j'habite, il n'y avait rien : ni eau potable, ni égout, ni électricité... rien. Nous avons formé des commissions et nous allions à la mairie pour réclamer des infrastructures. Mais nous n'arrivions jamais à rien", se souvient un leader communautaire. La grande majorité des témoignages va dans le même sens pour exprimer très clairement un "avant" et un "après" budget participatif. Un avant où "on allait à la mairie déposer des demandes qui étaient presque toujours refusées" et un après où "c'est la mairie qui vient aussi à nous"; un avant "où tu ne pouvais pas entrer à la mairie" et un après où "tu discutes, tu invites le maire à venir voir ta communauté, et le maire vient, les secrétaires viennent".

**A** vrai dire, cet avant n'est pas le même pour tous. Nombreux étaient ceux qui, par des relations de proximité construites avec les mandataires du régime militaire puis, après l'ouverture démocratique, avec les élus de la chambre des vereadores disposaient d'un canal direct pour faire entendre leurs besoins. Le budget participatif n'a pas inauguré les relations entre la mairie et la société civile, il les a transformées, déplacées, et ouvertes au plus grand nombre possible. Au-delà des conquêtes matérielles, c'est là que s'est jouée la véritable innovation du budget participatif : avoir organisé de façon rationnelle et transparente, l'intervention des habitants dans l'espace public, l'intervention du plus grand nombre possible, y compris et surtout de ceux qui, jusqu'alors ne pouvaient se faire entendre que dans la confrontation, en descendant dans les rues, en battant sur des casseroles, en occupant les bâtiments publics.

Le budget participatif et les mécanismes complémentaires de participation développés à Porto Alegre ont permis que cette intervention des habitants dans l'espace public ne repose pas sur le socle exclusif du vote et, par la suite, du lobbying. Cette dernière pratique n'est certes pas totalement absente du processus, quand nous parlons notamment de savoir-faire de "pression", mais elle n'est désormais qu'un prolongement d'une autre démarche. Nous ne sommes plus en effet dans la configuration classique où des groupes, sans lien les uns avec les autres, tentent de faire valoir leurs besoins et propositions dans un face-à-face avec les pouvoirs publics. Nous sommes au contraire face à la construction de liens entre les différents groupes ou secteurs de la société civile qui, pour intervenir dans l'espace public, doivent apprendre à se confronter les uns aux autres et à s'organiser entre eux et face aux pouvoirs publics.

Intervenir dans l'espace public, selon les mécanismes de Porto Alegre, implique alors trois grands blocs de savoir-faire que nous présenterons dans ce chapitre. Ce sont, dans un premier temps, des savoir-faire d'articulation des différentes organisations et groupes de la société civile ; dans un second temps les savoir-faire que ces groupes, reliés entre eux, peuvent avoir développé pour négocier, voire dans certains cas, faire pression sur les pouvoirs publics ; enfin, les savoir-faire développés du côté de la mairie, non tant ceux des élus que ceux des techniciens et professionnels, piliers sur lesquels s'appuient au quotidien les relations entre la population organisée et l'institution.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

### Construire une stratégie d'articulation avec d'autres communautés

#### *Apprécier ses marges de manoeuvres*

- ◆ Evaluer les possibilités effectives de réalisation
- ◆ Identifier des partenaires potentiels
- ◆ Peser les coûts et bénéfices d'une alliance

#### *Construire des alliances*

- ◆ Préparer le terrain des négociations
- ◆ Provoquer des occasions de négociation
- ◆ "Marchander" des échanges d'appui

### Négocier avec les pouvoirs publics

#### *Privilégier d'abord le dialogue*

- ◆ Provoquer la négociation
- ◆ Préparer la négociation
- ◆ S'imposer dans la négociation

#### *Faire monter la pression*

- ◆ Multiplier les angles de pression
- ◆ Sortir du face à face exclusif avec les représentants des pouvoirs publics

### Du côté des pouvoirs publics

#### *Rapprocher la structure administrative de la population*

- ◆ Créer des structures et fonctions spécifiques pour assurer une relation de proximité
- ◆ Construire un cadre systématique de rencontres
- ◆ Motiver les techniciens

#### *Valoriser le principe d'une construction collective*

- ◆ Associer la population à toutes les étapes de l'exécution d'un projet
- ◆ Repenser les formes de communication
- ◆ Reconnaître la participation de la communauté

#### *Gérer les situations de crise*

- ◆ Ne pas fuir le conflit
- ◆ Planifier une sortie de la crise avec la communauté concernée

## Comment intervenir dans l'espace public ?

### 3.a - Construire une stratégie d'articulation avec d'autres groupes et leaders

*"Avant l'assemblée plénière et l'élection des conseillers, le forum du budget participatif élaborait une proposition de liste de consensus. On se mettait d'accord pour répartir les charges entre deux hommes et deux femmes mais aussi entre deux représentants des quartiers riches et deux des quartiers pauvres. D'abord on se réunissait pour faire un diagnostic des besoins de la région. Ensuite, on planifiait les demandes dans le temps. En fonction de cette planification, on proposait des noms. Les personnes étaient choisies en fonction de leur lien avec les demandes qui seraient prioritaires. On pensait qu'elles seraient plus efficaces si elles étaient directement concernées. Ensuite, on amenait la proposition aux communautés de "base" pour voir si elles étaient d'accord. Et si c'était le cas, le Forum approuvait la liste qui était ensuite présentée le jour de l'assemblée plénière comme la liste officielle de l'arrondissement." Angelica, déléguée et ex conseillère du Centre.*

**C**e que nous appellerons "articulation" fait référence aux pratiques de rapprochement des intérêts et de construction d'un objectif et d'une stratégie commune entre différents quartiers et/ou leaders communautaires. Comme l'illustre le témoignage ci-dessus, elle permet de construire une position cohérente et forte des acteurs de la société civile. Mais, outre un choix politique, cette articulation est également une nécessité. Sachant que toutes les demandes ne pourront être réalisées, des arbitrages s'imposent pour classer les projets des différentes communautés par ordre de priorité. Pour contourner les limites financières et ne pas s'engager dans une compétition effrénée, les acteurs de la société civile développent donc divers savoir-faire de négociation et d'échange de soutiens.

*«Dans l'arrondissement Partenon, nous avons développé un dialogue entre les divers secteurs pour construire des partenariats. Le logement est le plus grand problème dans la région. Alors les délégués et les conseillers du budget participatif ont commencé à rassembler toutes les demandes pour en présenter une seule à l'échelle de l'arrondissement et ensuite répartir les ressources obtenues entre les différents secteurs. Par exemple, l'arrondissement fait une demande unique d'achat de terrain pour la construction de logements et ensuite, les lots sont distribués entre les communautés. Ça fonctionne comme ça dans le cas de demandes identiques, parce que l'on sait que les ressources publiques ne permettront pas de tout réaliser. Dans le cas où les demandes sont différentes, on pratique un échange de soutien. [...] Un quartier a besoin d'une crèche, un autre d'une école ou vice-versa. Alors, les délégués de ces deux quartiers se mettent d'accord pour appuyer réciproquement leurs demandes. [...] Pour faciliter cette articulation, on fait des réunions préparatoires au sein du forum du budget participatif, dans les associations, ou par le biais du Conseil populaire. [...] Des articulations se construisent chaque fois que les gens se rencontrent. Les leaders communautaires se téléphonent, se préviennent. Le jour du vote des demandes, on chuchote à l'oreille...» Fátima, conseillère de l'arrondissement Partenon.*

## Comment intervenir dans l'espace public ?

### Apprécier ses marges de manœuvres

Avant de s'engager dans un processus d'articulation, les leaders communautaires, principalement les délégués et conseillers auxquels incombera la tâche de hiérarchiser les différentes demandes, veillent à développer une vision la plus globale possible des enjeux.

#### ◆ Évaluer les possibilités effectives de réalisations

Pour cela, les leaders communautaires réunissent divers types d'informations. La "base de données" qu'ils se sont constitué, en archivant les documents financiers des années passées, est ici fondamentale<sup>25</sup>. D'autres données, de type prévision de recettes, sont recherchées auprès des pouvoirs publics, grâce aux contacts noués avec divers représentants ou techniciens.

En croisant les différentes données dont ils disposent et en les comparant d'année en année, les "leaders communautaires" peuvent évaluer les possibilités d'investissements sur l'arrondissement et pour chaque domaine de compétence, afin de définir le volume et la nature des demandes et projets qui seront susceptibles d'être concrétisés.

A Porto Alegre, avant la définition des listes hiérarchisées de demandes, les délégués et conseillers prennent généralement contact avec le coordinateur régional du budget participatif<sup>26</sup> pour obtenir une prévision des recettes municipales. Ils utilisent également les budgets primitifs et plans d'investissements des années passées, ainsi que la liste des priorités retenues à l'échelle de toute la ville. Dans un premier temps, les budgets des années écoulées servent de base de référence pour estimer, à partir des prévisions de recettes, la capacité d'investissements globale de la mairie. Croisée aux priorités de l'année à l'échelle de la ville, et toujours selon l'exemple des années précédentes, cette première estimation est affinée : les leaders communautaires savent alors quelles seront les compétences municipales sur lesquelles seront concentrées la majorité des ressources et celles dont les budgets, et par conséquent le nombre de demandes réalisables, seront resserrés.

#### ◆ Identifier des partenaires potentiels

Si chaque leader communautaire sait déjà quelles demandes il défendra au nom du groupe qu'il représente, il doit aussi savoir dans quel contexte il s'inscrira. Quels sont les points d'union possibles avec d'autres communautés ? Quels sont les groupes défendant des demandes différentes et avec lesquels il est envisageable d'échanger des appuis ? Qui travaille dans la même ligne et autour de projets similaires ?

## Comment intervenir dans l'espace public ?

Un premier savoir-faire consiste à s'informer des demandes et projets des autres groupes. Ces données sont en partie recueillies de façon directe dans les espaces de participation. Mais elles sont aussi le fruit de nombreux moments d'échanges informels : discussions à bâtons rompus en marge des réunions, dans un coin de la salle, à l'entrée ou à la sortie, commentaires lâchés par les uns ou les autres<sup>27</sup> ...

Les assemblées plénières sont, dans le cadre du budget participatif de Porto Alegre, le moment où, au-delà des priorités, chaque communauté commence à évoquer ses propositions. Ces données sont ensuite complétées par les débats au sein des forums et, là où ils existent, des conseils populaires. Certains leaders communautaires vont jusqu'à participer aux réunions des associations d'habitants d'autres quartiers ou, dans le cas des conseillers, d'autres arrondissements. Il s'agit moins, à ce moment, d'ouvrir le jeu des négociations que d'observer et de noter les grandes lignes des interventions. Loin de simplement établir des listes, certains délégués et/ou conseillers cherchent parfois à vérifier l'importance des demandes préalablement recensées. Des visites, plus ou moins officielles, et parfois réalisées à l'improviste, peuvent être programmées dans les quartiers présentant des demandes.

**R**este ensuite à estimer les forces en présence, le "poids" de chaque communauté. En effet, les leaders communautaires savent qu'il est toujours plus intéressant de s'allier en priorité avec les groupes les plus mobilisés et les plus forts dans les espaces de participation.

Cela implique de prendre en compte le nombre de délégués de chaque communauté, avant de négocier avec l'un d'entre eux. Mais cela implique également d'évaluer la crédibilité de ces délégués, aussi bien au sein de leurs quartiers qu'auprès des autres participants<sup>28</sup>.

Cette crédibilité se juge la plupart du temps à partir des interventions publiques, dans la capacité de chacun à élargir ses intérêts à d'autres problèmes que ceux de sa rue ou de son quartier. Les commentaires circulant dans les espaces de participation mais aussi dans les quartiers sont également mis à profit.

### ◆ Penser les bénéfices plutôt que les coûts d'une alliance

*"Je suis entré dans le budget participatif en tant que représentant de l'association Nova Azenha, qui portait un projet de redynamisation du commerce dans le quartier. [...] Finalement, j'ai défendu le projet d'urbanisation de la favela Zero Hora. C'est-à-dire que j'ai soutenu une communauté qui, de prime abord, n'était pas bien vue par la mienne. J'ai donc dû convaincre mon association, transformer ce qui était vu comme un problème en quelque chose de positif. Puisque la favela existait déjà, j'ai beaucoup insisté, par exemple, sur le fait qu'il valait mieux l'urbaniser et améliorer les conditions de vie, ce qui pourrait réduire la marginalité. J'ai aussi souligné notre intérêt, à moyen terme, à appuyer une autre communauté. Ainsi, nous allions gagner plus de crédibilité dans le budget participatif pour pouvoir, dans le futur, être soutenus sur notre propre demande". Pedro, chef d'entreprise, ex délégué de l'association Nova Azenha.*

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

**L'**articulation entre communautés implique souvent de renoncer à certaines demandes pour obtenir un appui sur d'autres. S'appuyant sur la planification des projets réalisés en interne avec la communauté<sup>29</sup>, les délégués savent quelles demandes peuvent être temporairement sacrifiées pour assurer la réalisation d'un autre projet. Mais, avant de s'engager dans une telle négociation, les leaders communautaires doivent bénéficier de l'appui de leur communauté.

Un savoir-faire spécifique consiste alors à valoriser les opportunités ouvertes par une alliance plutôt que la perte que peut représenter l'abandon d'un projet. Autrement dit, les leaders communautaires mettent dans la balance les bénéfices face aux coûts, pour démontrer que les premiers l'emportent largement, tant en terme d'appui immédiat sur une demande fondamentale<sup>30</sup> que de crédibilité dans les espaces de participation impliquant de futures possibilités d'articulation pour relancer les demandes temporairement mises de côté.

### ◆ Construire des alliances

Après que les communautés aient défini en interne la liste de leurs demandes et établi leur stratégie d'action, les "leaders de l'arrondissement Eixo Baltazar développent une façon bien spécifique de conclure les articulations. "Chaque groupe choisit un "négociateur". Ce n'est pas forcément un délégué, mais quelqu'un qui se démarque parce que connu, habile en négociations... Cette personne participe aux réunions préparatoires des autres communautés, pour observer les demandes et esquisser les rapprochements. Ensuite, elle entre dans une commission de hiérarchisation des demandes organisée par le forum et c'est là que sont construits les accords. Ce négociateur ne travaille pas tout seul. Il est toujours orienté par les autres. D'ailleurs, à la fin, les résultats des négociations de la commission sont présentés à l'ensemble du forum qui décide." Paulinho, ex conseiller pour l'arrondissement Eixo Baltazar.

**S'**il n'est pas si courant que les communautés désignent des "négociateurs", l'articulation des acteurs n'est que la conclusion d'un contrat tacite, conclusion impliquant donc toute une stratégie de préparation.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

### ◆ Préparer le terrain des négociations

**N**e pas courir après les appuis mais donner envie aux autres de tenter un rapprochement... Pour une telle tactique, il faut savoir "se montrer", travailler la visibilité de la communauté et de ses demandes, savoir les rendre incontournables.

Un savoir-faire consiste à répartir les différents leaders de la communauté dans les divers espaces de discussion, pour multiplier les réseaux de relations et développer la visibilité des demandes et propositions. En outre, se faire accompagner, dans les réunions, par un groupe d'habitants est un facteur supplémentaire pour "occuper l'espace"<sup>31</sup>.

Le second savoir-faire consiste à prendre systématiquement la parole dans les espaces de participation, bien sûr dans le cadre des débats consacrés officiellement à la présentation et au classement des demandes, mais aussi dans l'intervalle réservé, en début de réunions, aux informations générales.

Commenter un problème, rendre compte d'une autre réunion, poser une question, signaler un événement ou une manifestation peuvent être autant de façons d'évoquer, de façon détournée, les besoins de sa communauté. Parfois, des tracts, des textes photocopiés que les leaders communautaires distribuent dans les réunions, viennent asseoir cette visibilité des propositions.

Ces interventions publiques peuvent avoir un impact fort sur l'assemblée, surtout quand les leaders communautaires savent laisser de côté l'aspect technique de leurs demandes au profit d'un discours s'attachant à décrire avec précision les difficultés et espoirs du quotidien. *"La première fois que j'ai parlé dans une réunion du budget participatif, la première fois que je me suis retrouvé en face du micro, je me suis senti tout petit, une petite fourmi au milieu d'un tas d'éléphants... Mais je connaissais les besoins de la communauté, alors j'ai décidé de mettre la timidité de côté et j'ai commencé à parler. J'ai parlé avec le coeur, de la vie ici où même un chien ne voudrait pas vivre. Ça a eu un tel impact..."* Antônio, délégué de la vila dos Papeiros.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

### ◆ Provoquer des occasions de négociation

**U**ne condition de cette visibilité est de respecter les horaires des réunions, en arrivant à l'heure et en ne quittant pas la salle avant la conclusion des débats. Mais beaucoup vont plus loin. Un autre savoir-faire consiste en effet à arriver en avance et à ne pas hésiter à rester après la réunion, à entretenir les conversations sur le trottoir, à faire le chemin du retour avec les autres, à proposer éventuellement, pour ceux qui disposent d'une voiture, de raccompagner certaines personnes.

Car les négociations se jouent en grande partie dans ces échanges à bâtons rompus entretenus en marge des ordres du jour, dans ces moments flous, avant ou après la réunion, lorsqu'on échange des nouvelles, lorsqu'on commente les propos tenus par les uns ou par les autres, lorsqu'on dispose de plus de temps pour discuter des problèmes.

Pour favoriser ces échanges informels, les membres des forums du budget participatif ou des conseils populaires prévoient parfois des moments de rencontres plus festifs. Un churrasco, des retrouvailles dans un bar, sont souvent l'occasion de renforcer les liens humains et un processus de connaissance réciproque des réalités de chacun.

### ◆ "Marchander" des échanges d'appui

**N**égocier avec les autres groupes implique de savoir faire la preuve de sa bonne volonté et de son ouverture aux demandes et problèmes des autres. Dans les prises de parole publiques autant que dans les échanges informels, les leaders communautaires ont rapidement appris à s'intéresser aux questions soulevées par leurs collègues. Plus le moment de hiérarchiser les demandes approche, plus les interventions se construisent sur un savant équilibre entre la défense des luttes de sa propre communauté et la reconnaissance des luttes des autres.

Grâce aux discussions préalables avec sa communauté, chaque délégué sait exactement jusqu'à quel point il peut renoncer aux demandes de son groupe. Mais le jeu est rarement aussi ouvert et chacun sait préserver une marge de manœuvre. On renonce alors demande par demande pour toujours garder une carte dans la manche. Une façon de faire la preuve de la bonne volonté et de l'esprit de coopération de sa communauté, encourageant ainsi les autres à répondre de la même façon.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

Cependant, renoncer à certaines de ses demandes peut, jusqu'au dernier moment, s'avérer douloureux. Pour faire "passer la pilule", les délégués et plus encore les conseillers, en tant que coordinateurs des réunions, jouent un rôle décisif. Ils développent notamment des savoir-faire que nous pourrions qualifier de mise en scène de ces marchandages, les inscrivant non plus dans un aride calcul de coûts et de bénéfices mais donnant un sens idéologique aux transactions.

Dans les réunions du budget participatif de Porto Alegre, les articulations sont fréquemment appuyées par un discours centré sur l'idée de solidarité qui sera, dans ce contexte, opposée au portrait d'une société construite sur un paradigme individualiste. Cette emphase mise sur la solidarité crée un soubassement idéologique qui valorise les participants, comme détenteurs d'une autre façon de penser la société et les relations, comme porteurs d'un petit supplément d'âme. Cette valorisation est complétée par une mise en scène de chaque acte de renoncement. Les applaudissements sont largement encouragés quand un délégué annonce qu'il retire sa demande au profit d'une autre. Là encore, les conseillers savent toujours à propos glisser un mot, une appréciation positive.

### 3.b - Négocier avec les pouvoirs publics

**T**out le processus de participation est basé sur une relation permanente des pouvoirs publics et des secteurs organisés de la société civile. Mais, cette relation n'existe pas sans un processus d'adaptation réciproque. Du côté des participants, la construction de cette relation est passée par une mutation culturelle profonde : le mouvement populaire de Porto Alegre a dû sortir d'une culture de revendication et d'affrontement pour développer une culture du dialogue, de la négociation, de la concertation.

#### Privilégier d'abord le dialogue

**D**es moments de négociation peuvent être repérés à chaque étape du cycle de participation. Mais il arrive aussi que cette négociation soit nécessaire hors du cadre strict du budget participatif. Ce peut être, par exemple, pour viabiliser une exécution rapide des travaux et services décidés par le budget participatif. Ce peut-être aussi pour faire valoir une proposition politique émanant de la société civile. Quelle que soit la situation, le dialogue est toujours la voie prioritaire des leaders communautaires.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

*“Les infrastructures sportives étaient précaires dans l’arrondissement et le forum de délégués a décidé de présenter un maximum de demandes. La plupart concernait de petits investissements. Les seuls grands travaux consistaient à réhabiliter un gymnase. Mais cette demande n’a pas été satisfaite. Alors nous avons demandé une réunion à la mairie. A l’époque, il n’y avait pas de service municipal des sports et le secrétariat d’éducation ne disposait pas d’assez de ressources pour pouvoir répondre aux besoins sportifs. Après cette réunion à la mairie, nous avons compris que la seule façon d’obtenir plus de ressources pour les sports était de créer un service spécialisé. Le rejet de la demande du gymnase avait mis le feu dans la communauté. Nous en avons profité pour mobiliser les gens. Nous avons invité le maire à visiter le gymnase, en présence des usagers qui ont expliqué tous les problèmes. Nous avons fait signer une pétition pour la création d’un service municipal des sports et nous avons mis la proposition en débat au Conseil du budget participatif où les autres conseillers l’ont approuvée. Finalement, nous avons demandé une réunion avec le maire. Le forum des délégués a monté toute une stratégie de négociation. On a choisi pour parler un leader issu de la communauté la plus concernée. Les conseillers et quelques usagers du gymnase l’ont accompagné. Et finalement, nous avons eu gain de cause”. Angêlica, ex conseillère de l’arrondissement centre.*

### ◆ Provoquer la négociation

**Q**uand la négociation est à l’initiative de la communauté, les leaders communautaires doivent développer plusieurs savoir-faire pour organiser les conditions du dialogue. En ce qui concerne le choix des interlocuteurs, ils s’appuient sur leur connaissance de la structure administrative et politique locale<sup>32</sup>.

Ensuite, il convient de choisir le local où se déroulera la négociation. Si celle-ci s’annonce sous des auspices favorables, les leaders communautaires préféreront un lieu neutre, en dehors de la mairie pour ne pas déséquilibrer le rapport de forces en faveur des pouvoirs publics, mais en dehors également de la communauté la plus directement concernée pour ne pas risquer un climat potentiellement tendu voire agressif lié à l’intervention possible d’habitants n’ayant pas été préparés à la négociation. Le choix se porte alors, en général, sur le siège d’une association d’habitants situé dans une communauté non touchée par le problème en question.

Si les négociations s’annoncent difficiles, les leaders communautaires peuvent au contraire privilégier un local directement lié au problème. Une façon de sensibiliser la mairie, de développer une pression supplémentaire en organisant une visite de présentation des besoins et des problèmes mettant les pouvoirs publics en face à face avec les habitants ou usagers et donc en prise directe avec le problème.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

Reste encore à convaincre les représentants des pouvoirs publics de participer. Pour ce faire, un savoir-faire mobilisé consiste à donner un caractère solennel à l'invitation : celle-ci sera de préférence lancée suite à une délibération officielle du forum des délégués, même si la négociation ne concerne qu'une communauté isolée. Les leaders concernés devront alors obtenir l'appui de leurs collègues<sup>33</sup>. Cette invitation est également transmise par les conseillers, pour plus de poids, soit par l'intermédiaire du Coordinateur régional du budget participatif, soit directement grâce aux listes de contacts<sup>34</sup>.

Quand ils sentent que les représentants de la mairie traînent les pieds pour négocier, les "leaders communautaires" savent rompre exceptionnellement avec leur attitude conciliante pour user de certaines formes de pression : laisser planer la possibilité d'une mobilisation massive de la population de l'arrondissement, d'une manifestation, d'une conférence de presse, est une tactique parmi d'autres. *"C'est bien, parfois, de laisser planer un certain doute sur les intentions des "leaders". [...] Une fois, on avait du mal à organiser une réunion avec un directeur de service. Alors, on a commencé à évoquer comme ça l'idée de bloquer une rue et d'appeler les médias. On en parlait l'air de rien, par exemple devant le coordinateur régional du budget participatif. Tout de suite après, l'assistant du directeur m'a appelée sur mon portable. "C'est quoi cette histoire de bloquer une rue ?". Il voulait savoir mais moi j'inventais toujours quelque chose pour ne pas répondre clairement? Une fois, la communication était coupée, la seconde, je ne l'entendais pas, la troisième, j'étais en réunion et je ne pouvais pas parler, la quatrième fois, je n'avais pas le temps... je ne répondais jamais vraiment. Finalement, la réunion a été programmée".* Laura, conseillère de l'arrondissement Eixo-Baltazar.

### ◆ Préparer la négociation

**L**a table de négociation est maintenant constituée et la date a été fixée. Pour ne pas se laisser submerger par les arguments techniques ou l'aisance oratoire des représentants de la mairie, les leaders communautaires fourbissent leurs armes.

Un premier type de savoir-faire consiste à organiser les acteurs de la négociation. Avant que le budget participatif n'existe, les communautés qui souhaitaient négocier avec les pouvoirs publics la réalisation de travaux ou l'implantation d'un service avaient l'habitude de désigner une commission de négociation. Aujourd'hui, cette pratique est toujours d'actualité, à la différence que la composition de ce groupe est définie, le plus souvent, au sein des forums du budget participatif.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

Seront choisies à la fois des personnes directement touchées par le problème et d'autres, solidaires, mais non personnellement impliquées pour pouvoir équilibrer les arguments et ne pas risquer de tomber systématiquement dans l'émotion. Entrent aussi en jeu, dans ce choix, des éléments subjectifs : la connaissance détaillée du problème et certaines qualités oratoires... Généralement, les "leaders" présentant ces qualités sont connus par leurs interventions dans les débats précédents.

Mais les qualités oratoires ne suffisent pas toujours à assurer le succès de la négociation. Pour mettre toutes les chances de leur côté, les "négociateurs" ont appris à s'entraîner... Au cours d'une réunion de préparation, l'ensemble de la délégation définit avec précision les contours de l'ordre du jour : le point précis sur lequel doit porter la négociation, les objectifs de cette négociation et les points qui devront être questionnés pour obtenir satisfaction.

Les arguments et questionnements seront choisis en fonction de leur pertinence, de leur objectivité et de l'impact attendu, puis répartis entre les "négociateurs", chacun se chargeant de présenter et de défendre un aspect différent et complémentaire du problème ou de la proposition. Le groupe tente aussi de prévoir, pour chaque argument, les réponses et réactions possibles de leur interlocuteur, ainsi que la façon de rebondir et de questionner ces réponses, afin d'être le moins possible pris au dépourvu.

Avant l'implantation du budget participatif, le mouvement populaire de Porto Alegre, organisé en associations d'habitants et conseils populaires, exigeait déjà des réunions avec les pouvoirs publics, pour tenter de résoudre les questions cruciales de régularisation foncière et d'urbanisation des favelas, comme pour négocier les conditions de mise en place de mécanismes de participation. A l'époque du maire Alceu Colares, ces réunions étaient préparées grâce de véritables séances d'entraînement. *"Colares était très fort pour les discours. On devait s'entraîner pour être capables de lui tenir tête. Eriberto, un avocat qui travaillait avec nous dans les mouvements communautaires, jouait le rôle du maire et on expérimentait face à lui tous nos arguments"*. Brizolla, membre fondateur du Conseil populaire de l'arrondissement Gloria et ex conseiller du budget participatif.

### ◆ S'imposer au cours de la réunion

**C**eux qui seront "sur le front", c'est-à-dire les négociateurs, se font souvent accompagner par un groupe d'habitants, qu'ils ont préalablement mobilisés<sup>37</sup>. Sinon, une pétition, une lettre ouverte sont parfois remises pour montrer le poids de la communauté derrière la délégation.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

*"Un jour, j'avais mobilisé un groupe d'habitants pour m'accompagner à la mairie. Quand le maire a ouvert la porte et nous a vus, il m'a dit que le groupe ne pourrait pas entrer. Je ne me suis pas laissée faire. J'ai dit que dans ce cas, personne n'entrerait et que les médias seraient informés que le maire ne voulait pas recevoir la population. Il a soupiré, nous a tous laissés entrer et puis il m'a murmuré en souriant : "quel sale petit jeu, Marli". J'ai souri aussi et je lui ai dit : "c'est ce qu'il faut parfois". Marli, vila Pinto.*

**F**ort de ce soutien de leur groupe, les représentants de la communauté tentent de s'imposer dès le début des discussions. Parler les premiers, en suivant le scénario préalablement défini, écarter tout sentimentalisme, ne pas montrer sa surprise ou son désarroi face à d'éventuels arguments non prévus développés par l'autre partie, ne pas dévoiler une possible méconnaissance d'un sujet, identifier les contradictions mais également les opportunités ouvertes par les arguments de ses interlocuteurs... sont autant de savoir-faire issus directement de la préparation.

Un second savoir-faire consiste à ne pas laisser la réunion se conclure sans une position clairement exprimée. Même si cette dernière n'est pas l'idéal ou si elle ne répond pas immédiatement aux préoccupations, les leaders communautaires ne quittent pas la table de négociation sans une position immédiate et objective. Pas de promesses vagues mais un programme d'action et un calendrier... Des engagements qui sont soigneusement notés pour pouvoir, le cas échéant, servir de référence et maintenir une certaine pression sur les pouvoirs publics.

### **Faire monter la pression**

**D**ans certaines situations, malgré le dialogue et les négociations, la population ne s'estime pas satisfaite au regard de ses besoins et de ses revendications. Soit par divergence politique, soit en raison de difficultés techniques et/ou financières, les décisions ne sont pas suivies d'effet, sans que les justifications avancées ne soient jugées convaincantes. C'est alors que sont développées des pratiques de pression qui, pour être efficaces, doivent faire appel à plusieurs savoir-faire.

#### **◆ Multiplier les angles de pression**

Poursuivre sans relâche ses interlocuteurs est un savoir-faire qui a fait ses preuves. Il consiste à développer des pratiques de lobbying dans toutes les réunions et en contactant directement les cabinets et secrétariats.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

Dans l'arrondissement Eixo-Baltazar, les leaders locaux ont mis sur pied l'opération dite "cassage de couilles". Derrière ce nom provoquant et ironique, se cache en réalité une organisation minutieuse des mécanismes de pression. Le principe est diaboliquement simple. Un groupe de personnes se relaye pour téléphoner de façon ininterrompue au service dont elles exigent une réponse ou la mise en exécution d'une décision prise dans les espaces de participation. A un rythme régulier et suffisamment soutenu pour vite devenir insupportable à celui qui le subit, chacun téléphone pour poser les mêmes questions de la même façon, sans savoir en apparence que dix, quinze ou vingt personnes l'ont précédé... De quoi rendre fou n'importe quel secrétaire ou assistant de direction qui, bientôt, ira supplier son supérieur de prendre des mesures...

Les représentants de la mairie savent généralement ce qui les attend quand ils arrivent dans une communauté ou un arrondissement où existe un certain mécontentement en relation à une demande ou un service. Ils s'y préparent, voire délèguent la mission de s'y rendre à des subalternes dont on ne pourra exiger aucune position. C'est pourquoi les leaders communautaires surgissent par surprise pour exprimer leurs réclamations dans des réunions où on ne les attend pas, soit qu'elles concernent d'autres thématiques, soit qu'elles aient lieu à l'extérieur du territoire concerné. Ainsi, certains leaders communautaires s'organisent entre eux pour accomplir un véritable circuit de discours dans toutes les réunions possibles et imaginables.

Frapper directement chez le maire ou dans les cabinets, téléphoner, envoyer lettres et pétitions sont des pratiques constantes. Parfois, des réunions sont organisées, d'autres fois il faut savoir provoquer une rencontre, faire le siège d'un cabinet jusqu'à être reçu, surveiller les entrées et les sorties pour échanger quelques mots entre deux portes...

Toutes les tactiques sont bonnes pour arriver jusqu'au maire. Si, depuis l'implantation des mécanismes de participation, les citoyens disposent d'un accès facilité aux cabinets, ils doivent encore, dans certains moments de crise, inventer des combines pour accélérer les procédures de prise de rendez-vous. Ainsi, certains "leaders" de la zone Sud, lorsqu'ils souhaitent rencontrer le maire de façon urgente entreprennent un véritable siège de la mairie. Postés aux entrées et sorties du bâtiment, ils peuvent alors intercepter le maire. Ces savoir-faire pour provoquer des rencontres sont hérités du passé du mouvement populaire. Avant l'implantation du budget participatif, toutes les ruses étaient déployées pour accéder aux pouvoirs publics, jusqu'aux plus insolites. Ainsi deux "leaders" ont-elles un jour inventé de confectionner des beignets pour aller les vendre aux fonctionnaires de la mairie. Vantant les qualités de leur marchandise, les deux femmes sont alors allés de bureaux en bureaux, jusqu'à frapper à la porte du maire...

## Comment intervenir dans l'espace public ?

**M**ais il n'est pas toujours nécessaire de discuter directement avec le maire. Un savoir-faire consiste à choisir sa stratégie d'approche : aller directement à Dieu plutôt qu'à ses saints pour plus d'impact et d'efficacité ou, au contraire, respecter les hiérarchies pour ne pas heurter les susceptibilités et risquer de se priver d'appuis futurs. Dans ce dernier cas, la pression, d'abord développée sur les assistants glisse ensuite vers les chefs de cabinet, puis les directeurs, avant d'être dirigée vers le maire. Avec, à chaque niveau, la menace de passer au niveau supérieur...

### ◆ Sortir du face à face exclusif avec les représentants des pouvoirs publics

**S**i les négociations sont réellement dans l'impasse, l'ultime solution retenue par les leaders communautaires est de conférer une plus grande visibilité à leurs revendications. Deux types de savoir-faire peuvent être cités en ce sens.

Le premier consiste à sensibiliser d'autres acteurs politiques et d'autres secteurs de la société civile. Des appuis sont parfois recherchés du côté de l'opposition. Toutefois, de nombreux leaders pensent à deux fois avant d'entrer dans ce jeu qui, dans une certaine mesure, surfe sur des pratiques de clientélisme qu'ils contestent par ailleurs. Organiser une conférence de presse ou donner une interview est alors une alternative<sup>36</sup>.

A Porto Alegre, les leaders communautaires peuvent avoir recours aux "tribunes populaires" de la Chambre des Vereadores. Ils désignent un porte parole qui disposera de dix minutes pour exposer les revendications du groupe face à l'assemblée municipale. Parallèlement, ils mobilisent la communauté pour, le jour de la tribune, emplir les galeries de la salle de l'assemblée et brandir pancartes et affiches. Outre les tribunes, se rapprocher d'un vereador d'opposition est chose facile tant ces derniers sont en principe friands de tout ce qui pourrait apporter de l'eau à leur moulin contre la majorité. Il en va de même avec les médias, alors que ces derniers ont globalement toujours violemment critiqué le parti des Travailleurs et, par ricochet, le processus de budget participatif. Toutefois, le recours aux élus de l'opposition autant qu'aux médias n'est utilisé qu'en dernière solution, pour ne pas offrir une occasion en or de remettre en cause le processus de participation en soi.

Enfin, élargir le débat passe par l'utilisation des nouveaux modes de communication. La tactique dite de la "pluie d'email" est particulièrement retenue quand il s'agit, en dernier recours, d'organiser un mouvement massif de protestation. Ce dernier peut prendre la forme d'une manifestation ou de toute autre forme d'occupation de l'espace public.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

Ce type d'action a largement diminué au fur à mesure que se développait le processus de participation. Mais cela ne signifie pas qu'en dernier recours la population ne finisse pas par reprendre possession du pavé. L'organisation d'un mouvement de protestation fait alors appel aux savoir-faire de mobilisation et d'organisation de la communauté<sup>37</sup>, ainsi qu'à des savoir-faire de communication.

### 3.c - Du côté des pouvoirs publics

**N**ous nous attacherons maintenant aux savoir-faire développés du côté de la mairie pour assurer les relations avec la population. Ceux-ci peuvent être répartis en deux grands types, correspondants à deux types de situations : ce que nous appellerons les relations normales, c'est-à-dire les pratiques quotidiennes de dialogue et de négociation, et ce que nous appellerons les situations de crise.

#### **Rapprocher la structure administrative de la population**

*"Quand le PT est arrivé à la mairie, il y avait d'énormes attentes quant à la participation. Mais, dans les cinq arrondissements qui ont commencé à discuter du budget, cette participation est restée très limitée. Les gens ne croyaient pas à la proposition, ils faisaient preuve d'une certaine agressivité, ils avaient peur d'être menés en bateau. Il y avait de la méfiance, un manque de crédibilité et ce climat était entretenu par les militants du PDT (parti démocrate travailliste) et des partis tirant profit du clientélisme. C'est dans ce contexte que le secrétariat municipal de planification a imaginé le programme SOS Porto Alegre. [...] On a rassemblé entre trente et quarante fonctionnaires, issus des différents services. En mars ou avril de la première année de gestion, alors que les médias nous mettaient sous pression, nous avons organisé un événement solennel devant la mairie, avec Olívio<sup>38</sup>, pour lancer le projet et nous avons commencé à travailler. Nous avons travaillé dans une vingtaine de quartiers. L'équipe de fonctionnaires, tous volontaires, allait, en dehors des horaires de travail, aider la communauté à améliorer les infrastructures. Les fonctionnaires arrivaient bien tôt, le samedi matin, avec le maire. En plus des "mutirão", ils incitaient les habitants à s'organiser. Le slogan, c'était : "ceux qui s'organiseront pour participer pourront bénéficier de travaux". On encourageait les anciennes associations d'habitants à se mobiliser. Les fonctionnaires en profitaient pour identifier les mouvements, les forces vives dans les favelas. Ça a été un vrai travail de fourmi. Mais ce programme a vraiment stimulé la participation. C'est dans ce climat qu'a pu être élaboré le premier budget de la nouvelle gestion". Flavio Koutzil, ex directeur du secrétariat de planification de Porto Alegre.*

## Comment intervenir dans l'espace public ?

### ◆ *Créer des structures et fonctions spécifiques pour assurer une relation de proximité*

**S**i la participation ne concerne pas des projets ponctuels mais bien l'ensemble de la gestion locale, elle implique une adaptation en profondeur de la structure administrative. Au-delà d'actions ponctuelles impliquant les équipes techniques sur le terrain, des structures permanentes ont été mises en place pour favoriser une relation de proximité.

D'une part, une délocalisation des services de la mairie a été mise en oeuvre, par le biais de la création de centres administratifs d'arrondissement ou d'annexes techniques rattachées à des services spécifiques<sup>39</sup>. Ces structures assurent une présence permanente des pouvoirs publics dans les différents quartiers de la ville. D'autre part, des forums dits de service ont été créés : espaces de rencontres mensuelles qui, dans chaque arrondissement, assurent le développement d'un dialogue entre les techniciens et la population. Un dialogue qui ne dépend plus de la seule bonne volonté des uns et des autres mais est structuré et incontournable.

Enfin, la participation, du côté des pouvoirs publics, est assurée par la création de fonctions et de postes spécifiques. A Porto Alegre, ce sont les coordinateurs régionaux du budget participatif, responsables chacun des relations avec la population sur un arrondissement, et les assistants communautaires, responsables des mêmes relations à l'échelle d'un service.

Ces postes de chargé de mission, plus politiques que techniques, assurent l'interface entre les services municipaux et les communautés de base, représentant en quelque sorte le pendant institutionnel de la fonction de conseillers du budget participatif. Ils assistent et participent à tous les débats des forums de participation, reçoivent les questionnements et remarques, transmettent les informations, organisent des rendez-vous, examinent les difficultés, proposent des solutions, accompagnent les travaux... Interlocuteurs permanents, ces médiateurs de proximité sont les pièces maîtresses permettant de systématiser la relation des pouvoirs publics avec la population.

### ◆ *Construire un cadre systématique de rencontres*

Du côté des pouvoirs publics, un second savoir-faire a en effet été d'organiser cette relation dans un cadre permanent et régulier. Cela passe par un calendrier fixe de réunions tenues à intervalle régulier. Peu importe le rythme, l'important est de maintenir une périodicité stable permettant de maintenir la mobilisation de part et d'autre. Cette périodicité est particulièrement remarquable en ce qui concerne les forums du budget participatif, mais elle est également recherchée dans toutes les occasions où la mairie et la population doivent collaborer (par exemple, au sujet de la réalisation d'une demande), y compris et peut-être encore plus quand apparaissent des difficultés et des tensions.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

Ce cadre systématique passe aussi par le maintien des mêmes interlocuteurs. Outre les postes de chargés de mission, l'administration désigne dans ses services les techniciens qui deviendront les référents de la communauté en assurant le suivi des projets depuis leur conception jusqu'à l'accompagnement de leur réalisation sur le terrain. Par ailleurs, ces techniciens veillent à respecter l'organisation de la communauté en choisissant comme interlocuteurs prioritaires les leaders que les habitants ont, formellement ou non, désignés pour les représenter. Ainsi, toute réunion avec la communauté passe par une rencontre préalable de préparation avec ces "leaders". La création d'un réseau de contacts entre l'administration et la population est ainsi favorisée<sup>40</sup>.

Enfin, un savoir-faire complémentaire pour construire ce cadre systématique consiste à établir des rapports de toutes les réunions, assurant ainsi le suivi des débats d'une rencontre à une autre. Ces rapports peuvent être remis à la réunion suivante. Ils peuvent également être envoyés par le courrier.

### ◆ Motiver les techniciens

**S**i la participation implique l'ensemble de la gestion publique, l'engagement des techniciens auprès de la population est nécessaire. Pourtant, cet engagement ne coule pas toujours de source mais peut au contraire se heurter à divers types de résistances liées au changement qu'il implique dans le rythme et la teneur du travail.

Pour contourner ces résistances, la mairie, à Porto Alegre, s'est appuyée sur un groupe de techniciens volontaires, acquis aux principes de la participation, qui ont pu accompagner leurs collègues dans le sens où ils pouvaient valoriser leur technicité tout en encourageant leur engagement dans une démarche participative.

A Porto Alegre, l'une des plus grandes résistances, du côté des fonctionnaires de la mairie, venait de la peur que la participation ne dévalorise la technicité des professionnels qui devraient se plier aux diktats d'une population non formée. *"Pour qu'ils jouent le jeu, il nous a d'abord fallu travailler leur confiance en eux, qu'ils se sentent en sécurité. Il fallait qu'ils soient convaincus qu'ils étaient indispensables pour la construction de solutions techniques et que, travailler en collaboration avec la population, ne remettait pas en cause leur technicité mais valorisait encore les résultats qu'ils obtiendraient"*, explique une architecte du Département municipal d'habitation.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

C'est par une mise en situation permanente que l'idée de la participation a peu à peu fait son chemin dans les cercles techniques. Face à des professionnels habitués à travailler de façon autonomes, les techniciens moteurs de la démarche ont encouragé un esprit d'équipe, une nouvelle forme de travailler en partenariat, d'abord avec d'autres collègues, dans une approche interdisciplinaire des dossiers, puis avec les habitants.

Un accompagnement personnalisé a également été mis en place avec des séances d'entraînement à l'animation de réunions et l'encadrement des techniciens dirigeant pour la première fois des séances de travail avec les habitants. Dans la foulée, des réunions internes d'évaluation étaient organisées pour permettre aux "nouveaux" d'exprimer leurs sentiments et de recevoir, en retour, les remarques et encouragements du groupe.

### Valoriser le principe d'une construction collective

Après avoir vu comment a été rendue possible, du côté des pouvoirs publics, une participation des habitants, restent à observer les savoir-faire mobilisés dans la relation proprement dite avec la population. Nous ne nous pencherons pas tant sur les savoir-faire des élus que sur ceux mobilisés au quotidien par les fonctionnaires.

#### ◆ Associer la population à toutes les étapes de l'exécution d'un projet

Les habitants de Vila Canada, située dans l'arrondissement Cristal, ont obtenu par le biais du budget participatif la régularisation foncière et l'urbanisation de leur favela. C'était en 1999. Mais les travaux, à proprement parler, n'ont été réalisés qu'en 2006. Il aura fallu sept ans pour mener à bien ce dossier. Certes, ce délai est en partie dû aux procédures de régularisation. Mais il s'explique aussi par la démarche adoptée par les techniciens qui, de réunions en réunions, ont construit chaque détail avec la population. Ces réunions, qui se tenaient dans une arrière-cour de la favela ou au domicile du président de l'association locale, ont permis de retravailler le projet autant de fois que nécessaire pour que chacun y trouve son compte, aussi bien les professionnels qui devaient respecter les contraintes techniques d'un plan directeur et intégrer les caractéristiques du terrain, que les habitants qui devaient adhérer pleinement au projet. Rien ne pouvait en effet être lancé tant que toutes les familles n'avaient pas apposé leur signature au bas du projet. Il fallait alors négocier, adapter, convaincre... principalement ceux dont le domicile, situé sur le tracé d'une voie de liaison allait être démolie et reconstruit. L'exemple le plus significatif de ces négociations est celui d'un habitant qui, mécontent de perdre la moitié de la superficie de sa maison, a proposé une solution alternative, lui permettant, par la suite de rajouter un étage à son domicile. Et c'est bien le plan qu'il avait lui-même conçu dans ses grandes lignes qui a été retenu par les architectes du département d'habitation et retravaillé en fonction des contraintes techniques.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

3

I N T E R V E N T I O N D A N S L ' E S P A C E P U B L I C

**C**omprendre la logique de la communauté, même si elle heurte en partie la logique technicienne, est une condition fondamentale de la poursuite du projet. L'un des savoir-faire fondamental développé par les techniciens consiste à intégrer, dans leur travail, les propositions et les attentes de la communauté, pour pouvoir les transformer en solutions techniques.

Ce savoir-faire implique qu'ils n'abordent jamais une communauté avec une proposition toute faite, qui pourrait heurter les sensibilités et créer une méfiance nuisible pour la suite de la relation. Au contraire, ils ouvrent généralement les travaux par une discussion des besoins et des attentes, afin de construire en commun les grandes lignes du programme.

A chaque étape de la conception du projet, tout est ensuite mis en débat. Cette démarche est certes gourmande en réunions mais elle est la base sur laquelle pourra se construire un consensus. Un autre savoir-faire consiste donc à avancer au rythme de la communauté, en intégrant ses remarques, en acceptant de discuter les détails techniques, quitte à tâtonner et parfois à revenir en arrière.

Enfin, la planification des travaux, la présence de la communauté lors de l'ouverture des enveloppes d'appel d'offres, le suivi du chantier par le biais d'une commission de travaux réunissant techniciens et habitants sont autant de moyens d'associer la communauté à chaque étape de la réalisation d'une demande.

### ◆ Repenser les formes de communication

**U**n tel mode de travail implique de repenser la façon dont les techniciens entrent en contact et présentent les projets à la population. En ce sens, deux grands savoir-faire peuvent être distingués.

Le premier concerne le mode d'approche d'une communauté. Les techniciens ouvrent systématiquement une réunion par le problème soulevant le plus grand intérêt des habitants même si, techniquement, cette question semble secondaire. Ce savoir-faire est le résultat d'une préparation préalable avec les leaders locaux et vise à attirer le plus de monde possible dans les discussions.

## Comment intervenir dans l'espace public ?

Avant d'entrer dans le détail d'un projet, les professionnels s'attachent à niveler le niveau de connaissance. Un second savoir-faire est donc lié à l'adaptation du langage technique, autrement dit un savoir-faire de vulgarisation avec l'utilisation de mots du langage commun en lieu et place du vocabulaire technique, ou le recours à des formes de visualisation des projets, telles des maquettes ou des superpositions de dessins en trois dimensions sur des photos de la situation initiale.

Comparer le budget municipal à un budget domestique, utiliser la métaphore d'une recette de cuisine intégrant divers ingrédients pour présenter les différentes contraintes et facettes techniques d'un projet sont autant de formes de vulgarisation qui, à Porto Alegre, ont permis d'associer aux discussions des personnes n'ayant souvent qu'un niveau d'études très limité.

### ◆ Valoriser la participation de la communauté

**A** toutes les étapes du processus de participation, la valorisation de la participation de la communauté est un savoir-faire important mobilisé par les représentants des pouvoirs publics. Elle se traduit dans les discours tenus lors de grandes réunions - par exemple les assemblées plénières - autant que par l'organisation de moments solennels, comme la prise de fonction des nouveaux conseillers du budget participatif.

En outre, la livraison des travaux réalisés est toujours un moment fort auquel la communauté est associée, avec la prise de parole des leaders communautaires aux côtés des représentants de la mairie, un élu et un habitant coupant parfois ensemble le ruban d'inauguration. De façon plus informelle, il n'est pas rare que les techniciens ayant suivi le projet aux côtés de la communauté fêtent avec elle le résultat obtenu.

A Porto Alegre, comme n'importe où, les plaques de chantier mentionnent le maître d'oeuvre, le maître d'ouvrage, le coût des travaux et les entreprises retenues par les appels d'offres. Mais, aux côtés de l'intitulé de la réalisation, une autre inscription rend hommage aux autres acteurs du projet -les habitants- en soulignant que l'opération a été "réalisée grâce à la participation populaire".

### | Gérer les situations de crise

**C**omme nous l'avons vu dans les savoir-faire mobilisés par les leaders communautaires<sup>41</sup>, les relations entre la population et les pouvoirs publics ne sont pas toujours exemptes d'une bonne dose de tension. Les techniciens travaillant auprès des habitants doivent alors savoir administrer les conflits et chercher, en lien aussi bien avec la communauté qu'avec la mairie, des issues aux crises.

#### ◆ Ne pas fuir le conflit

**N**e pas quitter une réunion qui vire à l'affrontement, garder son calme quand les critiques s'accumulent, ne pas y répondre sur le même ton... ces pratiques font état d'un savoir-faire consistant à montrer une capacité à se mettre à la place de la communauté, à entendre ses inquiétudes et ses points de vue et donc à l'inciter à en faire de même et à appréhender les difficultés de la gestion publique et de l'exécution technique des projets et propositions.

Mais ces difficultés ne sont compréhensibles que si elles sont ouvertement exprimées. Face aux reproches, aux injonctions, les professionnels de la mairie ont appris à reconnaître, très simplement, les limites de la structure administrative ou les problèmes pouvant surgir aux différentes étapes du processus technique. Une pratique d'autant plus efficace pour calmer les tensions si les difficultés et contraintes ont été abordées dès le début du projet.

#### ◆ Planifier une sortie de la crise avec la communauté concernée

**E**n temps de crise également, les professionnels représentant les pouvoirs publics privilégient le dialogue et une construction collective de la solution, en définissant, avec la communauté, des objectifs et un plan d'action réalisables à court terme, sur lesquels les deux parties s'engagent tacitement. En interne, la réalisation de ce plan d'action passe par la construction d'une "cellule de crise" au sein des services concernés, avec, si nécessaire, une intensification provisoire de la productivité.

## NOTES

1. L'Indice de développement humain, élaboré par l'ONU sur la base de trois principaux indicateurs (espérance de vie, éducation et revenu moyen), y est ainsi depuis 1994 le plus élevé du pays et de l'ensemble des villes de plus de 1 million d'habitants.
2. Soit avec moins de deux dollars par jour.
3. Source : carte de l'exclusion sociale, Observatoire social de Porto Alegre : [www.prefpoa.org](http://www.prefpoa.org)
4. Slogan de campagne du parti des Travailleurs aux élections municipales de 1988.
5. Circulation et transports, Santé et aide sociale, Education, Sports et loisirs, Culture, Développement économique, Fiscalité et tourisme, Organisation de la ville, Développement humain et environnemental.
6. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders
7. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité : savoir communiquer.
8. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : Représentation, Se constituer un carnet d'adresses.
9. Voir chapitre 1. Organisation et Mobilisation : approcher les membres de la communauté.
10. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : se former pour participer et faire participer.
11. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation : approcher les membres de la communauté
12. En effet, si, à Porto Alegre, chaque délégué du budget participatif représente un groupe de dix personnes, le règlement intérieur du budget participatif ne prévoit en aucun cas que ce groupe ne soit organisé sous une forme juridique associative.
13. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : se former pour participer et faire participer
14. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : gérer les relations avec la communauté.
15. Chaque investissement décidé par la participation populaire est, à Porto Alegre, valorisé comme le résultat d'une lutte de la communauté, d'où l'emploi récurrent de ce terme : conquête.
16. Radios associatives développant des programmes de proximité.
17. Repas traditionnel de viande grillée typique du Rio Grande do Sul.
18. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation : approcher les membres de la communauté.
19. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public : du côté des pouvoirs publics.
20. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public ; identifier des alliés potentiels

N

O

T

R

S

21. tels le mouvement noir, des associations de défense des droits de la femme, le forum social mondial, etc... Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : construire des partenariats.
22. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité : se former pour participer et faire participer
23. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public : du côté des pouvoirs publics
24. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité : se former pour participer et faire participer
25. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public : du côté des pouvoirs publics.
26. Ce que, certains conseillers ont baptisé de CICOP ("centre d'informations du Conseil du budget participatif")
27. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders.
28. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation : construire un objectif commun au groupe ou au quartier.
29. En effet, une demande est systématiquement maintenue sur laquelle les "leaders communautaires" s'engagent à concentrer tous leurs efforts.
30. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation : mobiliser pour participer hors du quartier.
31. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité : se former pour participer et faire participer.
32. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public : construire des alliances
33. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité : se former pour participer et faire participer.
34. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation : mobiliser pour participer hors du quartier
35. Voir chapitre 2. Représentation et représentativité des leaders : mobiliser des réseaux
36. Voir chapitre 1. Organisation et mobilisation et chapitre 2. Représentation et représentativité : savoir communiquer.
37. Olivio Dutra, premier maire PT de Porto Alegre.
38. Telles les "capatazias" du département de propreté urbaine.
39. Voir chapitre 2. représentation et représentativité : se constituer un carnet d'adresses
40. Voir chapitre 3. Intervention dans l'espace public : négocier avec les pouvoirs publics

## ***Assemblées plénières***

Grandes réunions organisées à l'échelle de chaque arrondissement et de chaque espace thématique, les assemblées plénières, qui inaugurent chaque année un nouveau cycle de discussion du budget, réunissent quelque 40 000 personnes. Comptant avec la présence du maire et de ses principaux directeurs de service, elles sont le moment où sont élus les conseillers du budget participatif et définies les priorités de la population. Le nombre de présents détermine également le nombre de délégués sur la base d'un pour dix.

## ***Assistant communautaire***

Poste de chargé de mission affecté aux relations avec la population au sein de chaque service municipal.

## ***Chambre des Vereadores***

Les institutions municipales, au Brésil, distinguent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le premier est formé par le maire et le vice-maire, élus au suffrage universel, qui désignent les directeurs des secrétariats municipaux. Le pouvoir législatif est composé de « Vereadores », sorte de députés municipaux, eux aussi élus au suffrage universel par scrutin individuel. Ces « Vereadores » composent la Chambre des « Vereadores » qui légifère sur les questions municipales, vote le budget et en surveille l'exécution.

## ***Chimarrão***

Infusion d'erva-maté bue à l'aide d'une paille de fer plongée dans une coloquinte, le chimarrão est la boisson traditionnelle du sud du Brésil et des pays voisins (Argentine, Uruguay, Paraguay).

## ***Communauté de base***

Unité de regroupement de la population à une petite échelle, la communauté de base ne fait pas spécialement référence à une origine ethnique commune mais, le plus souvent, au partage d'un territoire (rue, quartier, bidonville...)

## ***Conquête***

A Porto Alegre, les réalisations issues des débats du budget participatif sont communément qualifiés de conquête.

## ***Conseil populaire***

Espaces de débat et de discussion de la société civile organisée, les conseils populaires, implantés sur divers arrondissements de Porto Alegre, sont nés au début des années 1980 de la rencontre de plusieurs associations de quartier. Ils sont jusqu'à aujourd'hui indépendants des pouvoirs publics et fixent leurs ordres du jour indépendamment des préoccupations de la gestion locale.

G

L

O

S

S

A

I

R

E

### ***Conseil du budget participatif***

Le conseil du budget participatif regroupe les conseillers élus sur l'ensemble des arrondissements et des espaces thématiques. Il se réunit deux fois par semaine dans une salle du marché public, situé au centre-ville. A la différence des conseils populaires, le Conseil du budget participatif (le COP) compte avec la présence des représentants de la mairie et concentre ses discussions sur les problématiques liées à la gestion municipale.

### ***Conseiller***

Les conseillers du budget participatif sont les porte-parole élus par la population au cours des assemblées plénières. Ils siègent au conseil du budget participatif et dans le forum de la région ou de la thématique où ils ont été élus. Ils sont révocables à tout instant sur décision de ce forum.

### ***Coordinateur régional du budget participatif***

Poste de chargé de mission responsable des relations avec la population à l'échelle d'un arrondissement ou autour d'une thématique, les coordinateurs régionaux du budget participatif assistent et coordonnent, avec les conseillers, les débats des forums. Ils sont rattachés aux centres administratifs régionaux et au Secrétariat de coordination politique et de Gouvernance locale (ex. coordination des relations avec la population)

### ***Critères généraux et techniques***

Elaborés par les services municipaux et validés par le Conseil du budget participatif, les critères techniques guident la population dans l'élaboration de demandes viables en fonction des contraintes d'urbanisme ou de mise en œuvre technique. Par exemple, une rue ne pourra pas être goudronnée si les réseaux souterrains n'ont pas préalablement été aménagés.

Les critères généraux, proposés par la mairie et là encore validés par le Conseil du budget participatif, permettent quant à eux de répartir les financements entre les arrondissements en toute transparence. Trois données sont prises en compte pour chaque arrondissement : le nombre d'habitants, les priorités exprimées lors de l'assemblée plénières et les carences et manques constatées en infrastructures et services.

Les critères sont remis en débat chaque année au sein du Conseil du budget participatif, au moment de la révision du règlement intérieur auquel ils sont intégrés.

### ***Délégué***

Un délégué du budget participatif est un habitant désigné par un groupe de dix personnes pour le représenter au sein du forum territorial ou thématique. Ses missions consistent à animer les discussions au sein de son groupe, à défendre les demandes qui en émanent et à retransmettre en retour toutes informations issues des discussions du budget participatif. Les délégués sont également chargés de contrôler l'action des conseillers.

## ***Demande du budget participatif***

Dans le contexte du budget participatif de Porto Alegre, le terme de demande caractérise tout projet d'investissements ou toute revendication de services émanant de la population et portée par les délégués et conseillers.

## ***Favela***

Zones d'habitat spontané dont beaucoup présentent toutes les caractéristiques des bidonvilles, les favelas se sont développées dans les interstices de la ville urbanisée et abritent, à Porto Alegre, plus de 20 % de la population. Elles sont encore, pour beaucoup, dépourvues des infrastructures urbaines de base.

## ***Forum du budget participatif***

Les forums territoriaux ou thématiques du budget participatif sont les espaces de discussions dans lesquels les délégués défendent les projets et demandes des groupes qu'ils représentent. C'est ici que se définit notamment la nature précise des investissements qui seront réalisés et que leur exécution est accompagnée. La municipalité y est représentée par le biais des coordinateurs territoriaux ou thématiques. Des représentants des services municipaux sont ponctuellement présents en fonction des ordres du jour. Par le biais des forums, les conseillers du budget participatif rendent également compte des débats en cours à l'échelle de la ville.

## ***Front populaire***

Le Front populaire est, à l'échelle de Porto Alegre, une alliance de partis portés par le Parti des Travailleurs.

## ***Leader communautaire***

Terme générique pour désigner toute personne assumant un rôle d'animation et de mobilisation de la communauté, que ce rôle soit ou non formalisé par un mandat de président d'association, de conseiller ou de délégué du budget participatif.

## ***Mouvement populaire ou mouvement communautaire***

Constellation des associations de quartiers et d'habitants ayant émergé à la fin des années 1970 puis convergé en partie dans des Conseils populaires et autres unions de favelas.

## ***Plan d'investissements et de services***

Document distribué chaque année par la municipalité. Reprenant l'ensemble des travaux et des actions retenus, il permet aux délégués et conseillers de contrôler l'exécution des décisions du budget participatif.

G

L

O

S

S

A

I

R

E

***Priorités***

Les priorités sont votées chaque année par les participants aux assemblées plénières du budget participatif. Dans chaque arrondissement, la population classe ainsi, parmi les douze domaines de compétences de la ville, les quatre qu'elle juge les plus importants en fonction des besoins de développement de son territoire. Le croisement des priorités exprimées par les différents arrondissements forment les priorités à l'échelle de la ville. Ces données font partie des critères généraux et influenceront la répartition des finances entre compétences et entre arrondissements.

***Règlement intérieur***

Document de référence reprenant l'ensemble des espaces, fonctions et des procédures du budget participatif, le règlement intérieur est révisé chaque année au sein du Conseil du budget participatif. La discussion se prolonge dans les forums thématiques d'où émergent des propositions de modification en fonction des difficultés ou des incohérences constatées au cours du cycle précédent.

***Théologie de la libération***

Les communautés ecclésiales de base sont apparues à partir de la moitié des années 1960, suite à un souci des évêques brésiliens de décentraliser les paroisses. Ces CEB sont progressivement passées de la discussion des questions théologiques à la mise en débats des difficultés locales de logement, santé, éducation, travail, droits de l'homme, etc... Elles deviennent le creuset d'un débat démocratique dans lequel les plus précaires peuvent prendre la parole. Une orientation qui se précise avec la constitution de la théologie de la Libération, une véritable option en faveur des pauvres prise par une partie de l'église catholique latino-américaine.

***Vila***

Terme employé à Porto Alegre en substitution du terme de favela.

## ***Sur le budget participatif de Porto Alegre***

GRANET Estelle et WINDENBERGER Jacques, ONG Solidariedade, *Porto Alegre, les Voix de la démocratie*, Paris : Editions Syllepse et Charles-Leopold Mayer, 2003.

GRET Marion, SINTOMER Yves. *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris : La Découverte, 2002

FEDOZZI, Luciano

1997 - *Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial.

1998 - « Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre ». Revista *Ensaio* (FEE), Porto Alegre-RS, v. 19, n. 38, p. 236-271

2000 - *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial

SANTOS, Boaventura de Sousa. « Participatory budgeting in Porto Alegre : toward a redistributive democracy », in *Politics and society*, vol.6, n°4, 1988, pp.461-510.

## ***Sur la démocratie participative et la démocratie de proximité***

BEVORT Antoine, *Pour une démocratie participative*. Paris : Presses de Sciences-Po, 2002.

NEVEU, Catherine (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, Paris : L'harmattan, 1999

SINTOMER Yves, BACQUE Marie-Hélène (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative*, Paris : La Découverte, 2006