



HAL
open science

Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil)

Camille Goirand

► **To cite this version:**

Camille Goirand. Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil). *Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, 2015, 11, pp.53-85. 10.3917/parti.011.0053 . hal-02560450

HAL Id: hal-02560450

<https://hal.science/hal-02560450>

Submitted on 9 Mar 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

RITUELS DÉMOCRATIQUES ET MISE EN SCÈNE DE LA PARTICIPATION POPULAIRE DANS LES ASSEMBLÉES DU BUDGET PARTICIPATIF À RECIFE (BRÉSIL)

Camille Goirand

De Boeck Supérieur | « Participations »

2015/1 N° 11 | pages 53 à 85

ISSN 2034-7650

ISBN 9782807300569

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-participations-2015-1-page-53.htm>

Pour citer cet article :

Camille Goirand, « Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil) », *Participations* 2015/1 (N° 11), p. 53-85.
DOI 10.3917/parti.011.0053

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Rituels démocratiques et mise en scène de la participation populaire dans les assemblées du budget participatif à Recife (Brésil)

› **Camille Goirand**

› **Résumé**

Cet article rend compte d'une enquête sur les assemblées consacrées à l'élaboration participative du budget municipal à Recife. Une première partie présente un état de la recherche sur les dispositifs participatifs au Brésil et en discute les approches dominantes. Une seconde décrit le contexte politique dans lequel l'offre participative a été conçue par le Parti des Travailleurs, au pouvoir à Recife (2001-2012). Les deux dernières parties montrent que l'espace public qui émerge des assemblées est occupé par les corps et le bruit, construit dans une mise en scène du « populaire », hiérarchisé dans ses configurations spatiales, orienté et encadré par les pouvoirs publics. Enfin, l'article montre que les sens de la participation, multiples, convergent vers l'idée que participer, c'est « être là ».

Dans la ville de Recife, capitale de l'État du Pernambouc, dans le Nordeste du Brésil, les assemblées consacrées à l'élaboration participative du budget municipal ont bénéficié d'une large comparution des habitants entre 2001 et 2012¹, au cours de trois gouvernements municipaux dirigés par des maires issus du Parti des Travailleurs (PT) (Ribeiro, 2010 ; Hunter, 2010 ; Goirand, 2014). Des politiques participatives avaient été mises en place à Recife dès le milieu des années 1990. Mais c'est avec l'arrivée de João Paulo Lima e Silva à la mairie en 2001 qu'elles ont pris de l'ampleur, jusqu'à devenir une véritable vitrine nationale de « la façon de gouverner propre au PT (*O modo petista de governar*) », surtout après la défaite électorale du PT à Porto Alegre la même année, malgré la renommée internationale du budget participatif (BP) de cette ville depuis 1988 (Louault, 2011). Jusqu'en 2012, à Recife, le cycle du BP s'est ouvert chaque année en mai, à l'issue d'une période préparatoire de mobilisation des habitants dans les quartiers. C'est au cours des assemblées plénières, tenues de mai à fin juillet, soit dans les quartiers sur des questions générales, soit dans le centre-ville sur des enjeux sectoriels, que l'occasion était donnée à tous les habitants de s'associer à l'élaboration des politiques municipales. À cette étape du cycle du BP, chaque participant était invité à se prononcer sur des « priorités » de politiques publiques pour son quartier, ainsi qu'à voter pour un délégué qui siègerait ensuite au Conseil du BP. Chaque assemblée était organisée par les agents de la municipalité selon une séquence réglée avec soin et selon un déroulement répété d'une fois sur l'autre, tel celui de cette assemblée plénière de juillet 2010, consacrée aux femmes² :

« L'assemblée ouvre à 15 heures. Assez pleine, la salle accueille un nombre important de femmes âgées qui portent des T-shirts aux marques d'associations locales. De nombreux employés municipaux, habillés du T-shirt rouge et jaune du BP, circulent entre les rangs. La séance est précédée d'une ouverture qui comprend plusieurs petits spectacles. Des musiciens du Morro da Conceição entament d'abord un forró entraînant. Suivent une présentation de frevo, un quadrille de femmes en costumes de la Saint-Jean, puis une chanteuse de Música Popular Brasileira (MPB). Pendant ces animations, qui durent une heure, un agent de la mairie prend régulièrement le micro pour rappeler que Recife a "le plus grand budget participatif du monde !...". Beaucoup de gens circulent, discutent, certains

[1] Ce texte s'appuie sur une enquête de terrain menée dans le cadre du projet *Processus et acteurs latino-américains de la participation politique* (PALAPA) financé par l'ANR à partir de 2008, enquête menée à Recife en partenariat avec le département de sciences sociales de l'Université fédérale du Pernambouc (UFPE). Elle n'aurait pas été possible sans l'engagement des étudiants de ce département. Je remercie tout particulièrement Angela Carla Lazaro, Irla Silva Franco, Karen Larissa Gomes da Silva et Vivian do Amaral Farias. Toutes les traductions du portugais du Brésil ont été effectuées par mes soins.

[2] Journal d'enquête, 17 juillet 2010, Assemblée plénière sur les femmes, Terminal maritime, Recife.

chantent ou esquissent des pas de danse sur le son de pandeiros ou d'un cavaquinho, dans la salle ou à ses alentours³. À 16 heures sont appelés différents membres de l'exécutif municipal à la table située sur l'estrade, face au public. Un membre de la direction municipale du BP ouvre alors la séance : "Nous sommes les champions du BP !...", se félicite-t-il. Les personnalités assises à la table prennent alors la parole pour une vingtaine de minutes, se félicitent de l'existence du BP, rappellent qu'il "est très important de participer". Un cadre de la direction municipale du BP explique ensuite la procédure de vote au public. Un grand écran projette un exemple de bulletin de vote : une page A4 entièrement couverte de texte, sur laquelle chacun doit choisir 3 "axes" sur 6, ainsi que 3 "actions" pour chacun des axes retenus. Après un rapide compte rendu de la politique menée l'année précédente par les services municipaux, viennent les prises de parole des participants, pour 20 minutes. Ils indiquent quelles actions ils choisissent et précisent s'ils se présentent comme délégués. Chacun peut parler jusqu'à 3 minutes au maximum, sans droit de réponse. Aujourd'hui, 1 280 personnes s'étant inscrites, 122 déléguées seront désignées. À 17 heures, des bulletins de vote sont distribués aux participants. Ils les déposent ensuite dans des urnes en bois peintes en rouge que des personnels de la mairie habillés de T-shirts "BP" font circuler. Le vote se déroule dans une grande pagaille et le brouhaha est épouvantable. Puis la foule s'écoule peu à peu vers la sortie. »

Plusieurs caractéristiques de cette séquence méritent d'être relevées. Durant la première moitié du temps d'assemblée, les animations musicales participent à une mise en scène du caractère populaire de la participation à travers le choix de manifestations folkloriques locales, assurées par des artistes issus de quartiers défavorisés de la ville. Elles contribuent à faire de cette assemblée participative un moment de fête et de rituel politique⁴. Ainsi, l'habitude qui consiste à appeler, en début de séance, les personnages officiels à la table qui surplombe la salle introduit-elle une configuration spatiale qui sépare clairement autorités municipales et public. Par ailleurs, si les intervenants se félicitent sans cesse de l'existence de la participation, cette dernière, en l'absence de procédures de

[3] Le *forró* est à la fois une danse et un style musical populaire, dont la musique est jouée surtout par l'accordéon et le triangle, typiques du Nordeste. Le *frevo* est une danse carnavalesque de rue essentiellement rythmique et typiquement pernamboucaine, comportant des figures acrobatiques (Coimet, 2002). Le *pandeiro* et le *cavaquinho* sont des instruments de musique couramment utilisés dans le Nordeste.

[4] Le « rituel politique » désigne ici un ensemble d'activités et de gestes qui se présentent sous la forme d'une cérémonie ou d'une séquence ordonnée et répétée. Ces dernières, par la mise en scène sur laquelle elles reposent, activent des images, des représentations et des émotions qui mettent « en jeu la symbolique des relations entre le pouvoir politique et la société civile » (Abelès, 1990, p. 131).

délibération, consiste principalement en une présence sur les lieux de l'assemblée. La description ci-dessus, issue de l'observation des assemblées de 2010 à Recife, montre des interactions très éloignées des conclusions proposées par d'autres études sur cet objet (Avritzer, 2009 ; Van Cott, 2008) : quasi-absence de prise de parole des participants, attention très faible portée aux débats et même au déroulement de l'assemblée, encadrement des activités par les agents municipaux, spectacles offerts par la mairie à un public populaire... Point d'indices clairs et évidents d'acquisitions de compétences politiques, de construction de la citoyenneté, de politisation et encore moins d'*empowerment*... Les comportements observés renvoient plutôt aux rapports ordinaires des classes populaires brésiliennes au politique (Auyero, 2004) – rapports où se mêlent l'indifférence et le rejet, mais aussi la capacité à s'organiser pour saisir les opportunités d'accès aux biens et services publics, notamment au travers d'échanges informels et d'actions collectives.

Sous l'impulsion du PT, le Brésil s'est fait précurseur des expériences de démocratie participative. Dans les années qui ont suivi la création de ce parti en 1980, au cours de la libéralisation lente du régime autoritaire, cette question a occupé une place quelque peu ambiguë dans son projet. En effet, le PT a d'abord donné la priorité au changement de régime et à l'extension du suffrage universel. Quoiqu'il en soit, et alors que la participation était conçue surtout dans ses modalités électorales, elle a aussi été mise en avant comme principe fondateur de l'organisation du parti et comme instrument d'approfondissement d'une « autre » démocratie dans les municipalités dirigées par le PT à partir du milieu des années 1980, telles que São Paulo, Angra dos Reis, Diadema puis Porto Alegre. C'est au cours des années 1990 qu'un « impératif de la participation » (Memmi, 1985, p. 315) s'est imposé, avec la multiplication des références à une « démocratie radicale » participative et avec l'élaboration d'une ingénierie institutionnelle précise. Dans les années 2000, la « façon de gouverner propre au PT (*O modo petista de governar*) » est devenue un label d'efficacité de la gestion municipale de ce parti.

Durant cette même période, les organisations internationales de développement ont multiplié les prescriptions relatives à ces procédures et ont défini une conditionnalité participative pour le financement de l'aide publique au développement. La « participation » est alors devenue un des mots clefs de la coopération internationale, non plus présentée comme un instrument de la construction et de la consolidation démocratiques, mais comme un outil de « gouvernance » locale, nécessaire à l'efficacité de l'action publique (Hermet, 2004 ; Cornwall, Brock, 2005 ; Goirand, 2013).

Grâce à la multiplication des travaux de recherche sur la démocratie participative depuis une quinzaine d'années, nous avons acquis une bonne compréhension de la mise en place des mécanismes participatifs locaux, de leur impact sur l'exercice du pouvoir local ou sur la compétition partisane, de certains des effets de politisation et d'apprentissage, ou encore de leurs

usages clientélistes. Une proportion importante des recherches publiées sur cette question porte sur des cas brésiliens (Abbers, 2000 ; Avritzer, 2002, 2009 ; Baiocchi, 2003 ; Dagnino, 2002 ; Wampler, 2008 ; Goldfranck, 2011). En guise de préambule, cet article se propose d'en discuter brièvement les postulats et les méthodes d'enquête, afin de situer l'approche qui a été adoptée pour l'enquête dont il rend compte. Il fera ensuite le point sur l'offre participative à Recife, où se situe l'étude de cas. La suite de l'article s'appuiera sur des observations menées dans cette ville et les présentera sous la forme provisoire d'un retour d'enquête, sans prétention à construire une démonstration complète. L'objectif est plutôt de soulever quelques questions sur des aspects des pratiques participatives que la recherche-expertise a eu tendance à occulter. Trois points seront abordés : à Recife, le BP est un dispositif conçu pour les classes populaires et investi par elles ; les assemblées plénières du BP mettent en scène une participation ritualisée où la délibération est absente ; enfin, pour les publics présents dans les assemblées, « participer », c'est à la fois « être là » et « obtenir des choses ».

Préambule : de la prescription à l'observation des dispositifs participatifs

La participation de la société civile au nom de la gouvernance démocratique

Depuis la fin des années 1990, les travaux sur la démocratie participative au Brésil et en Amérique latine ont adopté des approches souvent convergentes. Privilégiant les comparaisons modélisées et le recueil de données quantitatives, les études les plus diffusées ont donné la priorité à la description procédurale des dispositifs, avec des contextualisations politiques et sociales rapides et donnant une place réduite à l'observation *in situ* (Goirand, 2013a). L'intérêt de beaucoup de chercheurs s'est tourné vers la qualité de la démocratie locale, la légitimité des autorités municipales, leur efficacité, la transparence de leur gestion, leur capacité à répondre aux demandes des citoyens, la structuration de la société civile, la « culture » démocratique et le capital social (Baiocchi *et al.*, 2011). Jusqu'à présent, au sujet de la démocratie participative, les approches de type normatif et déductif ont dominé de façon écrasante les travaux de sciences sociales relatifs à l'Amérique latine, appuyés sur des postulats concernant les effets de la participation en termes de politisation, d'acquisition de compétences politiques, de pouvoir d'agir (*empowerment*), de citoyenneté ou encore de renforcement de la société civile (Wampler, Avritzer, 2004 ; Dagnino, 2002 ; Van Cott, 2008). Bien sûr, certains ont pointé les difficultés occasionnées par la mise en œuvre de ces dispositifs, telles que la désaffection des citoyens (Goldfranck, 2011) ou bien leur instrumentalisation partisane (Baiocchi, 2003). Ces auteurs n'en conçoivent pas moins la participation *a priori* comme un outil d'approfondissement de la démocratie, *via* le renforcement de la société civile, et pour

l'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité (*accountability*) des gouvernements locaux (Rocha, 2013, p. 124).

La conviction démocratique dont sont animés certains chercheurs ainsi que leur sympathie évidente pour les projets participatifs expliquent sans doute qu'ils fassent écho à la volonté affichée par les promoteurs de ces dispositifs d'approfondir la démocratie, d'élargir l'espace public par le débat et d'ouvrir la décision aux citoyens des classes populaires. D'où une double tendance, d'une part, à penser comme postulats les objectifs définis par les promoteurs de la démocratie participative eux-mêmes, par exemple en ce qui concerne l'ouverture de canaux de médiation des demandes via les « organisations de la société civile » (Baiocchi *et al.*, 2011). D'autre part, à évaluer la « réussite » des dispositifs et à y voir une adhésion large des citoyens (Goldfranck, 2011), une amélioration de la gestion municipale, ou encore une augmentation des compétences politiques des citoyens participants (Avritzer, 2002 ; Van Cott, 2008 ; Wampler, 2008).

De telles approches présentent des limites sur lesquelles nous ne nous étendrons pas ici (Goirand, 2013a, 2013b). Il suffira de rappeler combien le chercheur risque de s'aveugler s'il aborde, pour son travail, l'objet « participation » comme une valeur ou comme un impératif démocratique à défendre, plutôt que comme un comportement social et politique à observer. L'« inflation normative », détectée par Loïc Blondiaux et Jean-Michel Fourniau il y a quelques années, imprègne tout particulièrement les travaux publiés sur des cas brésiliens. Le « refroidissement de l'objet » comme le passage au « moment descriptif » se font ici encore attendre (Blondiaux, Fourniau, 2011, p. 12-18). Ainsi ne dispose-t-on pratiquement pas de comptes rendus d'enquêtes ethnographiques sur les comportements des participants, dans et hors des assemblées. Les travaux publiés sur le Brésil se distinguent donc assez nettement de ceux qui ont été menés ces dernières années sur des cas européens et dont les auteurs portent attention aux comportements des participants, à leurs représentations, leurs attentes (Blatrix, 2002 ; Talpin, 2006 ; Mazeaud, Talpin, 2010 ; Nez, 2013 ; Barrault, 2013). Néanmoins, sur des cas brésiliens, certains travaux récents, qui gagneraient à être diffusés au-delà des cercles proches de la sociologie politique francophone, ont adopté une perspective à la fois critique, distante des interprétations cohérentes avec les recettes internationales de la « bonne gouvernance » et appuyée sur l'observation *in situ* (Sá Vilas Boas, 2011 ; Montambeault, 2012 ; Rocha, 2013). Tenant compte de leur apport, le présent article restitue une enquête dont l'objectif était de saisir ce qui se joue au sein des assemblées, de retrouver les comportements de participants et de prendre en compte leurs propres paroles sur la participation : comment et pourquoi prennent-ils la parole, avec quelles inégalités, avec quel intérêt manifeste pour la participation ? Pour quelles raisons comparaissent-ils dans les assemblées ? Le fait que les assemblées plénières constituent des instruments de distribution territoriale de ressources matérielles définit-il des logiques de comportement spécifiques, notamment liées à la nécessité de capter ces ressources ? Au cours du processus participatif, comment les interactions concrètes se configurent-elles, entre participants et

agents de l'État chargés de sa mise en œuvre, par exemple *via* les dispositions matérielles des assemblées, la répartition des prises de parole ou encore la mobilisation de symboles et rituels⁵ ?

Une enquête sur le dispositif participatif à Recife : questionnements et méthodes

Cet article repose sur une observation de terrain pensée comme une sociologie comparée des *pratiques* de participation et des espaces sociaux et politiques dans lesquels elles s'inscrivent. L'observation a ainsi concerné les prises de parole des participants, leurs attitudes corporelles et l'intérêt ou l'indifférence qu'ils affichent pour les débats et le déroulement des assemblées, leur organisation matérielle, la visibilité des appartenances associatives, les manières de voter en fin de séance... L'attention s'est aussi portée sur la façon dont les participants se saisissent du dispositif participatif : ce qu'ils comprennent, ce qu'ils en font, ce qu'ils en attendent. Le regard est donc centré sur les comportements des participants et leurs interactions immédiates avec les autorités municipales. Si le risque était de les isoler, une fois de plus, l'objectif était bien de détecter en quoi ce qui se joue dans l'enceinte d'une assemblée peut fournir quelques clefs d'explication complémentaires des observations menées par ailleurs dans les quartiers populaires (Montambeault, Goirand, 2013). Au-delà de l'espace des assemblées elles-mêmes, l'objectif était par conséquent de discerner comment et pourquoi les classes populaires se saisissent de dispositifs participatifs dont elles sont les principales destinataires, à la fois pendant le déroulement des séances et au cours d'interactions qui se nouent ailleurs, dans leurs quartiers.

Au-delà de la participation, cette étude s'inscrit dans un ensemble d'interrogations classiques qui traversent les études néo-institutionnalistes. Comment les normes et règles institutionnelles définissent-elles des comportements ? Et comment individus et groupes s'en saisissent-ils ? (Freymond, 2010 ; Goirand, 2014). De façon générale, et malgré l'hétérogénéité de ses différents courants, le néo-institutionnalisme nous incite à prêter attention aux processus par lesquels l'ordre institutionnel informe les pratiques et processus politiques, structure les comportements (Hall, Taylor, 1997). Dans le cas du BP à Recife, il convient d'éclairer la façon dont les dispositifs peuvent définir les pratiques des participants, par exemple les amener à s'organiser pour peser sur la décision ou obtenir une représentation. Mais il est aussi nécessaire de comprendre comment ces dispositifs sont informés, tant par ces usages que par les modalités de leur agencement par les autorités municipales. Au-delà de l'enjeu participatif, les interrogations portent donc sur les institutions politiques, plus précisément

[5] L'enquête présentée ici a été guidée par cette série d'interrogations, dans la continuité de réflexions collectives exposées dans un dossier paru dans la *Revue internationale de politique comparée* (RIPC) en 2013, vol. 20, n°4.

sur la rencontre entre une « offre de participation » et les publics qui s'en saisissent, quand bien même cette offre ne répondrait-elle pas à leurs attentes (Rocha, 2013).

Pour répondre à ces questions, cet article rend compte d'une enquête menée à Recife entre 2009 et 2012. Elle a associé deux volets, quantitatif et qualitatif (Greene *et al.*, 1989)⁶ : observation et description des assemblées plénières de 2010⁷, questionnaires appliqués lors de ces assemblées, entretiens semi-directifs menés avec des personnes qui avaient répondu préalablement au questionnaire. Dans cette enquête mixte, le volet quantitatif n'a pas tant servi à « obtenir des résultats statistiquement significatifs » (Parizot, 2010, p. 94), qu'à identifier des logiques pratiques de comportement et d'interprétation de la réalité. Cette enquête a été guidée par les questionnements larges soulevés plus haut, mais sans prétention à y répondre de façon systématique. L'objectif était plutôt ici d'appuyer la discussion des postulats sous-jacents aux travaux publiés sur les expériences participatives menées au Brésil.

L'offre participative à Recife

L'introduction tardive de la thématique participative par le PT à Recife

À Recife, tant la droite que la gauche ont eu recours au référentiel participatif, et ce dès le début des années 1990. En conséquence, ce n'est que tardivement que les dispositifs participatifs y ont été identifiés au PT et à une politique de gauche. Après sa réélection comme maire PMDB⁸ en 1992, Jarbas Vasconcelos a lancé une politique d'aménagement urbain appuyée sur différents dispositifs participatifs consultatifs, en particulier pour l'urbanisation des zones d'habitat précaire (Assies, 1991, p. 276 et s.). À côté de la création de multiples conseils dans différents secteurs des politiques publiques, il a mis en place un « budget participatif », affiché comme un signe de son engagement vis-à-vis de l'électorat populaire (Vidal, 1998, p. 99). Dès le début des années 1990, la ville de Recife a

[6] Cette enquête a été menée en collaboration avec les Universités fédérales du Pernambouc (UFPE) et du Sergipe (UFS), au Brésil, et a été financée par l'Agence nationale de la recherche, avec le soutien scientifique et logistique du CERAPS (UMR 8026, CNRS/Université de Lille). Sa conception ainsi que le traitement des données recueillies ont beaucoup bénéficié des échanges noués avec David Garibay, Hélène Combes, Marie-Hélène Sá Vilas Boas, Françoise Montambeault, que je remercie ici. Merci également à Thomas Soubiran, du CERAPS, pour le traitement des questionnaires.

[7] L'enquête a été menée au cours des assemblées thématiques plutôt que régionales, car les premières procédant à la répartition des dépenses d'infrastructure sur l'ensemble de la ville, elles ont paru particulièrement adéquates pour tester les logiques d'appartenance territoriales dans les pratiques de participation.

[8] Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), situé au centre droit, allié pendant de longues années au Parti du Front Libéral (PFL), situé à droite.

été dotée d'institutions participatives, très largement inspirées des mécanismes inventés par le PT à Porto Alegre, mais portées par un dirigeant du centre droit local. Face à leur ennemi, les cadres du PT à Recife n'ont pas recouru aussi systématiquement qu'ailleurs à la thématique participative, car elle leur permettait moins qu'à leurs camarades du Sud de se distinguer de leurs adversaires.

Ce contexte particulier explique que l'on observe une opposition nette entre la fréquence croissante des références à la démocratie participative dans le discours du PT au niveau national et leur rareté à Recife. Dans le Sud du pays, le PT a mis assez tôt en avant cet enjeu et l'a présenté comme une spécificité de sa gestion municipale. Cela lui a permis de préserver, tout en la renouvelant, son image de parti à la fois démocrate et bon gestionnaire. À Recife, cette image et cette stratégie se sont imposées bien plus tardivement. Dans les documents produits par le PT, les références à la participation y sont restées allusives pratiquement jusqu'à la campagne de 2001 et la victoire de João Paulo Lima e Silva. Par exemple, le bulletin municipal du PT de Recife, qui présentait le programme de gouvernement du parti pour les élections municipales de 1996, se limitait à rappeler, de façon laconique, la nécessité de « consolider la façon de gouverner propre au PT »⁹, sans autre précision. Ici, l'expression renvoie de façon implicite aux procédures participatives, comme une concession aux spécificités du PT. Rien de plus.

Quatre ans plus tard, en mars 2000, quand la direction municipale du PT a défini sa stratégie pour les élections municipales d'octobre, la thématique de la participation avait pris une place bien plus importante. En priorité, pour sa « tactique électorale », le PT a décidé de faire des « propositions concrètes, cohérentes avec la façon de gouverner propre au PT (*O modo petista de governar*), et d'inverser les priorités en renforçant les luttes des mouvements sociaux et les mécanismes de démocratisation de l'administration, de façon à garantir réellement la participation populaire »¹⁰.

Au cours de la campagne municipale de 2000 à Recife, le discours de la participation a donc été introduit sous des formes un peu plus précises. Il a reposé sur des références claires aux mécanismes du « budget participatif » et sur l'association entre ces procédures et l'amélioration de l'efficacité des administrations locales. Dans le même temps, les accents socialistes du discours ont disparu. La participation n'est plus synonyme de luttes contestataires, mais est présentée comme un moyen de mettre l'administration municipale « sous le contrôle de la société », d'« élargir l'espace public » et d'approfondir la démocratie, dans une association implicite entre les mécanismes institutionnels proposés (« les

[9] Partido dos Trabalhadores (Recife), *Experimente PT, Boletim informativo do Diretorio Municipal do Recife*, novembre 1995, p. 1-2.

[10] Partido dos Trabalhadores (Recife), *Resolução Política, eleição municipal do Recife 2000*, 20 mars 2000, p. 1.

conseils ») et les résultats qui en sont attendus, à la fois en termes de citoyenneté, de politiques sociales et de modernisation de l'action publique (Van Cott, 2008). En 2000, le discours de la participation, plus précis que par le passé, s'est appuyé sur l'énumération des effets attendus des mécanismes d'élaboration participative des budgets municipaux : meilleure efficacité dans la gestion des villes, « investissements sociaux », administrations publiques « sous contrôle de la société », modernisation de l'action publique, « ouverture de l'espace public »... « Nous démocratiserons la mairie !... », annonçait le PT de Recife dans un communiqué de campagne en 2000¹¹.

La mise en place du BP à partir de 2000

En décembre 2001, la XII^e Rencontre nationale du PT s'est tenue à Recife. Le document final détaillait le sens précis donné par le PT à la « démocratie participative ». Pensée comme un instrument de la réforme des administrations publiques, « un nouveau modèle de gestion d'État » et un « nouveau cadre pour le développement », la participation n'y était plus abordée en référence à la fin de l'autoritarisme et aux libertés, mais comme un moyen de « réorganiser la façon d'assurer les services publics, de les rendre plus efficaces tout en économisant des ressources ». Les principes de la « bonne gouvernance » inspirent très largement cette approche de l'État « démocratique et participatif », dont il ne s'agit plus de révolutionner la structure, mais d'améliorer la gestion¹². Les mécanismes participatifs sont désormais présentés comme une spécificité de la pratique politique des élus PT :

« Le parti doit agir pour renforcer, dans nos administrations publiques, ce qui doit être *sa marque* : la démocratisation de l'État, et la participation populaire effective¹³. »

Cette « marque » du PT a constitué un instrument de sa stratégie électorale pour les municipales de 2004. La direction nationale du parti rappelait, par exemple, que l'utilité de ces mécanismes était de permettre au parti de maintenir son lien historique avec les organisations de mouvement social, à condition que ses membres parviennent à garder la main, *via* « l'engagement des militants du parti dans la construction de mécanismes où existe une participation populaire effective, comme les conseils »¹⁴.

[11] Partido dos Trabalhadores (Recife), Diretório municipal, *Comunicado ao povo do Recife*, 11 avril 2000, p. 2.

[12] Partido dos Trabalhadores, *Resoluções, XII Encontro nacional do PT (Recife, 14-16 décembre 2001)*, São Paulo, 2001, p. 39-40.

[13] Partido dos Trabalhadores, *Vereador e Vereadora, Caderno de formação para candidaturas*, São Paulo, 2004.

[14] *Ibid.*

Cette généralisation du recours à la rhétorique participative ne prend sens qu'au regard de plusieurs changements qui ont traversé le champ politique dans les années 2000. Face à la force des prescriptions libérales, la conversion doctrinale du PT (Hunter, 2010) s'est accompagnée de choix destinés à accréditer son ancrage populaire et social. Dans le même temps, le processus de professionnalisation politique d'une partie des militants de ce parti a été associé à une personnalisation croissante de ses directions locales (Goirand, 2014). La conjonction de ces facteurs a transformé les politiques participatives et la rhétorique qui les accompagne, en ressources de légitimation, pour le parti comme pour ses élus. Au moment où étaient abandonnées les références au marxisme et à toute forme de révolution, le PT s'est saisi de cet « impératif catégorique » pour en faire l'image de marque de ses administrations locales (Memmi, 1985, p. 315). En se professionnalisant, ses dirigeants couraient le risque de perdre leur ancrage dans l'espace contestataire. Avec les politiques participatives, ils ont trouvé un moyen d'institutionnaliser, voire de consolider leur lien avec l'électorat populaire, tout en répondant aux prescriptions internationales libérales.

En effet, la rhétorique participative présente deux faces. D'un côté, l'évocation de la « participation » contestataire sert de marqueur de gauche et répond aux demandes de changement politique. De l'autre, elle désigne aussi des mécanismes de prise de décision ; ce faisant, elle dépolitise les interventions dans la vie publique en ne mettant l'accent que sur les procédures. Elle donne alors un signal inverse du précédent, car cette « participation » répond aux impératifs de réforme de la gestion publique locale, autour des enjeux de la transparence, voire de la recherche d'efficacité. De façon générale, en Amérique latine, cette référence à la « participation » comme norme fondatrice d'une nouvelle ingénierie institutionnelle a correspondu au tournant social-démocrate et libéral suivi par les gauches latino-américaines. Dans le cas du PT, le discours participatif a pris de la substance précisément à la période où le parti a opéré ce tournant et où il s'est inséré dans le champ du pouvoir, et alors qu'il lui fallait aussi préserver son ancrage au sein des catégories populaires et affirmer ses différences vis-à-vis des droites. Dans ce contexte, la défense de procédures participatives a fourni les preuves de l'engagement de ce nouveau personnel politique vis-à-vis des classes populaires, tout en lui permettant de conserver l'appui des mouvements sociaux. À cette étape de leurs carrières politiques ascendantes, il était stratégique, pour des personnalités comme João Paulo Lima e Silva, de montrer qu'ils n'étaient pas des hommes politiques « comme les autres ».

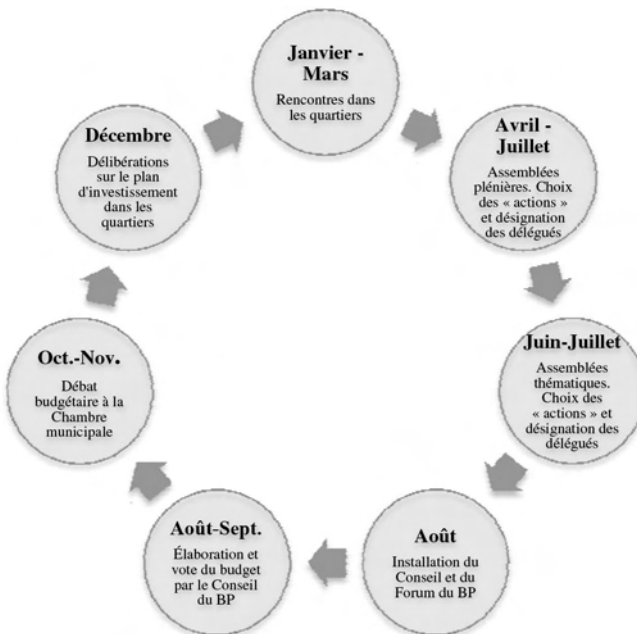
En effet, on peut faire l'hypothèse que les « politiques participatives » ne sont pas seulement devenues une ressource de légitimation et une caution d'appartenance à la gauche après que cette dernière a abandonné les références systématiques au marxisme et à la révolution. La référence à ces politiques est aussi venue accompagner, voire compenser, un processus d'institutionnalisation et de professionnalisation, qui s'est accentué au cours des années 1990 et qui a pu être ressenti par certains comme comportant des risques. Pour les cadres locaux du PT, attachés à leur identité de militants issus des mouvements

populaires, appeler le « peuple » ou les « habitants » à participer, c'était proposer de rapprocher la politique « des gens », montrer une volonté de changer la politique, dire qu'ils restaient bien eux-mêmes.

Le cycle du budget participatif à Recife

Entre 2001 et 2012, l'élaboration participative du budget municipal à Recife s'est déroulée au cours d'un « cycle » annuel, principalement marqué par la tenue d'assemblées dans chaque circonscription. Au cours de ces assemblées, coordonnées par des représentants de l'administration municipale, les participants étaient appelés à hiérarchiser des « actions », c'est-à-dire les priorités de la politique d'investissement public dans leur quartier, ainsi qu'à désigner des délégués pour les représenter au Forum et au Conseil, eux-mêmes chargés de discuter puis d'élaborer le budget, ensuite présenté par l'exécutif à la Chambre municipale. Entre 2001 et 2012, la part du budget municipal élaborée selon cette procédure a concerné environ 10 % du budget d'investissement de la municipalité, soit pas plus de 6 % de son budget total (Cary, 2007, p. 86) – proportion sans commune mesure avec l'importance politique qui lui est accordée.

Schéma 1. Le cycle du budget participatif à Recife (2001-2012)¹⁵



[15] Source : site de la mairie de Recife, page « Budget participatif », document « Le cycle du BP », <http://www.recife.pe.gov.br/op/ciclo.php> (dernière consultation le 3 septembre 2014).

Le cycle annuel du BP comprend des étapes distinctes, ainsi que l'illustre le schéma ci-dessus, largement diffusé par les équipes municipales depuis 2001 (Montambeault, 2009). La période où l'activité touche le nombre le plus élevé de participants couvre les mois d'avril à septembre, pendant lesquels deux phases se distinguent de façon nette. Une première étape, qui se situe dans les différents quartiers de la ville, est marquée d'abord par la diffusion d'informations auprès des habitants par les agents de la mairie qui les incitent à participer, puis par la tenue d'assemblées dites « régionales » et « thématiques ». Ces dernières, où tous les habitants qui le souhaitent peuvent comparaître, sont consacrées à la sélection des investissements à mener dans les quartiers, ainsi qu'à la désignation des représentants pour la suite. Chaque assemblée se termine par un scrutin, à l'occasion duquel les participants votent pour des « actions » et pour des délégués. S'ouvre alors une seconde phase du cycle, durant laquelle ces derniers siègent au Forum, qui lui-même élit les membres du Conseil du BP.

L'« offre de participation » proposée par la municipalité a consisté principalement dans la mise en place d'un dispositif d'allocation des investissements publics et d'aides sociales à destination des plus démunis. La possibilité d'intervenir sur la hiérarchisation des « actions » et donc de drainer des ressources publiques vers leurs quartiers a pu constituer une forte incitation pour les habitants à se saisir du dispositif. Le cycle du BP constitue donc une double offre : de participation, mais aussi de distribution de ressources. Ces ambiguïtés constitutives du dispositif définissent très largement les modalités selon lesquelles les habitants des quartiers populaires s'en sont saisis, ainsi que leurs motivations à participer. En effet, les procédures prévues introduisent des pratiques et des motivations assez éloignées des principes brandis par ses promoteurs. D'une part, la représentation n'est pas absente de ce dispositif ; d'autre part, la possibilité de capter des ressources *via* la présence dans les assemblées crée une incitation forte, dans un contexte de pénurie et de fortes inégalités sociales et urbaines.

Rituels participatifs à Recife

Le BP, un dispositif investi par les classes populaires

C'est un public très largement issu des classes populaires qui se présente aux assemblées du budget participatif de Recife. Si aucune recherche exhaustive n'est disponible à ce sujet, les informations recueillies par l'enquête de 2010 tendent à le confirmer. L'observation des assemblées en donne un premier indice, comme l'indique cet extrait de journal de terrain :



« Le public présent est d'allure très populaire : petit monsieur maigre portant un chapeau en paille et un pantalon à pinces, une chemise flottante et un chapeau noir, très conforme à la représentation du vieux nordestin dans le reste du pays ; femmes en tongs, pantalon

¾ moulant et T-shirt laissant les épaules découvertes ; des groupes de plus jeunes ; des hommes trapus, chaussés de tongs et habillés de chemises parfois ouvertes ; de vieilles femmes édentées ; des jeunes filles aux corps fins et habillées de shorts courts, un portable à la main ; des femmes d'âge mûr, avec un embonpoint certain ; des hommes à la moustache sévère... Au-delà de la diversité d'âge et de sexe, le public présente une apparence populaire qui tranche nettement avec celle du personnel de la mairie responsable du BP. Il se différencie de l'assistance par son maintien et son vêtement : les hommes portent des chemises et des pantalons chics confectionnés dans des tissus plus nobles ; les femmes portent des robes plus chics également, des sacs à main et des chaussures fines¹⁶. »

Le profil populaire des participants peut aussi être détecté aux signes d'appartenance qu'ils mettent en avant, le plus souvent à travers des inscriptions portées sur des T-shirts, qui signalent le fait qu'ils se sont déplacés en groupe depuis leurs quartiers. C'est le cas, par exemple, de femmes des « Cercles populaires de sport et loisir », rencontrées lors d'une assemblée consacrée aux femmes. De même, lors de l'assemblée portant sur l'assistance sociale, les T-shirts de couleurs vives portés par les participants permettaient de repérer leurs appartenances populaires : un centre social, une crèche, le programme *Pro Jovem*, des centres de formation professionnelle pour les jeunes, etc.¹⁷.

L'enquête par questionnaire confirme cette forte surreprésentation des catégories populaires dans les assemblées du BP¹⁸. En effet, alors que 17,45 % des participants vivaient avec moins d'un salaire minimum¹⁹, c'est-à-dire en situation d'indigence, ils étaient 85,96 % au total à gagner moins de cinq fois cette somme, ce qui représente un revenu relativement bas. La prédominance de personnes déclarant vivre dans une maison (85,96 %) confirme ce profil populaire puisque, dans une ville comme Recife, les classes favorisées vivent dans les immeubles de luxe du bord de mer, tandis que les populations défavorisées s'installent dans des maisons individuelles, souvent situées sur des terrains qu'elles occupent sans titre de propriété (Goirand, 2000). Enfin, on observe qu'une faible proportion des personnes interrogées dispose de diplômes universitaires (15,32 %) et que leur majorité a interrompu sa formation au niveau secondaire (47,66 %), voire primaire (21,71 %).

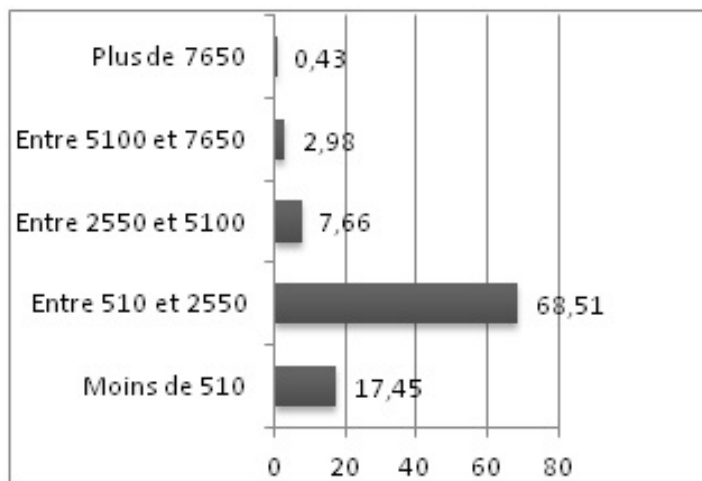
[16] Extrait du journal d'enquête, 8 juillet 2010, Assemblée plénière sur le développement économique, Terminal maritime, Recife.

[17] Journal d'enquête, 17 juillet 2010, assemblée plénière des femmes et 9 juillet 2010, Assemblée plénière sur l'assistance sociale, Terminal maritime, Recife. À partir de 2005, le programme fédéral *Pro Jovem* a financé la formation professionnelle à destination des adolescents des quartiers défavorisés (www.projovem.gov.br). L'allocation des ressources attribuées dans le cadre de ce programme fédéral était menée par les municipalités.

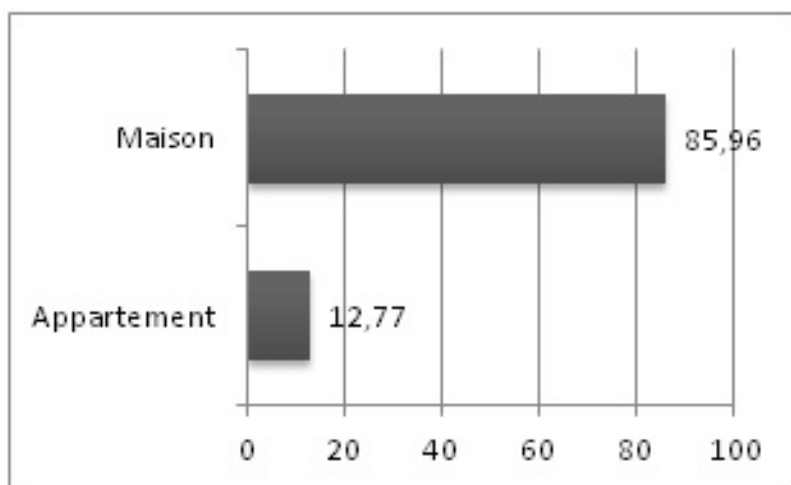
[18] Les données présentées ci-dessous sont issues du traitement de l'enquête par questionnaire (N = 289) menée à Recife en 2010.

[19] En 2010, le salaire minimum était de 510 *reais*, soit environ 200 € par mois.

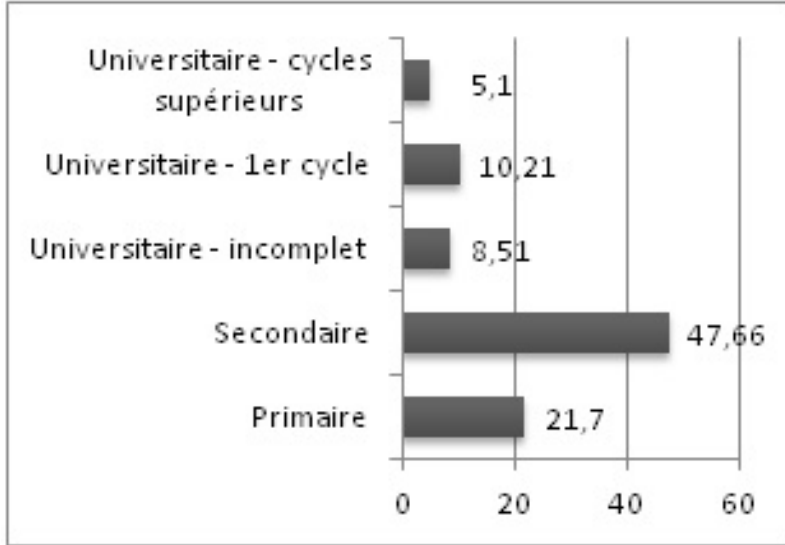
Graphique 1. Revenu mensuel (en reais) déclaré par les participants aux assemblées (enquête Palapa, 2010)



Graphique 2. Type de logement (en %) des participants aux assemblées (enquête Palapa, 2010)



Graphique 3. Niveau de scolarité déclaré par les participants (en %) aux assemblées (enquête Palapa, 2010)



Ces données restent cependant lacunaires : il faudrait les compléter par des informations relatives aux professions exercées par les participants²⁰. Elles tendent à confirmer ce que l'observation ethnographique rend évident : les assemblées du BP sont peu investies par les catégories sociales moyennes et supérieures et constituent des espaces « réservés » aux classes populaires. C'est aussi ce qu'a constaté Marie-Hélène Sá Vilas Boas dans le cas des conférences de femmes à Recife, où 60 % des participantes étaient sans activité professionnelle ou bien employées domestiques à la fin des années 2000 (Sá Vilas Boas, 2013, p. 55). La prédominance de la composante populaire dans les dispositifs participatifs pourrait contribuer à consolider la ségrégation sociale plutôt qu'à inverser le cens. Le BP constitue, en effet, un espace réservé à cette participation populaire, qui est devenue la condition, pour les plus démunis, pour drainer des ressources vers leurs quartiers. Leurs habitants connaissent donc une contrainte participative dont sont dispensés ceux des quartiers favorisés, qui n'ont pas besoin d'accéder aux programmes d'aide sociale ciblés et dont les lieux de vie sont mieux pourvus en infrastructures.

[20] Les questionnaires comportaient des questions relatives aux activités professionnelles des personnes interrogées, de leurs conjoints ainsi que de leurs parents. Cependant, l'inexistence d'une nomenclature simple et unifiée fournie par l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE), ainsi que les difficultés rencontrées par les personnes interrogées pour répondre à ces questions, ont compliqué et retardé le traitement de ces données, qu'il n'a pas encore été possible d'exploiter.

Les inégalités sociales de la participation dans les dispositifs locaux sont connues, ainsi que l'ont montré Alice Mazeaud et Julien Talpin : « La dynamique même de la participation peut engendrer des mécanismes d'exclusion. » Cependant, les mécanismes à l'œuvre dans les assemblées du BP se traduisent sous des formes extrêmement différentes de celles observées dans les cas européens. Ils n'y reposent pas sur « l'absence des catégories populaires [...] du fait de leur faible maîtrise des règles implicites régulant les interactions en leur sein » (Mazeaud, Talpin, 2010, p. 370). Ils se traduisent plutôt par une injonction à participer spécifiquement dirigée vers les classes populaires (Goirand, 2013b). Par ailleurs, Marie-Hélène Sá Vilas Boas met en valeur des différenciations sociales claires parmi les participants, en termes de comportement dans les assemblées : si une majorité du public y présente un profil populaire, des processus d'exclusion interviennent dans le maintien ou la capacité à exprimer un point de vue (Sá Vilas Boas, 2012). Les plus démunis ont tendance à se tenir en retrait, à se montrer réservés et à ne pas prendre la parole.

La mise en scène du populaire et l'encadrement de la participation

De la part des autorités municipales, la composante populaire du public fait l'objet d'une valorisation qui transparait avec netteté dans l'organisation matérielle des assemblées. Dans leur mise en scène, ces dernières donnent une très large place à des manifestations culturelles issues du folklore régional, ce qui contribue à rendre visible le caractère populaire de la participation, tout en lui conférant un aspect festif. À l'ouverture de l'assemblée thématique consacrée au tourisme, en juillet 2010, un agent de la mairie se réjouissait au micro de la tenue de cette « fête de la démocratie » et souhaitait ainsi « une bonne assemblée à tous, un bon vote », annonçant avec entrain le nom des « artistes de la ville qui ouvrent l'assemblée ». Quelques minutes plus tard, le coordinateur municipal du BP appelait les participants à manifester de l'« entrain » et de la « gaieté ». Il commentait : « Nous avons eu de bons retours sur l'ambiance dans les assemblées régionales. Nous sommes très heureux. Bonne assemblée à tous²¹ ! »

Chaque assemblée thématique est ainsi ouverte par des représentations musicales issues de la culture populaire du Pernambouc, avec des performances assurées par des groupes des quartiers populaires de la ville de Recife : fanfare d'une quarantaine de jeunes adolescents habillés d'uniformes de couleurs vives et venus du quartier de Casa Amarela, groupe de *maracatu* de la favela Morro da Conceição, orchestres de *forró* ou de *frevo*, danses et costumes de la Saint-Jean²²... Autant de rythmes et de danses dont la ville de Recife se dit le berceau et

[21] Extrait du journal d'enquête, 19 juillet 2010, Assemblée plénière sur le tourisme, Terminal maritime, Recife.

[22] Le *maracatu* est un cortège carnavalesque originaire du Pernambouc, qui se danse autour d'instruments à percussion (Coimet, 2002).

qui sont associés, dans l'imaginaire national, aux fêtes populaires du Nordeste. Pendant ces représentations, l'animation est grande dans la salle d'assemblée : le public discute à haute voix, achète des gâteaux et des boissons, se déplace, prend le frais sur les quais situés à l'extérieur de la salle, bat la mesure.

Ainsi les pouvoirs publics municipaux profitent-ils des assemblées pour offrir différentes formes de divertissements populaires dont le déroulement occupe la moitié du temps prévu pour ces « plénières ». En ces occasions, les officiels arrivent peu à peu et s'installent d'abord au premier rang, à la hauteur du public, mais sans se mélanger tout à fait à lui, avant de monter sur l'estrade d'où ils prendront la parole. En offrant des spectacles populaires, faits par et pour les gens du peuple, la municipalité de Recife manifeste sa préoccupation vis-à-vis d'eux. En même temps, elle donne à voir ce peuple par le choix d'artistes et de performances que tout un chacun associe aux goûts populaires et qui symbolisent donc la présence et la participation de groupes issus de cette catégorie sociale. Par ces choix, les organisateurs municipaux du BP signifient bien aux participants que les procédures participatives s'adressent au « peuple », dont ils glorifient ici les signes distinctifs d'appartenance régionale. L'ensemble entre en cohérence avec la stratégie de communication de l'exécutif municipal : jusqu'à l'alternance de 2012, « la Municipalité du peuple » répétait que « le peuple décide, la Municipalité fait »²³... Ces slogans ont pu aussi conforter l'identité du PT auprès de son électeurat – celle d'un parti issu du peuple et qui gouverne pour lui. Ainsi le choix des divertissements précédemment décrits contribue-t-il à ancrer symboliquement la politique participative du gouvernement PT dans un environnement populaire.

Ces mises en scène constituent par ailleurs un des instruments d'encadrement de la participation au cours des assemblées, dont le déroulement et les espaces sont ordonnés et réglés par les agents de la mairie. Lors d'une séance consacrée à l'éducation, le coordinateur municipal du BP, après avoir présenté l'orchestre installé sur scène, demandait ainsi au public de se lever et de chanter l'hymne national. Derrière les officiels qui ont ensuite composé la « table », la salle a entonné cet hymne avec le plus grand sérieux avant d'applaudir quand il a été terminé. Un tel moment officiel marque l'imposition d'un sens citoyen de la participation. En même temps que tous chantent à l'unisson, une différenciation se dessine entre les politiques, assis au premier rang, et le reste des participants. Plus tard au cours de cette séance, ces derniers ont été invités à écouter la parole des officiels installés en surplomb sur l'estrade, tandis qu'eux-mêmes n'ont disposé que de trois minutes chacun pour parler, au pied de la scène. Ils ont été coupés à chaque fois qu'ils ont dépassé ce court instant, sans qu'il soit prévu de droit de réponse par ailleurs²⁴. Ces inégalités dans la répartition des prises de

[23] Notre traduction de la page « Budget participatif » sur le site de la mairie de Recife, <http://www.recife.pe.gov.br/op>.

[24] Extrait du journal d'enquête, 22 juillet 2010, Assemblée plénière sur l'éducation, Terminal maritime, Recife.

parole confirment les analyses de Débora Rezende de Almeida sur les conseils de santé. S'appuyant sur des données quantitatives recueillies dans huit villes du Brésil et relatives à la participation aux débats, elle montre que ces espaces sont encadrés et dominés par les agents des exécutifs municipaux et que les usagers y sont relégués à une présence inactive (Almeida, 2010).

On le voit, la configuration spatiale des assemblées, leur mise en scène et la répartition des prises de parole contribuent à l'encadrement de la participation populaire par les agents de la municipalité. Dans le cas du mouvement espagnol des Indignés en 2011, Héloïse Nez a montré comment les configurations de l'espace public urbain ont constitué un instrument de renforcement de la délibération (Nez, 2015). Inversement, dans le cas des assemblées du BP à Recife, la configuration spatiale des lieux d'assemblée fournit un moyen pour contrôler, encadrer, limiter la délibération, selon un processus comparable à celui qu'a observé Martin Baloge à propos des usages de l'espace comme mécanisme de contrôle du public présent, dans le cas de deux sections du Parti socialiste à Paris, où l'agencement des salles de réunion permet de « décourager les militants critiques à prendre la parole » (Baloge, 2015). À Recife, l'encadrement de la participation ne se limite pas à la configuration des assemblées. Il prend son sens au regard des pratiques d'échange informel entre habitants des quartiers populaires et personnel politique – pratiques médiatisées par le dispositif participatif (Montambeault, Goirand, 2013). Et il est rendu possible par les ambiguïtés des différents sens donnés à la « participation » par ceux qui interviennent dans le dispositif.

L'espace public occupé par les corps et le bruit

Dans ces conditions, on ne vient pas à l'assemblée plénière pour écouter les débats, ni pour y prendre la parole. C'est du moins ce que suggère l'observation des comportements du public, qui discute, circule, plutôt que d'écouter, alors que les agents de la municipalité l'appellent à venir s'asseoir de façon répétée²⁵. Le plus souvent, le bruit assourdissant et la mauvaise sonorisation rendent difficile, voire impossible, la compréhension des discours puis celle des interventions du public en fin de séance, comme dans cet extrait de journal de terrain :



« La salle est complètement bondée. Beaucoup d'enfants. Des centaines de personnes sont présentes, dans la salle, mais aussi à l'extérieur. Beaucoup de gens circulent, discutent, et certains chantent ou esquissent des pas de danse [...]. À l'extérieur, un groupe

[25] Cette indifférence des participants peu politisés dans les assemblées participatives est aussi observée par Lorenzo Barrault dans le cas de parents d'élèves présents lors de conseils de quartier en France : bâillements, discussions à voix basse, départs avant la fin... (Barrault, 2013, p. 111).

de maracatu a déposé son matériel après avoir joué pour l'ouverture de la séance, et esquisse quelques rythmes de temps en temps. Bruit assourdissant : tout le monde parle, le micro est extrêmement fort et émet des sifflements aigus incessants. Pour écouter ce qui est dit au micro, il faut s'avancer au moins jusqu'au milieu de la salle, se concentrer. Très peu de gens écoutent²⁶. »

Les assemblées organisées dans le cadre du BP se déroulent ainsi dans un environnement sonore extrêmement bruyant, où se mêlent les conversations du public, les musiques dans les haut-parleurs, les groupes de musique « live », les paroles au micro, etc. Tout le monde est alors obligé de crier pour se faire entendre et, de ce fait, le débat et la délibération n'ont pas leur place. Au Brésil, cette ambiance festive et bruyante est habituelle dans les réunions publiques conçues pour le « peuple ». Par exemple, elle habite aussi les meetings de campagne électorale (Goirand, 2014). Dans ces diverses occasions, l'espace public populaire est occupé par le bruit et vécu comme festif ; il n'est pas rare que les personnes présentes esquissent quelques pas de danse au son des orchestres invités. L'environnement sonore se substitue en partie à la parole politique ou à l'argumentation et au débat quand la municipalité « offre » des divertissements qui travestissent la réunion politique en fête populaire. Dans ces conditions, l'espace public qui émerge ici est occupé par les corps et le bruit, mis en scène à l'image du « populaire », hiérarchisé dans ses configurations spatiales, orienté et encadré par les pouvoirs publics. Dans ces arènes de participation, l'espace public ne prend pas forme à travers la délibération, mais il émerge plutôt de la présence physique des participants sur les lieux des assemblées. En s'y présentant, ils cherchent à être « dedans » (*por dentro*), à l'intérieur des lieux où se font les politiques. Au-delà, cependant, les motivations des participants sont mêlées et ambiguës et s'appuient sur une multiplicité de sens donnés à la « participation ».

Participer, c'est « être là » : sens et attentes de la participation

La participation pour elle-même

Dans les discours que les autorités municipales adressent au public des assemblées, la participation est valorisée d'abord pour elle-même, comme processus plutôt qu'en fonction des résultats qui en sont attendus. Ainsi les prises de parole des personnes installées à l'estrade portent-elles moins sur les enjeux des décisions à prendre que sur la méthode participative elle-même. Lors d'une assemblée consacrée à la santé, le secrétaire municipal en charge

[26] Extrait du journal d'enquête, 9 juillet 2010, Assemblée plénière sur l'assistance sociale, Terminal maritime, Recife.

de cette question insistait sur la nécessité de « construire un processus démocratique » : « Nous faisons prendre un tournant à l'histoire de la ville à travers la construction d'un modèle démocratique de participation », affirmait-il. À chaque prise de parole, les intervenants se félicitent de l'existence du BP ainsi que de l'importance du nombre de présents dans la salle. Ils souhaitent une « bonne assemblée à tous », ajoutant souvent : « il est très important de participer ». C'est la participation pour elle-même que l'on salue et que l'on appelle de ses vœux.

Lors d'une assemblée consacrée aux femmes, une des membres du Forum des femmes estimait qu'il « est important de marquer notre présence », car c'est une façon de « remplir notre rôle politique ». « Nous, les femmes, continuait-elle, nous représentons 52 % de l'électorat. Il est important que notre vote soit conscient. Pour que la citoyenneté en sorte renforcée. » C'est cela qui fait « l'importance de la participation politique ». Après elle, la secrétaire municipale en charge des questions relatives à la femme poursuivait dans la même veine :



« Aujourd'hui, presque 2 000 femmes sont présentes dans cette assemblée. C'est grâce au maire João da Costa qui a montré un engagement vis-à-vis des femmes. Nous avons fait de nombreuses réunions dans différents endroits, pour montrer l'importance de la politique. Nous voulons une politique qui soit présente dans la vie des femmes. »

Lors d'une assemblée consacrée à l'éducation, le coordinateur municipal du BP affirmait que le processus participatif importait davantage que la mise en œuvre des politiques :



« Participer au BP, pour nous, participants et gouvernement, c'est très gratifiant. Participer, être délégué du BP, est une expérience très gratifiante parce que nous arrivons à concrétiser des rêves. [...] Ce qui est le plus important, et bien plus important que les réalisations, c'est que nous avons conquis la citoyenneté²⁷. »

Cette insistance à valoriser la comparution du public et sa participation en elle-même trouve une contrepartie dans l'absence de contenu des discours concernant les enjeux des politiques publiques municipales. Par exemple, le secrétaire municipal à la Santé s'est limité à définir des objectifs larges, comme « l'amélioration de la santé », mais s'est abstenu de donner tout détail sur les « actions » mises au vote du public à l'occasion de l'assemblée. Aussi inexistants que dans les discours de campagne, les engagements des représentants de la

[27] L'ensemble des citations proposées ici est tiré du journal d'enquête rédigé à l'occasion de l'observation des assemblées consacrées aux femmes, à la santé et à l'éducation, juillet 2010, Terminal maritime, Recife.

municipalité consistent seulement à rappeler : « Nous voulons la santé, l'éducation, le logement... ».

Cet usage incantatoire des références à la participation s'appuie sur un recours fréquent aux superlatifs. Souvent, les agents publics chargés du BP répètent en tribune les slogans affichés par la municipalité, également présents sur la page d'accueil du site consacré au BP : « Vous décidez. La Municipalité de Recife le fait. [...] Bienvenue à cette assemblée. » Le BP de Recife « est le plus grand du monde ». Le coordinateur du BP annonçait ainsi : « Nous ouvrons aujourd'hui encore une assemblée plénière du plus grand BP du monde. » Un autre jour, il commençait en déclarant que « nous sommes champions du BP » et « nous avons le meilleur bulletin de vote !... ». « Chaque année, la participation augmente, pour que nous ayons une ville meilleure²⁸. »

Cette valorisation de la participation s'accompagne d'une personnalisation du dispositif et des espaces participatifs, principalement autour de la figure du maire. « Notre maire, João da Costa, vous passe le bonjour !... », entonne le coordinateur du BP. Mais cette personnalisation est surtout présente dans les courtes prises de parole du public. Lors d'une séance consacrée à la santé, un homme, dont le T-shirt porte l'inscription « PT culturel », se félicite d'abord que le gouvernement municipal sache « écouter la ville » et ait mis en place une « administration démocratique », puis il tient à « remercier le maire João da Costa ». Une femme « agent de santé » exprime ensuite de nombreuses plaintes à propos de la rénovation inexistante d'un dispensaire ou de l'absence d'agents de santé dans son quartier. En colère et haussant la voix, elle s'adresse alors personnellement au secrétaire municipal à la Santé : « Je crois que ça ne va pas, Secrétaire ! Il faut que vous vous mettiez au travail, il faut que vous contrôliez plus. [...] Rien ne marche. » Ces propos rencontrent une indifférence manifeste des personnes assises sur l'estrade²⁹.

Ici, bien qu'elle prenne la parole à l'occasion d'une assemblée « participative », cette femme s'adresse en personne au « Secrétaire », qu'elle admoneste, mais sans attendre de réponse puisque l'échange d'arguments n'est pas prévu dans l'organisation de l'assemblée. Elle paraît ainsi se représenter l'action publique comme reposant sur la décision des chefs de l'exécutif et sur leur engagement individuel, beaucoup plus que comme le résultat d'un processus qui impliquerait la société civile. Selon cette logique, le dispositif participatif ne semble pas atténuer la personnalisation de la vie politique et pourrait même contribuer à la construction de relations privilégiées entre électorat populaire et exécutif municipal. Avec le risque d'un rejet de ce dernier dans les cas où les publics participants estimeraient que le dispositif participatif n'a pas d'effets tangibles sur

[28] *Ibid.*

[29] Extrait du journal d'enquête, 19 juillet 2010, Assemblée plénière sur la santé, Terminal maritime, Recife.

leurs conditions matérielles de vie. Car, au-delà des mises en scène festives et malgré l'absence de délibération, le dispositif participatif n'a rien d'une mascarade. En effet, c'est en comparaisant dans les assemblées et à condition qu'ils s'organisent pour y peser, que les habitants des quartiers défavorisés peuvent espérer drainer quelques bénéfices matériels en leur direction. Sans quoi, alors que l'organisation des assemblées du BP limite le plus souvent leur participation à une simple présence physique, pourquoi donc prendraient-ils la peine d'y consacrer l'argent du transport, du temps, de l'énergie ?

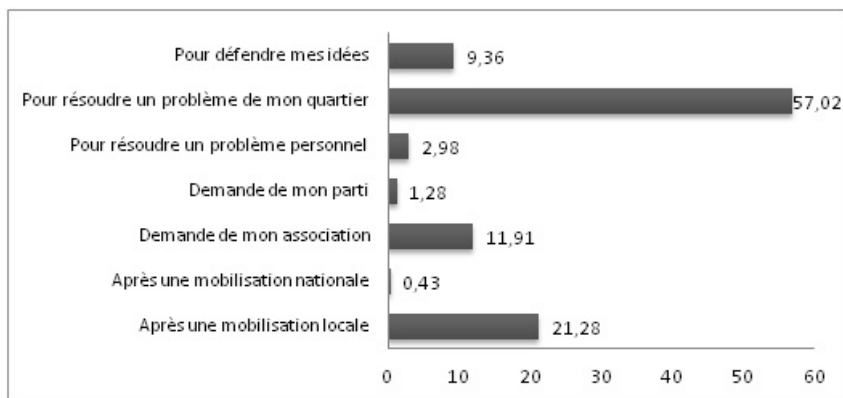
Motivations et attentes des participants

Le questionnaire appliqué lors d'assemblées tenues à Recife entre mai et juillet 2010 apporte des éléments pour l'analyse des motivations du public, ainsi que pour celle du sens qu'il donne à la participation. Une première question portait sur ce qui avait suscité l'intérêt des personnes interrogées pour le BP et les avait amenées à se rendre aux assemblées (« Dans quelles circonstances êtes-vous venu participer à l'assemblée pour la première fois ? »), tandis qu'une seconde les invitait à indiquer pour quelles raisons elles étaient présentes (« Pourquoi avez-vous décidé de participer à cette assemblée-ci ? »). Les réponses font apparaître peu ou pas de motivations reposant sur une conviction liée au caractère démocratique du processus participatif. En effet, seuls 9 % des personnes interrogées disent venir défendre leurs idées dans les assemblées, et seulement 5,53 % sont d'accord pour dire qu'elles participent pour « changer la politique ». Si 18 % d'entre elles reconnaissent l'importance, pour la société, des enjeux abordés dans les assemblées, elles ne sont que 3,4 % à déclarer être venues « par conviction ». C'est-à-dire que, quelle que soit l'importance qu'elles attribuent à l'enjeu, les personnes interrogées ne sont pas d'accord avec l'idée que comparaître dans une assemblée peut contribuer au changement social.

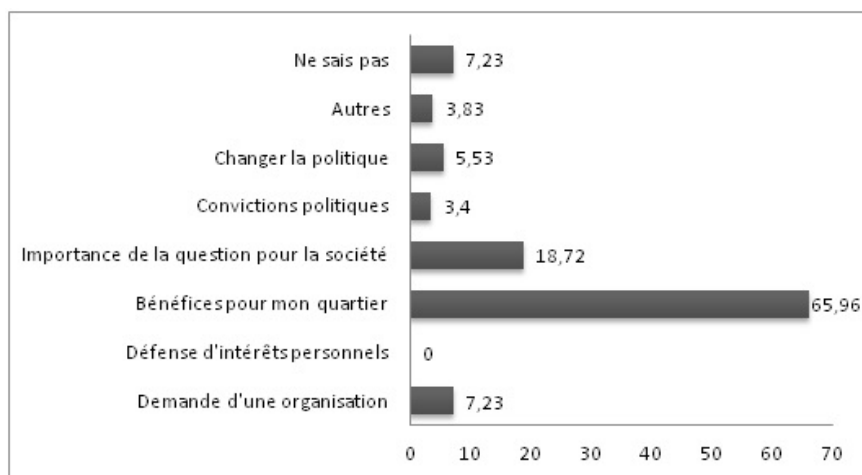
Par ailleurs, une écrasante majorité des personnes interrogées déclare s'être déplacée sans avoir été incitée à le faire par une organisation partisane ou une association. Ces réponses indiquent que les organisations qui encadrent d'ordinaire la mobilisation politique des habitants dans les quartiers défavorisés pourraient jouer un rôle secondaire pour les amener à se présenter dans les arènes participatives. Elles tendent donc à confirmer que les mobilisations participatives reposent moins sur une politisation des publics que sur l'intervention d'autres acteurs, tels que des agents municipaux (Sá Vilas Boas, 2012) ou des intermédiaires locaux d'élu (Montambeault, Goirand, 2013). Ceci est également cohérent avec le fait que l'intérêt des participants ne semble pas avoir été suscité par la défense d'une cause qui aurait mobilisé au niveau national (0,43 %), alors qu'il l'a été pour 21,28 % par une mobilisation locale.

Les motivations qui amènent les participants à se déplacer semblent surtout pragmatiques et liées à leur vie quotidienne. En majorité, ils sont d'accord avec l'idée que, en venant dans une assemblée, ils cherchent à résoudre un problème

Graphique 4. Dans quelles circonstances êtes-vous venu participer à l'assemblée pour la première fois ? (réponses exprimées en %)



Graphique 5. Pourquoi avez-vous décidé de participer à cette assemblée-ci ? (réponses exprimées en %)



de leur quartier (57,2 %) et pas un problème personnel (2,98 %). Ces réponses peuvent trouver des explications de deux ordres. D'une part, elles renvoient au fait qu'il est considéré comme peu légitime d'afficher la volonté de résoudre un problème personnel dans ces assemblées, et qu'une telle motivation est donc inavouable face à l'enquêteur³⁰. D'autre part, à Recife, l'objet immédiat des

[30] C'est aussi ce que notait Julien Talpin à propos des prises de parole dans des assemblées situées en France et en Italie (Talpin, 2006).

assemblées est d'arrêter la répartition territoriale des ressources publiques allouées dans le cadre de programmes sociaux locaux ou nationaux. Donc, attendre de la participation qu'elle permette d'apporter des bénéfices pour le quartier (65,96 %), c'est prendre en compte l'utilité matérielle des assemblées et avoir une compréhension pragmatique des résultats à attendre du BP.

Ces motivations donnent la priorité à la défense d'intérêts collectifs localisés, ainsi qu'à l'accès aux ressources matérielles distribuées dans le cadre du BP – priorité qui n'est pas forcément contradictoire avec l'expression d'une conviction participative. L'ensemble est cohérent avec les différents sens donnés à la participation par les personnes interrogées, tels qu'ils peuvent être observés au cours des assemblées et comme l'indique l'analyse de la question ouverte, « Pour vous, qu'est-ce que "participer" ? », posée en fin de questionnaire.

Les sens de la « participation »

Comment les membres du public conçoivent-ils leur présence dans les assemblées participatives et quels sens lui donnent-ils ? Les réponses apportées par les personnes interrogées en 2010 confirment en grande partie les données issues de l'observation. De façon générale, « participer » signifie surtout « être présent » physiquement dans les assemblées et, de ce fait, « être dans » la politique (*estar dentro das coisas*). Les compréhensions de la participation sont multiples. Elles peuvent être décomposées en trois ensembles, qui, loin de s'exclure, paraissent complémentaires.

Une première façon de comprendre la participation consiste à la penser comme une intervention dans le processus gouvernemental, appuyée sur la défense de convictions. Elle passe alors par l'expression d'un point de vue et par des interventions dans le débat politique : participer, c'est « exprimer sa volonté en tant que citoyen », c'est « exprimer ses opinions », « pouvoir donner son opinion, débattre, écouter les propositions ». Mais la participation ne se limite pas ici au simple débat. Elle suppose une interaction avec les autorités : participer, c'est « influencer », « intervenir dans les décisions politiques », c'est « pouvoir aider à décider en politique », « interagir avec ce qui se passe ». Cette interprétation s'appuie sur la référence à des notions associées à la politique démocratique, et en particulier à celles de citoyenneté et de droits : participer, c'est aussi « exercer sa citoyenneté pleine et entière », « faire valoir le droit du citoyen et collaborer pour la démocratie », « exercer le droit du citoyen ». Enfin, toujours dans le même ordre de définition, la participation consiste à rejoindre une action collective orientée vers la défense d'une cause ou d'un intérêt commun à un groupe : « se regrouper autour d'intérêts », « composer un groupe », « s'engager pour une cause », « donner sa contribution », « mobiliser un groupe avec un objectif commun ». Dans l'ensemble, ce premier volet de la définition du terme est proche des usages académiques de la participation comme « flux d'interactions

[...] reliant le système politique à la société » [Leca, 1989, p. 130], puisqu'il renvoie au partage de la décision, à la défense de droits et à la citoyenneté.

Dans un deuxième ensemble de définitions, la compréhension de la participation est bien plus proche des réponses aux questions fermées du questionnaire. Elle désigne ici une action collective locale, dont l'objectif est d'orienter un processus de décision sur une question précise, afin d'obtenir des avantages matériels et de capter des ressources vers soi. S'il ne s'agit pas de défendre des intérêts individuels, l'engagement dans l'action collective est motivé par la défense d'un groupe localisé, défini par une appartenance territoriale. Ainsi, participer, c'est « une façon d'apporter des bénéfices au quartier » et « des améliorations à son quartier », d'« organiser le quartier, en cherchant des bénéfices pour tous », de « défendre les problèmes de son quartier en apportant des bénéfices pour sa communauté ». Pour cela, la participation suppose un investissement personnel dans l'aide aux habitants du quartier, appuyé sur une solidarité entre voisins. Ici, participer est presque synonyme d'« apporter son aide » : participer, c'est « aider sa communauté », « aider son quartier », « aider à résoudre les problèmes du quartier », « aider les quartiers, le lieu où on habite ». Cette compréhension de la participation renvoie à une définition territorialisée de l'appartenance et des solidarités qui en découlent. Elle s'appuie, par ailleurs, sur la recherche de bénéfices matériels immédiats puisque les « améliorations » désignent le plus souvent des travaux d'infrastructure urbaine ou bien les services publics.

Un troisième et dernier ensemble de définitions associe la participation à la comparution physique dans des espaces publics. Dans les réponses formulées par les personnes interrogées, les adverbes de lieu expriment l'idée que la participation consiste à être présent « à l'intérieur » des lieux et des groupes où se produit le processus de décision. Participer, c'est « être toujours présent au moment des discussions », « comparaître », « c'est être ensemble et comparaître dans les assemblées ». Pour cela, il faut « être à l'intérieur de tout ça », « être dans la politique », « être dans tout ce qui se passe en politique ». Cette présence au cœur des processus politiques procure alors aux individus des connaissances et une information riche sur la politique locale : participer, c'est « écouter ce qu'ils ont à dire », « c'est être au courant de la situation de son quartier », « c'est être présent, savoir », « connaître les problèmes », « avoir plus de connaissances », « savoir des choses sur la politique »³¹. Selon cette vision, le processus participatif donne aux individus présents physiquement sur les lieux des assemblées l'occasion de mieux connaître la politique, mais aussi de quitter la position d'extériorité qui est celle des couches populaires vis-à-vis du champ politique. Ainsi ces définitions s'appuient-elles sur un imaginaire politique particulièrement présent parmi les habitants des quartiers informels, qui se structure notamment autour des oppositions entre « eux et nous », entre

[31] Dans ce passage, toutes les expressions entre guillemets sont des citations des réponses au questionnaire.

« le dedans et le dehors » (Goirand, 2000). En même temps que cette dernière compréhension de la participation s'appuie sur ces oppositions, et donc sur une représentation de soi comme extérieur au politique, elle exprime une possibilité de gommer ces frontières, conformément aux objectifs d'inclusion politique définis par les promoteurs des dispositifs participatifs.

De façon générale, ces trois ensembles de compréhensions de la participation ne s'excluent pas et pourraient même être considérés comme complémentaires : exercice des droits citoyens et engagement, action collective dans les quartiers, comparution dans les assemblées et recherche d'information sur la politique... Autant de façons différentes de désigner l'intervention des citoyens dans les processus de décision, autant de définitions qui suggèrent aussi une politisation des individus qui s'investissent dans les dispositifs participatifs. Dans le même temps, ces définitions entrent quelque peu en contradiction avec l'organisation des assemblées du BP à Recife, où les citoyens n'interviennent qu'à la marge dans la décision, ont peu l'occasion de la discuter, ne s'intéressent pas tous aux discours, et finalement n'interviennent que par leur présence puis par leur vote en fin d'assemblée. Ces contradictions suggèrent que les définitions formulées par les personnes interrogées dans les assemblées renvoient à la fois aux modalités concrètes de leur participation dans ce dispositif, donc au fait que leur bulletin en fin d'assemblée peut permettre d'obtenir un « bénéfice » pour le quartier où ils vivent, et à la conception d'un idéal démocratique dans lequel les individus exercent « une citoyenneté pleine et entière ».

Conclusion : se saisir des institutions participatives

L'observation ethnographique des assemblées du BP à Recife, associée au traitement partiel des données quantitatives recueillies à cette occasion, amène à dresser un tableau sensiblement différent de l'idéal porté par certains militants européens sur les expériences participatives brésiliennes – idéal renforcé par nombre de travaux universitaires proches des organisations internationales qui diffusent les recettes de la bonne gouvernance. À Recife, les assemblées sont organisées en une succession de séquences ritualisées, où la participation est présente comme symbole, invoquée comme objectif. Au-delà de la multiplicité des sens que les membres du public donnent à la participation, ce rituel met en scène la participation comme présence, comme le fait d'« être là » physiquement, d'« être dans la politique ».

Les limites de l'enquête et des analyses proposées ici sont évidentes. Il aurait été nécessaire de mener davantage d'observations, et de les compléter par une meilleure connaissance de la phase du cycle du BP qui précède la tenue des assemblées, celle de la « mobilisation participative ». C'est au cours de cette phase que les agents de la municipalité se rendent dans les quartiers pour y rencontrer les habitants et définir les actions qui seront mises au vote dans les assemblées (Sá Vilas Boas, 2012, p. 178-199). Compte tenu de ces limites, le

retour d'enquête qui est proposé ici reste provisoire et ses analyses demandent à être confirmées, approfondies et bien sûr débattues.

Parmi les questions qui méritent de l'être, deux au moins peuvent être signalées. D'abord, comment les individus et les groupes se saisissent-ils de l'offre participative ? Au cours des assemblées, les interactions entre autorités municipales et participants reposent, d'un côté, sur une ritualisation et une mise en scène des assemblées, d'un autre côté, sur un manque d'intérêt manifeste du public. Il n'en reste pas moins que, malgré tout, les habitants des quartiers défavorisés, en se présentant dans les assemblées, saisissent l'opportunité qui leur est donnée d'accéder aux biens qui y sont distribués, s'organisant dans cet objectif et jouant ainsi le jeu de l'offre participative. C'est ainsi que, malgré l'indifférence qu'ils affichent face au déroulement des assemblées, les participants s'y déplacent, dans une logique sans doute proche de celle des « chasseurs urbains » décrits par Denis Merklen (Merklen, 2009, p. 218). Quant à eux, les gouvernements municipaux qui ont dirigé Recife entre 2001 et 2012 ont trouvé dans les assemblées des ressources de légitimation, non seulement discursives, mais aussi distributives, et ont toujours insisté sur les « succès » de cette politique participative. Dans ces conditions, le dispositif participatif permet-il aux habitants de sortir des échanges inégaux, ou bien constitue-t-il seulement un maillon supplémentaire dans la chaîne des échanges informels qui se nouent dans la politique ordinaire, rendant seulement ces échanges plus complexes qu'auparavant ?

Ensuite, les processus participatifs ouvrent-ils des processus d'acquisition de compétence et de politisation ? D'un côté, les définitions formulées à Recife par les participants du BP poussent à le croire, d'un autre côté, l'observation tend plutôt à montrer que ces processus sont soit très limités soit inexistantes. Au cours de l'enquête, peu ou pas d'indices de politisation des participants ont pu être repérés, à l'exception de quelques « parcours participatifs » individuels, qui ont mené certains individus, peu politisés avant de s'investir dans le BP, jusqu'à une candidature à un mandat local. Dans l'immense majorité des cas, la comparaison dans les assemblées, encadrée par les autorités municipales, mais aussi par des associations de quartier, semble bien plus s'inscrire dans la continuité avec la politique ordinaire et susciter davantage d'indifférence que d'enthousiasme de la part des habitants. Quoi qu'il en soit, notre connaissance des motivations des habitants reste insuffisante. Quelle est la part de la conviction et quelle est celle de la recherche d'intérêt matériel, et comment se mêlent-elles dans le comportement politique des participants, dans le cadre du BP, mais aussi dans leurs autres activités politiques ?

Au-delà de ces questions précises, l'enquête présentée ici s'inscrit dans une réflexion qui la dépasse de beaucoup, sur le rapport entre offre institutionnelle et structuration des comportements. En premier lieu, l'observation des assemblées permet de comprendre comment les habitants des quartiers populaires comparaissent dans les assemblées sans pour autant être dupes des discours qui louent la participation, et comment ils y adoptent des comportements

d'indifférence tout en profitant de la fête qui leur est proposée. Dans sa mise en œuvre, le dispositif participatif de Recife prend vie dans les rituels et les routines adoptés par l'ensemble des présents, organisateurs et participants. Ces derniers laissent ainsi aux autorités municipales toute liberté pour organiser la mise en scène du rituel participatif, mais cela ne les empêche pas de chercher, au premier chef, à tirer parti du jeu. En deuxième lieu, les participants se saisissent des institutions participatives sans rompre avec les comportements habituels de la politique ordinaire, notamment en ce qui concerne les pratiques d'échange politique informel, appuyées sur une action collective structurée par quartiers (Goirand, 2000). Enfin, la pratique des institutions « nouvelles » s'inscrit dans des dynamiques historiques de longue ou moyenne durée. À Recife, habitants et professionnels de la politique se sont saisis de ces institutions participatives avec les ressources dont ils disposaient, avec leurs savoir-faire et leurs répertoires d'action collective, sans que la politique s'en trouve bouleversée.

Mais que font, alors, les institutions participatives à la démocratie municipale ? Les observations menées à Recife invitent à penser que leur pratique ne peut être comprise que si on les replace dans le système de pouvoir local. En effet, elles sont animées par des individus et groupes qui sont présents dans ce système de pouvoir, y agissent depuis les positions qu'ils occupent, y défendent les mêmes intérêts qu'ailleurs, y disposent d'instruments et de ressources inégaux. La mise en place d'un dispositif d'élaboration participative du budget municipal à Recife a rendu plus complexes ce système de pouvoir local et la configuration des interactions en son sein. Au-delà, l'enquête présentée ici tend à montrer que l'existence de ces institutions participatives n'introduit que très peu de changement dans les inégalités de pouvoir et dans les processus de construction de la citoyenneté.

Bibliographie

- Abélès M., 1990, *Anthropologie de l'État*, Paris, Armand Colin.
- Abers R., 2000, *Inventing local democracy in Brazil*, Boulder, Lynne Rienner.
- Almeida D. R. de, 2010, « Metamorfose da representação política : lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil », in L. Avritzer (dir.), *A dinâmica da participação local no Brasil*, São Paulo, Cortez, p. 129-174.
- Assies W., 1991, *To Get out of the Mud*, Amsterdam, CEDLA.
- Auyero J., 2004, « The Moral Politics of Argentinian Crowds », *Mobilization*, 9 (3), p. 311-326.
- Avritzer L., 2002, *Democracy and Public Space in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- Avritzer L., 2009, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Baiocchi G. (dir.), 2003, *Radicals in Power. The Worker's Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*, London/New York, Zed Books.
- Baiocchi G., Heller P., Silva M. K., 2011, *Bootstrapping Democracy. Transforming Local Governance and Civil Society in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- Baloge M., 2015, « Contrôler le débat militant en section. L'organisation spatiale des réunions au Parti socialiste », in H. Combes, D. Garibay, C. Goirand (dir.), *Les lieux de la colère. La dimension spatiale des mobilisations*, Paris, Karthala, à paraître.
- Barrault L., 2013, « Des négociations collectives de l'action publique entre concertation et contestation. Les usages des dispositifs participatifs des militants parents d'élèves en France », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 103-121.
- Blatrix C., 2002, « Devoir débattre. Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes de l'action collective », *Politix*, 15 (57), p. 79-102.
- Blondiaux L., Fourniau J.-M., 2011, « Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? », *Participations*, 1 (1), p. 8-35.
- Cary P., 2007, *La politique introuvable ? Expériences participatives à Recife (Brésil)*, Paris, L'Harmattan.
- Coimet Y., 2002, *Dictionnaire portugais-français des manifestations folkloriques du Pernambouc*, Recife, Université fédérale du Pernambouc.
- Cornwall A., Brock K., 2005, « What do Buzzwords Do for Development Policy ? A Critical Look at "Participation", "Empowerment" and "Poverty Reduction" », *Third World Quarterly*, 26 (7), p. 1043-1060.
- Dagnino E. (dir.), 2002, *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra/Unicamp.
- Freymond N., 2010, « La redécouverte des institutions par les sociologues », in J. Lagroye, M. Offerle (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 33-53.
- Goirand C., 2000, *La politique des favelas*, Paris, Karthala/CERI.
- Goirand C., 2013a, « Penser la participation politique en Amérique latine : questionnements et méthodes d'enquête », *Participations*, 2 (1), p. 229-242.
- Goirand C. (dir.), 2013b, « Participer : de la contestation à la démocratie participative », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 7-211.
- Goirand C., 2014, « The Worker's Party, from Contention to Public Action: a Case of Institutionalization », *Journal of Politics in Latin America*, 6 (3), p. 95-127.
- Goldfrank B., 2011, *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization and the Left*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- Green J. C., Caracelli V. J., Graham W. F., 1989, « Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs », *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 11 (3), p. 255-274.

- Hall P. A., Taylor R. C. R., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, 47 (3), p. 469-496.
- Hermet G., 2004, « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), p. 159-178.
- Hunter W., 2010, *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, New York, Cambridge University Press.
- Leca J., 1989, « Réflexions sur la participation politique des citoyens en France », in Y. Meny (dir.), *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Paris, FNSP, p. 127-158.
- Louault F., 2011, *Les défaites électorales. Le cas du Parti des travailleurs dans le Rio Grande do Sul (Brésil), 1982-2008*, thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques de Paris.
- Mazeaud A., Talpin J., 2010, « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », 1 (3), *Sociologie*, p. 357-374.
- Memmi D., 1985, « L'engagement », in J. Leca, M. Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, vol. 3, p. 310-366.
- Merklen D., 2009, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris, La Dispute.
- Montambeault F., 2009, *Models of (Un)Changing State-Society Relationships : Urban Participatory Governance and the Deepening of Democracy in Mexico and Brazil*, thèse pour le doctorat en science politique, Université McGill, Montréal.
- Montambeault F., 2012, « Reinventing Clientelism through Urban Collective Action : The PT and Participatory Budgeting in Recife, Brazil », in T. Hilgers (dir.), *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 99-120.
- Montambeault F., Goirand C., 2013, « Participatory Budgeting and Collective Action: Microsocial Articulations of Clientelism and Democracy », *International Congress of the Latin American Studies Association*, 30 mai-1^{er} juin 2013, Washington DC.
- Montambeault F., Goirand C., 2015, « Between Collective Action and Individual Appropriation: The Informal Dimensions of Participatory Budgeting in Recife, Brazil », *Politics and Society*, à paraître.
- Nez H., 2013, « La professionnalisation et la politisation par la participation. Trajectoires d'individus et de collectifs à Paris et à Cordoue », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 29-53.
- Nez H., 2015, « Les *Indignados* dans l'espace public urbain. Ethnographie visuelle des assemblées à Madrid », in H. Combes, D. Garibay, C. Goirand (dir.), *Les lieux de la colère. La dimension spatiale des mobilisations*, Paris, Karthala, à paraître.
- Parizot I., 2010, « L'enquête par questionnaire », in S. Paugam (dir.), *L'enquête sociologique*, Paris, PUF, p. 93-113.
- Ribeiro P. F., 2010, *Dos sindicatos ao governo. A organização nacional do PT de 1980 a 2005*, São Carlos, Edufscar.

- Rocha, D., 2013, « Logiques et pratiques de participation dans les périphéries de Brasilia. Leaderships locaux, relations de clientèle et militantisme professionnel », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 123-143.
- Sá Vilas Boas M.-H., 2012, *Du quartier à l'État. Sociologie des publics des dispositifs participatifs brésiliens. Le cas des conférences municipales des femmes de Recife et de Londrina*, thèse pour le doctorat en science politique, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence.
- Sá Vilas Boas M.-H., 2013, « Des *street level bureaucrats* dans les quartiers : la participation aux conférences municipales des femmes à Recife », *Revue internationale de politique comparée*, 20 (4), p. 55-76.
- Talpin J., 2006, « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de l'engagement au sein des dispositifs participatifs », *Politix*, 19 (75), p. 13-31.
- Van Cott D. L., 2008, *Radical democracy in the Andes*, Cambridge/New York, Cambridge University Press.
- Vidal D., *La Politique au quartier. Rapports sociaux et citoyenneté à Recife*, Paris, Les Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1998.
- Wampler B., 2008, « When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons From Brazil », *Comparative Politics*, 41 (1), p. 61-81.
- Wampler B., Avritzer L., 2004, « Participatory publics: Civil Society and New Institutions », *Comparative Politics*, 36 (3), p. 271-312.

Abstract – Democratic Rituals and the Staging of Popular Participation in Participatory Budgeting Assemblies in Recife (Brazil)

This paper presents a research on assemblies held for the participatory elaboration of municipal budgets in Recife. In a first part, it presents a state of the research on participatory mechanisms in Brazil and it discusses its main approaches. Then, it describes the political context in which this participatory offer has been conceived by the Workers' Party, in office in Recife (2001-2012). The last two parts show that the public space that emerges through those assemblies is occupied by bodies and noise, stage-set as 'popular', ordered into hierarchies, framed by public authorities. At last, it shows that the meanings given to "participation" are various but all coincide with this idea that "participating" means "being here".

Keywords participation, participatory budgeting, Brazil, Recife, popular classes, public space

Camille Goirand est professeur de science politique à l'Institut des Hautes Études d'Amérique latine (université Paris III – Sorbonne Nouvelle). Ses travaux portent principalement sur les comportements politiques des classes populaires au Brésil ainsi que sur les mobilisations et le militantisme, observés depuis le niveau local. Elle a mené différentes enquêtes ethnographiques, notamment sur la participation politique et l'engagement associatif et partisan dans le Nordeste. Elle travaille aujourd'hui sur deux thématiques : sur la répression des manifestations de rue pendant les périodes autoritaires (comparaison Brésil – Argentine) et sur la politique informelle, les processus de politisation ou de requalification politique d'activités sociales ordinaires. Parmi ses publications, on peut mentionner : *La politique des favelas* (Paris, Karthala, 2000) ; « Penser les mouvements sociaux d'Amérique latine. Les approches des mobilisations depuis les années 1970 », *Revue française de science politique*, 60(3), 2010, p. 445-466 ; « Participer : de la contestation à la démocratie participative », *Revue internationale de politique comparée*, n° 19, 2013.



Mots clés

participation, budget participatif, Brésil, Recife, classes populaires, espace public