



## « PARTICIPATION CITOYENNE ET PARTENARIATS POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE »

Palmela, Portugal

*Période de mise en œuvre : 2002 (mis en place) | Étude de cas rédigée en 2007*

**L**e département de « Participation citoyenne et de Développement local » de la Ville de Palmela a été créé en 2002 pour être le « moteur » d'une vaste plateforme de dialogue social impliquant les citoyens dans la prise de décision par le biais de plusieurs « espaces » et institutions. Ses objectifs principaux étaient : (1) favoriser une culture d'ouverture à la participation citoyenne dans la gestion publique au sein de l'administration publique locale ; et (2) encourager la participation des citoyens dans la vie locale et la gestion publique. Le « projet pivot » est le *budget participatif*, un espace d'échange avec les habitants sur les décisions concernant une partie du budget pour les investissements de la ville de Palmela. Il s'agit d'un « processus consultatif » comprenant une série de rencontres thématiques et locales où les citoyens peuvent recevoir de l'information sur le budget d'investissements, recevoir des réponses à leurs questions et émettre des demandes et des propositions à inclure dans le budget.



L'**Observatoire villes inclusives** a été lancé en 2008 par la Commission inclusion sociale, démocratie participative et droits humains dans le but de créer un espace d'analyse et de réflexion sur les politiques locales d'inclusion sociale. L'initiative a été développée avec le soutien scientifique du professeur Yves Cabannes (University College London) et du Centre d'études sociales (CES) de l'université de Coimbra. À l'heure actuelle, l'Observatoire contient plus de soixante études de cas développées principalement entre 2008 et 2010. Bien que nombre de ces études fassent référence à des politiques déjà finalisées, elles ont encore beaucoup à offrir : de la capitalisation des connaissances acquises par d'autres gouvernements locaux à la découverte de moyens alternatifs pour relever les défis locaux sur l'inclusion sociale.

## Contexte

### *Contexte local*

La municipalité de Palmela est située dans la Grande Aire Métropolitaine de Lisbonne, limitrophe des régions rurales du sud du Portugal. Elle s'étend sur près de 490 km<sup>2</sup> et compte 62 800 habitants environ (base de données d'ANMP, 2010). Palmela est la municipalité la plus industrialisée du pays (industrie de l'automobile) et elle possède la plus grande extension de territoire rural et d'espaces naturels protégés du Grand Lisbonne. Bien que les indices de qualité de vie et de croissance démographique, urbaine et économique se situent au-dessus de la moyenne nationale, la municipalité de Palmela doit relever des défis concrets concernant l'inclusion sociale. L'un des principaux défis est de garantir un développement durable dans lequel les tendances globales de croissance urbaine et économique ne mettent pas en danger la durabilité socio-environnementale et la qualité de vie qui distingue cette municipalité.

### *Contexte gouvernemental et décentralisation*

Selon la Constitution de la République portugaise de 1976 (dont la septième révision date de 2005), l'organisation démocratique du pouvoir politique du pays à l'échelle locale est actuellement dévolue aux *autorités locales* ou *autarquías* (Art. 235). Celles-ci ont un patrimoine et des finances propres (Art. 238), disposent d'un personnel permanent (Art. 243), et peuvent consulter leurs citoyens électeurs et soumettre à référendum des matières qui relèvent de la compétence de leurs organes (Art. 240). La base de la structure administrative portugaise est constituée de 308 municipalités, qui, à leur tour, se subdivisent en 4 260 conseils de quartier (*freguesias*), qui sont des organes administratifs politiques décentralisés issus des anciennes divisions territoriales des paroisses.

Les organes élus, représentant les conseils de quartier et les municipalités, sont l'Exécutif municipal (l'organe de décision élu au suffrage universel direct, dont la composition relève du nombre d'électeurs inscrits sur le territoire correspondant) et le Conseil de district ou Conseil municipal (l'organe législatif collégial). Ces deux organes comprennent des membres élus représentant les partis d'opposition, un héritage qui complique la vie politique de l'exécutif. Cette situation s'explique par la situation postrévolutionnaire dans laquelle cette norme a été conçue : son objectif était de valoriser toutes les forces vives de la société.

Un maire (*Presidente*), le citoyen à la tête du parti ayant reçu le plus de voix, coordonne toujours l'organe exécutif à la fois dans la municipalité et dans les districts infra-municipaux. Les élections des organes exécutifs et législatifs sont séparées bien que simultanées, sauf dans le cas d'élections partielles, c'est-à-dire quand l'un des deux organes (comme à Lisbonne en 2006) doitachever son mandat pour des raisons politiques ou judiciaires. Au sein de l'assemblée municipale seule une partie des membres est élue directement. Ce nombre doit dépasser celui des présidents des conseils de district, qui en font aussi partie en tant que « membres de droit ». Le mandat des organes municipaux dure quatre ans. Depuis 2005, le mandat des présidents des organes exécutifs des autorités locales ne peut être renouvelé pour plus de trois mandats consécutifs.

Au Portugal, les divisions administratives de l'échelon supérieur aux municipalités incluent les 18 districts du Portugal continental et la création d'unités territoriales composées de municipalités : les Communautés urbaines (ComUrb), les Grandes Aires Métropolitaines (GAM) et les Communautés intermunicipales (Cominter).

La municipalité de Palmela appartient au district de Setúbal et comprend 5 *freguesias* infra-municipales : Marateca, Palmela, Pinhal Novo, Poceirão et Quinta do Anjo. Pendant de nombreuses années, la ville a été gouvernée par la coalition CDU, constituée du Parti communiste (PCP) et du Parti des Verts (PV). Le maire, la sociologue Ana Teresa Vicente Custódio de Sá (dont le premier mandat a commencé en 2002), a été réélue en 2005 avec 50,50% des voix (le taux d'abstention étant de 52,2%) et en 2009 avec 50,19% des voix (le taux d'abstention étant de 51,78%). Actuellement, son parti contrôle également les cinq gouvernements des *freguesias*. Le budget annuel de Palmela s'élève à presque 45 millions d'euros.

### Échelon institutionnel de mise en œuvre de la politique : Municipal

#### Contexte social

Palmela présente un taux élevé de polarisation de l'emploi (résidents actifs / résidents sans emploi) : en 1991, le taux était d'environ 0,75, et, en 2001, il a atteint presque 1,10. Selon le dernier recensement, 58% des électeurs de Palmela travaillent dans le secteur tertiaire, 34,2% dans le secondaire (secteur électrique et automobile, commerce de détail et production de vin), et 7,8% dans le secteur primaire. Toutefois, dans la *freguesia* de Poceirão, 29,2% des salariés travaillent dans le secteur primaire. À Palmela, le secteur de l'automobile emploie plus de 10 000 personnes.

La plupart des familles bénéficiant des programmes de logement social se concentrent dans le district infra-municipal central et à Quinta do Anjos. Selon le dernier recensement (2001), le taux global d'illettrisme est passé de 15% (en 1991) à 10,8%, bien que le problème soit plus grave dans les *freguesias* rurales de Martela (19,8%) et de Poquera (18,8%). La plupart des personnes n'ayant achevé aucun cycle d'enseignement formel se concentre dans la *freguesia* de Pinhal Novo, tandis que le centre-ville abrite la plupart des habitants pourvus d'un diplôme universitaire. Selon des statistiques de 2007, le taux de personnes pauvres est en-dessous de la moyenne nationale (20%).

#### Description complète – Présentation de la politique

Tirant profit de sa situation géographique et de sa position stratégique reliant Lisbonne à la région méridionale du pays et au reste de l'Europe (autoroutes, ports, aéroports, centres logistiques, etc.), Palmela a fait preuve pendant les 10 dernières années d'une attitude très proactive pour encourager un modèle de développement pouvant intégrer les activités nationales traditionnelles et la production industrielle. Palmela n'ignore pas l'importance des dynamiques globales, mais considère que ces dynamiques peuvent être influencées par les acteurs locaux à travers la participation citoyenne et la création de partenariats pour le développement durable.

En 2002, Vicente, la maire nouvellement élue, a approuvé la création d'un nouveau service appelé « Participation citoyenne et Développement local », directement rattaché à son cabinet. Le service existe toujours, bien qu'il ait tantôt relevé du département de la culture, tantôt du nouveau département de la Communication et du Tourisme, au cours des huit dernières années. Ce service a essayé de s'ériger en « moteur » de lancement d'une large plateforme de dialogue social en impliquant les citoyens dans la prise de décision au sein de différents « espaces » et institutions. Dès le départ, le point d'ancrage du projet a été le *budget participatif*, un espace d'échange avec les habitants sur les décisions d'une partie du budget d'investissements de la municipalité de Palmela.

Une expérience antérieure menée en 1988 par l'ancien maire - Carlos Sousa -, a remporté un succès limité, mais le budget participatif a été redynamisé par la nouvelle maire, Ana Teresa Vicente, et a servi à encourager la participation de la population au développement du budget municipal et des plans d'action. L'expérience de Porto Alegre (Brésil) a servi de source d'inspiration pour la restructuration du budget participatif, quoique le processus n'ait pas imité totalement le modèle originel, étant éminemment consultatif.

La visibilité du budget participatif (dont c'était la première expérience au Portugal, suivie ultérieurement par d'autres) a suscité l'hypothèse erronée selon laquelle le programme de budget participatif inclut toute la stratégie de participation de la municipalité de Palmela. Cette perception est erronée : le budget participatif a toujours été, essentiellement, un espace consacré aux habitants *non-organisés* pour les impliquer dans la planification et dans la prestation de services et les infrastructures de base du territoire local. D'autres processus parallèles ont été mis en route pour créer des espaces de codécision avec le tissu social *organisé*.

Parmi un large éventail d'outils promus dans différents domaines de l'intervention municipale, citons :

1. Un processus de planification participative visant à revoir les décisions concernant la planification urbaine et sa coordination avec les chartes d'éducation, les programmes des musées et d'autres plans municipaux ;
2. Le Forum de Palmela, lancé en 2000, pour contribuer aux principes de définition du développement durable ;
3. Le Programme « Associationnisme », représentant un cadre pour la coopération municipale avec le secteur tertiaire autour de projets d'intérêt local conçus comme une école de participation et de citoyenneté ; et
4. Un système de conseils consultatifs, reconnus légalement et construit localement, pour débattre des politiques concrètes telles qu'action sociale, éducation, sécurité, sport, culture et mobilité.

Toutefois, le nouveau Département de Participation citoyenne et de Développement local avait, entre autres intérêts, l'idée d'encourager une stratégie de « partenariats pour le développement local » en vue de stimuler la participation des partenaires économiques par le biais d'accords de type différent avec de nombreuses institutions du secteur de la production, et avec le soutien du programme EQUAL financé par l'Union Européenne.

Parmi les outils innovants approuvés à Palmela, deux se sont avérés particulièrement efficaces parce qu'ils ont essayé d'étendre et de structurer le dialogue social dans le temps avec les deux secteurs économiques les plus visibles de la région : le Festival du Fromage, du Pain et du Vin et le Forum de l'Industrie automobile de Palmela.

### *Antécédents / origines*

Plutôt qu'une politique sociale destinée à régler un problème social spécifique et ne profitant qu'à un secteur limité de la population, le Département de Participation citoyenne et de Développement local a essayé de créer une méthodologie de mise en œuvre des politiques sociales qui investit dans la participation citoyenne comme valeur ajoutée pour encourager l'inclusion d'acteurs marginaux dans le tissu économique de la municipalité.

L'idée a été lancée en 2002, en réponse aux objectifs de la plateforme politique ayant reçu la majorité des voix lors de l'élection de décembre 2001. Elle s'est développée au fil du temps en

ajoutant plusieurs éléments à ses caractéristiques initiales. Dans certains cas, le projet a mis à profit des outils utilisés par le passé, en les transformant en espaces reconnus de partage de la prise de décision entre le tissu social et économique de Palmela et ses institutions élues.

Ce rapport est axé sur trois grands « espaces de dialogue social » : le budget participatif, le Festival du Fromage, du Pain et du Vin et le Forum de l'Industrie automobile de Palmela, qui ont évolué de la façon suivante.

### *Budget participatif*

Comme mentionné ci-dessus, une tentative de création de budgets participatifs avait eu lieu sous le mandat politique précédent, mais ce n'est qu'en 2002 que ces initiatives ont pris corps, avec la mise en place d'une structure organisationnelle composée d'une série de réunions publiques avec les habitants, qui se sont déroulées dans les cinq principales municipalités, suivies d'« assemblées thématiques » pour recouper les intérêts des associations locales, au-delà des citoyens individuels. Au début, le rapport entre la Ville et les *freguesias* (districts infra-municipaux) a été tendu parce que, ne s'étant pas impliquées explicitement dans l'organisation du budget participatif, elles avaient le sentiment que la Ville ne reconnaissait pas leur rôle d'« institutions de proximité maximale ». Toutefois, depuis 2004 il existe une meilleure coordination entre les deux niveaux institutionnels, notamment après la création d'une « commission d'accompagnement du budget participatif » pour contrôler le processus et essayer de suggérer des transformations positives pour les années à venir.

### *Le Festival du Fromage, du Pain et du Vin*

Alors que cette manifestation a été conçue quelques années avant le début du projet de Participation citoyenne et de Développement local, ce n'est qu'après 2002 qu'il est devenu un espace important pour élargir le dialogue entre les citoyens, les producteurs locaux et l'Administration municipale. En 1994/1995, la Ville de Palmela faisait face à la délicate situation de la suspension éventuelle de la fabrication du fromage Azeitão (un fromage de grande qualité d'appellation d'origine contrôlée et, actuellement, le fromage portugais le plus cher) parce que ses producteurs se sentaient las et découragés n'ayant personne à qui transmettre leur savoir faire. Pendant un an ont eu lieu des rencontres régulières avec les bergers, les chevriers et les producteurs de fromage (habitants tous le district de Quinta do Anjo). Ces rencontres étaient ouvertes à tous ceux souhaitant discuter et contribuer à trouver une solution au problème. L'exécutif municipal a strictement joué un rôle de facilitateur, en n'imposant jamais de direction spécifique pour trouver des solutions. L'idée d'une manifestation pouvant rassembler les bergers, les producteurs de lait de brebis et de fromage, ainsi que les producteurs de fromage et de vin, a surgi de ces rencontres comme une proposition venue de la base vers le sommet pour favoriser une plus grande participation de ces groupes dans la vie de la ville. La première édition du Festival du Fromage, du Pain et du Vin (1995) a eu beaucoup de succès, et le Festival s'est perpétué, jusqu'à atteindre plus de 25 000 participants en 2003. La saut qualitatif qui s'est produit sous la supervision du département de Développement local et de Participation citoyenne a entraîné l'autogestion de la manifestation par les acteurs économiques (la manifestation était auparavant organisée par la Ville) et la création d'une Association de Bergers ovins, laquelle a largement contribué à un soutien plus efficace des bergers et à une meilleure participation aux processus d'évaluation et de prise de décision des politiques de développement local.

### *Le Forum de l'Industrie automobile de Palmela*

L'idée du Forum de l'Industrie automobile de Palmela a surgi au Forum de Palmela de novembre 2000, fruit du souhait exprimé à cette occasion pour démarrer un partenariat plus formel entre

les entreprises du secteur et les organisations exerçant un rôle dans le développement économique local, comme le Conseil municipal de Palmela. Il est apparu en tant qu'espace de réflexion et de débat informels sur le rôle du secteur automobile dans l'avenir de la municipalité, et n'est devenu un espace formel qu'à partir de la mise en œuvre du nouveau cadre politique lancé en 2002. En juin 2003 est née l'association FIAPAL (Forum de l'Industrie Automobile). Elle rassemble quelque 70 membres représentant les entreprises du secteur qui ont des sites industriels à Palmela. Autoeuropa (Groupe Volkswagen), la Ville et trois entreprises locales sont à la tête de l'Association. La FIAPAL a pour objectif principal de créer un pôle de compétitivité dans le secteur automobile de Palmela. Elle fait partie d'un projet européen (ICARUS) avec d'autres groupements du secteur automobile et, par le biais de ce projet, elle adhère à l'Association européenne de l'Industrie automobile.

### *Objectifs de la politique*

Depuis sa création, la politique comporte deux principaux objectifs complémentaires :

1. Favoriser une culture d'ouverture à la participation citoyenne dans la gestion publique de l'administration publique locale, et
2. Favoriser la participation des citoyens à la vie locale et à la gestion publique pour les responsabiliser dans la promotion de partenariats pour le développement durable et l'amélioration de la qualité de vie.

### *Agents concernés, bénéficiaires et processus participatifs*

#### **Agents concernés**

La Ville de Palmela a été l'acteur principal de la conception du processus du budget participatif. Comme mentionné ci-dessus, au départ (et jusqu'en 2005) il y a eu certaines tensions avec les districts de quartier (*freguesias*), qui affirmaient ne pas avoir été consultées ni impliquées dans les processus concernant la qualité de vie sur leurs territoires. Néanmoins, depuis, une meilleure coordination s'est mise en place entre la Ville et les *freguesias*.

Plusieurs acteurs du tissu social et économique de la municipalité se sont impliqués comme agents centraux dans tous les processus participatifs. Les autres outils majeurs utilisés ou consolidés au cours des 8 dernières années – comme le Forum de l'Automobile et le Festival du Fromage, du Pain et du Vin – se sont avérés particulièrement intéressants de par leur capacité à impliquer différents acteurs économiques centraux et marginalisés du territoire local.

#### **Bénéficiaires**

Les bénéficiaires ciblés à travers les différents types d'« espaces participatifs » sont tous des résidents de la ville que l'on cherche à atteindre par le biais d'outils divers. Par exemple, le forum local du budget participatif visait essentiellement la société civile non-organisée, tandis que les assemblées thématiques essayaient d'attirer les institutions sociales organisées (par exemple, ONG, associations, écoles, professionnels travaillant dans les secteurs culturel et sportif, etc.). Les partenaires des structures de dialogue social mises en place autour du Festival du Fromage, du Pain et du Vin et du Forum de l'Automobile étaient, en revanche, surtout des acteurs économiques qui, généralement, n'assistaient pas aux réunions du budget participatif.

#### **Processus participatifs mis en œuvre**

Le budget participatif a été conçu comme le « moteur » potentiel permettant de parvenir au fonctionnement coordonné d'un plus grand nombre d'outils participatifs. Il comprend un

ensemble de rencontres thématiques locales où les citoyens peuvent recevoir de l'information sur le budget d'investissement, recevoir des réponses à leurs questions et émettre des demandes et des propositions à inscrire dans le budget. Conçu essentiellement pour favoriser la « proximité» entre l'administration municipale et les citoyens (Sintomer & Allegretti 2009), il s'agit d'un « processus consultatif » contrairement à d'autres processus budgétaires participatifs appliqués dans d'autres pays européens ou latino-américains, qui incluent un moment de « codécision » dans lequel les participants peuvent voter et hiérarchiser les priorités. Selon une étude récente (Granado 2010), la typologie des participants est caractérisée par une certaine homogénéité (personnes âgées) et les sujets abordés portent principalement sur les investissements locaux à toute petite échelle. D'où l'importance de mettre en place d'autres outils récents dans les différents domaines de compétence municipale, visant des groupes organisés autour de thématiques plus spécifiques et des institutions économiques ou sociales s'intéressant à des sujets spécifiques.

## *Processus d'institutionnalisation et financement*

### **Processus d'institutionnalisation de la politique**

La stratégie multidimensionnelle du département de Participation citoyenne et de Développement local dépendait de la constitution formelle et de l'«enracinement» de la nouvelle structure dans l'architecture institutionnelle. L'institutionnalisation était importante pour garantir la capacité d'intervention et d'influence dans différentes politiques municipales.

Le principal moteur des différents espaces de dialogue social mis en œuvre depuis 2002, sous la supervision du département, a sans aucun doute été la volonté politique claire de la majorité au gouvernement, qui a fait preuve de sa capacité à maintenir un dialogue ouvert avec les diverses parties prenantes au niveau local et avec les citoyens en général. Le niveau d'institutionnalisation des différents composants de la stratégie diffère fortement. Bien que le budget participatif ait été consacré dans la constitution municipale ou dans les règlementations locales d'autres pays, au Portugal cet objectif s'est avéré très compliqué parce que l'échelon municipal n'a pas la compétence de créer ses propres lois organiques. C'est pourquoi, Palmela a créé une charte pour préciser les règles d'accès au budget participatif, a établi une commission mixte (impliquant à la fois les techniciens municipaux et les citoyens) chargée de faire le suivi de son développement, et a mis en place un groupe spécial au sein du cabinet du maire pour organiser le processus.

Un statut plus formel a été octroyé aux autres composants de la vaste stratégie mise en œuvre pour favoriser la participation, tels que les conseils consultatifs ou les associations corporatives (représentant des intérêts économiques organisés), créés suite aux débats tenus dans le cadre du Festival du Fromage, du Pain et du Vin et au sein du Forum de l'Automobile.

En outre, un outil d'appui intéressant a aussi récemment été mis en œuvre, les « Assemblées municipales ouvertes » qui favorisent une plus grande transparence des décisions politiques. Allant de pair avec un système de technologies de l'informations et de la communication (TIC) permettant aux citoyens de suivre toutes les réunions de l'exécutif municipal à travers une émission vidéo en streaming ou de les revoir grâce à une bibliothèque en ligne ([www.livestream.com/cmpalmela/folder](http://www.livestream.com/cmpalmela/folder)), ces assemblées ouvertes permettent aux citoyens de suivre le travail des institutions élues et de vérifier l'impact réel des résultats du dialogue social en matière de prise de décision formelle.

### **Financement**

La stratégie participative, étendue à une grande majorité des secteurs municipaux au cours des années, ne faisait pas le suivi des coûts généraux, bien que les autorités indiquent un coût annuel moyen de quelque 50 000 euros pour organiser et mettre en place les séances participatives et produire le matériel d'information. Ces coûts ont été intégralement financés par la Ville. Certains produits spécifiques mis en place ultérieurement ont reçu l'aide de cofinancement des programmes de l'UE, dans lesquels le gouvernement de la ville était impliqué, ou de partenaires économiques et sociaux. Ceci explique la raison pour laquelle certains de ses postes ont été menacés suite à une chute importante des finances municipales en 2007/2008. Par exemple, le projet du budget participatif a été annulé temporairement en 2009, année électorale, et a été repris à l'automne 2010 dans une «version édulcorée». Le gouvernement de la ville craignait de générer des attentes qu'elle ne pourrait pas satisfaire du fait de la crise financière, qui se traduisait par la baisse des transferts de l'État à la municipalité, ainsi que par la réduction des sources autonomes de revenus fiscaux issues des entreprises locales. Une récente restructuration des services municipaux (en septembre 2010) a révélé la volonté politique de relancer complètement le processus de budget participatif au printemps 2011. En novembre 2010 neuf rencontres publiques ont été organisées afin d'échanger des informations et de répondre aux questions sur la durabilité de ces politiques dans le cadre des coupes financières.

## Principaux résultats et réalisation

### *Principaux résultats et obstacles*

#### **Principaux résultats et réalisations**

Les principaux objectifs atteints par la stratégie globale ont été :

- Amélioration de l'efficacité et de la qualité du gouvernement local (notamment, augmentation du taux de mise en œuvre du plan et du budget, et rationalisation des dépenses) ;
- Renforcement des investissements dans des régions périphériques (notamment, davantage de zones rurales au-delà du centre de la municipalité) ;
- Plus grande participation des citoyens aux associations de résidents et,
- Nouvelles associations et partenariats pour le développement local (dans tous les domaines des activités municipales, de la culture à l'économie).

Les résultats d'un projet URB-AL<sup>1</sup> (coordonné en 2005 par la ville espagnole de Cordoue et dont Palmela est un partenaire international) ont aussi mis en relief une capacité accrue de coordination interne entre les différents services municipaux, dont la structure a été adaptée pour « refléter » la responsabilisation nécessaire à la mise en œuvre des différents processus de dialogue social.

Il faut également souligner deux résultats spécifiques obtenus par les différents processus de dialogue social :

*Le Festival du Pain, du Fromage et du Vin*

---

<sup>1</sup> URB-AL est un programme horizontal de coopération décentralisée entre les pays d'Europe et d'Amérique latine, promu par la Commission européenne.

Le forum de préparation participative du Festival *du Pain, du Fromage et du Vin* a décidé, au bout de quelques années, d'inclure dans la manifestation la seule compétition nationale réservée à une certaine race de brebis. Cette compétition existe depuis plus de 30 ans. Du fait de leurs pouvoirs renforcés, résultat des nouvelles relations entre le Festival et la compétition (qui a conservé son autonomie organisationnelle), le ministère de l'Agriculture a reconnu l'intérêt de l'initiative en désignant un membre du personnel du ministère pour soutenir son organisation. Cette opportunité, ainsi que le soutien de la Ville, a contribué à la création d'une association dûment légalisée de berger et de producteurs de fromage.

Actuellement, la plupart des membres sont jeunes et ont fait des études d'ingénierie agro-alimentaire ou autres formations agricoles. Après 15 ans d'existence, le Festival permet à la population locale de s'impliquer directement dans l'organisation de la manifestation. Les ventes directes de fromage, de beurre, de pain et (plus récemment) de gâteaux et de liqueurs ont poussé les jeunes à investir de plus en plus dans ces filières. Les 14 membres de l'association ont garanti la continuité du festival depuis 2006/2007, ayant survécu aux coupes budgétaires infligées à d'autres salons et manifestations à Palmela, ainsi que dans d'autres municipalités portugaises, contribuant au succès de l'élevage de brebis et de la production de lait et de fromage dans la région. La production de fromage est actuellement assurée par des jeunes ayant investi dans leur formation professionnelle. La plupart des unités de production de fromage sont dûment agréées. L'on peut affirmer que, au fil des années, la consolidation du projet participatif a entraîné le développement d'un secteur d'activité qui est maintenant tout à fait organisé par ses membres, le Conseil municipal apportant simplement un soutien économique et logistique à la principale manifestation organisée par le secteur économique.

#### *Le Forum de l'Automobile*

L'Association FIAPAL, constituée en 2003, offre à Palmela un rôle central pour l'innovation dans le pays. Par exemple, Autoeuropa a récemment réalisé (avec le soutien d'un programme de l'UE) un véhicule Xară spécial pour l'assistance décentralisée dans les services publics, afin d'aider les habitants de Palmela, notamment dans les zones rurales et les villages. Ceci est récemment devenu un projet pilote pour la création d'une *Loja do Cidadão* ambulant (dans les principales villes portugaises, il s'agit d'un service municipal regroupant tous les services d'accueil du public dans un seul endroit, afin de simplifier la structure bureaucratique). Le 7 décembre 2010 le projet national Simplex pour les gouvernements municipaux et l'Agence de Modernisation Administrative (AMA) ont retenu ce projet pour le reproduire dans différents territoires portugais.

#### **Principaux obstacles**

Les principaux obstacles rencontrés au cours des huit dernières années dans les processus de stratégies participatives mis en œuvre avec le soutien du département de Participation et de Développement local portaient sur quatre points principaux :

1. Manque de temps à consacrer au dialogue social de la part des différents acteurs concernés ;
2. Coupes progressives dans les revenus municipaux dues à la crise économique et qui ont eu un double impact sur le budget de Palmela : (1) en réduisant les possibilités pour les contribuables de contribuer au développement local et (2) diminutions drastiques dans les transferts gouvernementaux de l'État ;
3. Préparation insuffisante des services publics pour la dynamique de la participation de la population ; et

4. Attentes excessives de la part des acteurs sociaux (la participation doit avoir des résultats, mais la participation en soi ne satisfait pas tous les souhaits ni les besoins). Dans le cas du budget participatif, un niveau décroissant de transformation annuel et d'évolution des projets a sans doute déçu de nombreux habitants. Sa continuité en tant que structure essentiellement « consultative » - malgré la référence externe (Porto Alegre, Brésil) citée de façon explicite pendant la phase de mise en œuvre, l'un des cas les plus importants de budget participatif dans lequel le rôle décisionnel des habitants est essentiel pour le succès du processus.

### *Transposition ou adaptation de la pratique ailleurs*

Il ne fait aucun doute que le cas de Palmela met en relief l'importance de la volonté politique (du gouvernement local) comme un prérequis pour favoriser le développement d'une culture participative dans la société locale ou, tout au moins, un niveau considérable d'adhésion sociale aux projets participatifs. Il prouve aussi à quel point il est important pour une ville de « miser » sur les possibilités d'une autonomisation de la société civile, afin qu'elle devienne un partenaire « égal » des institutions publiques. Le cas de Palmela souligne l'importance d'un « échange d'expériences » entre les villes et les municipalités qui mettent en œuvre des projets innovants, et le besoin d'« adapter » des modèles importés à la réalité concrète de la population et du territoire local. Bien que l'institutionnalisation de certains outils participatifs ait permis de les « enracer » à l'échelle locale, l'expérience de Palmela met en relief l'importance de garantir la flexibilité et la liberté de transformation dans le temps pour toutes les expériences innovantes.

### **En savoir plus**

Ce cas a été rédigé en 2007 par Luis Guerreiro, Collaborateur de la Présidence de la Mairie de Palmira, et Luisa Dornela, sous la supervision du professeur Cabannes, avec le soutien de Yasar Adnan Adanali, de l'unité de planification du développement (DPU) de l'University College Londres (Royaume Uni).

Tous les cas rédigés en 2007, dont celui-ci, ont été revus par un comité de rédaction de DPU composé d'Ernesto Jose Lopez Morales, Sonia Roitman, Michelle Pletsch, Steffen Lajoie, Luisa Dornelas, Iyad Issa et Pechladda Pechpakdee.

Le texte original a été adapté au format standard de l'Observatoire de la CISDP en 2010 par le Dr. Giovanni Allegretti du Centre d'études sociales de l'université de Coimbra au Portugal.

**Commission d'Inclusion sociale, de Démocratie participative et des Droits de l'homme de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) :**

Page web: <https://www.uclq-cisdp.org/>

Coordinnées: [cisdp1@uclq.org](mailto:cisdp1@uclq.org) | +34 933 42 87 70

### **Références bibliographiques**

Site web de la ville de Palmela: [www.cm-palmela.pt](http://www.cm-palmela.pt)

Granado, C., 2010, *Democracia e participação ao nível local: O poder político e o orçamento participativo. O caso de Belo Horizonte e Palmela*, thèse d'État de sociologie, ISCTE-IUL (Institut de l'Université de Lisbonne), Lisbonne.

Ribeiro, N., 2007, *Cultura participativa e governação local*. Lisboa: ICPD.

Sintomer, Y. & Allegretti, G., 2009, *I bilanci partecipativi in Europa: Nuove sperimentazioni nel vecchio continente*. Rome: Ediesse.

UCLG, 2008, *First Global Report on Decentralization and Local Democracy (GOLD Report)*. Barcelone: UCLG.