Fondation Jean Jaurès

Démocratie

BUDGETS PARTICIPATIFS : UN OUTIL DÉMOCRATIQUE QUI DONNE DAVANTAGE DE POUVOIR AUX CITOYENS DES GRANDES VILLES

Antoine Bézard

20/11/2024

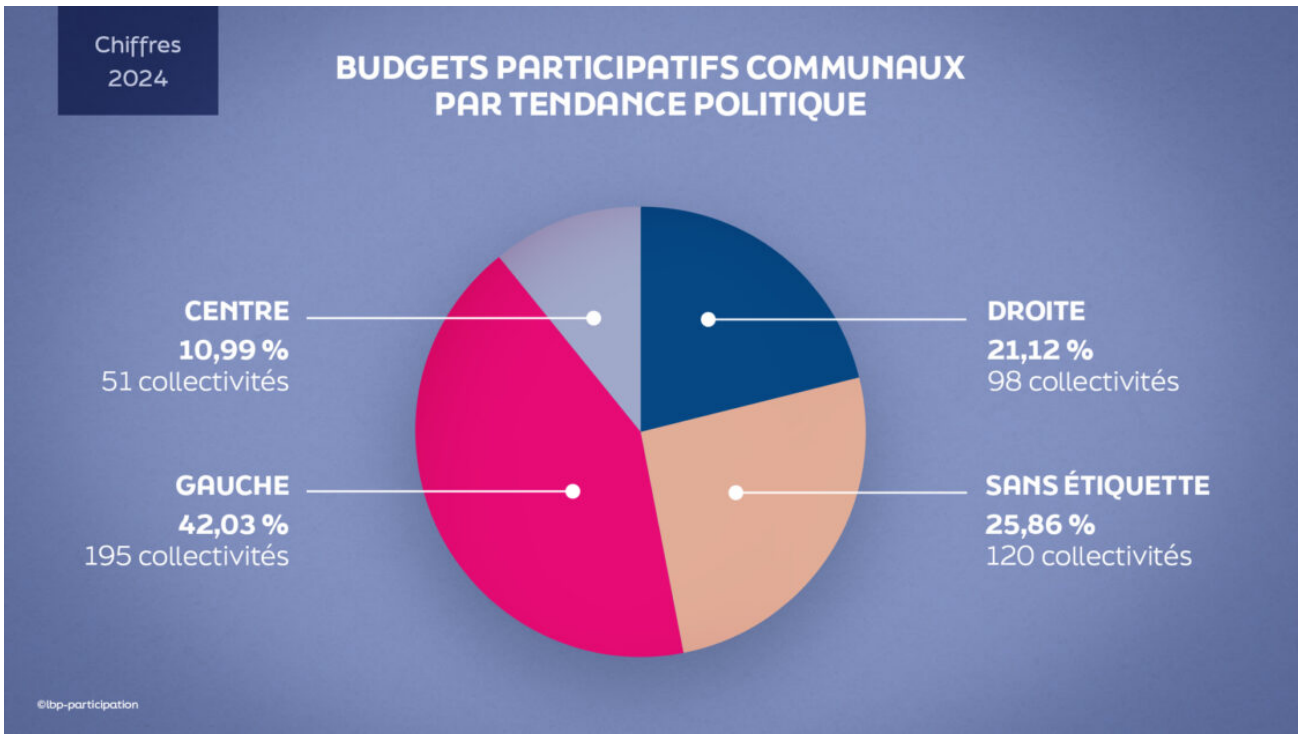
Quel bilan tirer des dix ans de la mise en œuvre des budgets participatifs en France ? C'est l'objectif de cette note d'Antoine Bézard, consultant, spécialiste de la participation citoyenne, en partenariat avec la Banque des territoires et le Réseau national des budgets participatifs. Si plus de 460 collectivités se sont engagées dans cette démarche, il demeure un clivage entre les grandes villes qui font perdurer cet exercice démocratique et les périphéries et ruralités qui ont des difficultés à le poursuivre. Pour y remédier, plusieurs pistes se dessinent pourtant.

Introduction

Il y a dix ans, la nouvelle maire de la ville de Paris, Anne Hidalgo, annonçait la mise en place d'un dispositif de vote permettant aux Parisiens de choisir parmi une sélection de projets préparés par les services municipaux. Une innovation démocratique à l'époque qui, l'année d'après, allait être approfondie : les projets soumis à l'élection des Parisiens seraient des projets proposés par les habitants eux-mêmes. Plus à l'est, Metz lançait une première édition de ce qui, dix ans plus tard, deviendrait une norme[1].

D'abord initié par des édiles socialistes, écologistes ou communistes, dans les villes de Paris, Grenoble, Rennes, Clermont-Ferrand ou encore Montreuil, le principe allait dépasser cette frontière politique pour voir le jour à Orléans puis Angers[2].

La France compte à présent plus de 460 collectivités engagées, avec un fort ancrage à l'ouest et une nouvelle frontière. Cette frontière s'appuie sur une autre géographie, distinguant les métropoles, les périphéries et les ruralités. Elle oppose les villes qui font perdurer cet exercice de démocratie participative et celles qui peinent à le faire.



Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Associer au choix de la dépense publique

Cette enquête 2024 ne présente pas le bilan d'une décennie de budgets participatifs en France. Elle propose en revanche des pistes pour approfondir une démarche qui s'est généralisée. Les budgets participatifs sont un apprentissage concret de la démocratie participative et représentent un engagement de la part des acteurs publics dans le respect de l'expression et de la décision des citoyens, au-delà du système de représentativité garanti par les élections. Aux dernières municipales, ces dispositifs se poursuivent dans un contexte d'abstention record.

À l'échelle des collectivités, au regard des projets décidés et des montants alloués, les budgets participatifs peuvent apparaître modestes. Pourtant, ce principe initialement défendu par les élus locaux commence, peu à peu, à intéresser les représentants nationaux. Il s'agit de donner la parole aux citoyens, au-delà de leur seule qualité de contribuables, quant aux choix des dépenses publiques, pour renforcer le consentement à la contribution de chacun à la communauté nationale. C'est, cette année, la principale piste d'évolution que nous interrogeons.

De quoi parle-t-on ?

Le budget participatif est une démarche de démocratie participative qui vise à encourager les

citoyens à proposer des idées de projets publics, majoritairement destinés à améliorer la qualité de vie locale. Ces projets d'intérêt général sont présentés au vote des citoyens dans leur ensemble – pas uniquement les contribuables. Pour être acceptés, ils doivent relever de la compétence de la collectivité et s'inscrire dans la colonne investissement de son budget. Les projets élus sont réalisés par la collectivité. Il s'agit d'un engagement des élus car, légalement, rien ne les y contraint[3].

À partir de 2014, l'utilisation de ce dispositif de démocratie quasi directe a ainsi marqué un renouvellement de la démocratie participative. Celle-ci pouvait jusqu'alors avoir un caractère obligatoire. Cependant, elle gardait un caractère consultatif, produisant « des avis dont rien [n'obligeait] le commanditaire à tenir compte » et dont il était difficile pour les participants d'appréhender le résultat. Loïc Blondiaux parle ainsi de « la force d'une notion floue[4] ».

L'enjeu, un vecteur de mobilisation

Avec la promesse de réaliser les projets votés, l'objectif est de remettre les citoyens sur le chemin des urnes, celles du budget participatif en premier lieu, celles de leurs représentants en second. Mais la séquence des législatives l'a montré : c'est l'enjeu de l'élection qui a mobilisé les Français en juillet dernier[5]. *A contrario*, en 2020, l'abstention frôlait les 60%[6] au second tour et *Le Monde* écrivait que « l'épidémie qui a déstabilisé le pays [...] a relégué au second plan les préoccupations d'ordre institutionnel[7] ».

Avec 6,4% de votants en moyenne, c'est la capacité des projets proposés dans le cadre du budget participatif à mobiliser les citoyens qui pose désormais question. Bien sûr, les projets réalisés à l'issue de l'exercice participent à la qualité de vie des citoyens et s'inscrivent dans un écosystème démocratique à valoriser et promouvoir. Pour autant, des évolutions sont possibles dans les années à venir, si l'on donne la capacité aux citoyens de prioriser des politiques locales. La France compte plus de 460 budgets participatifs : c'est un terreau favorable.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

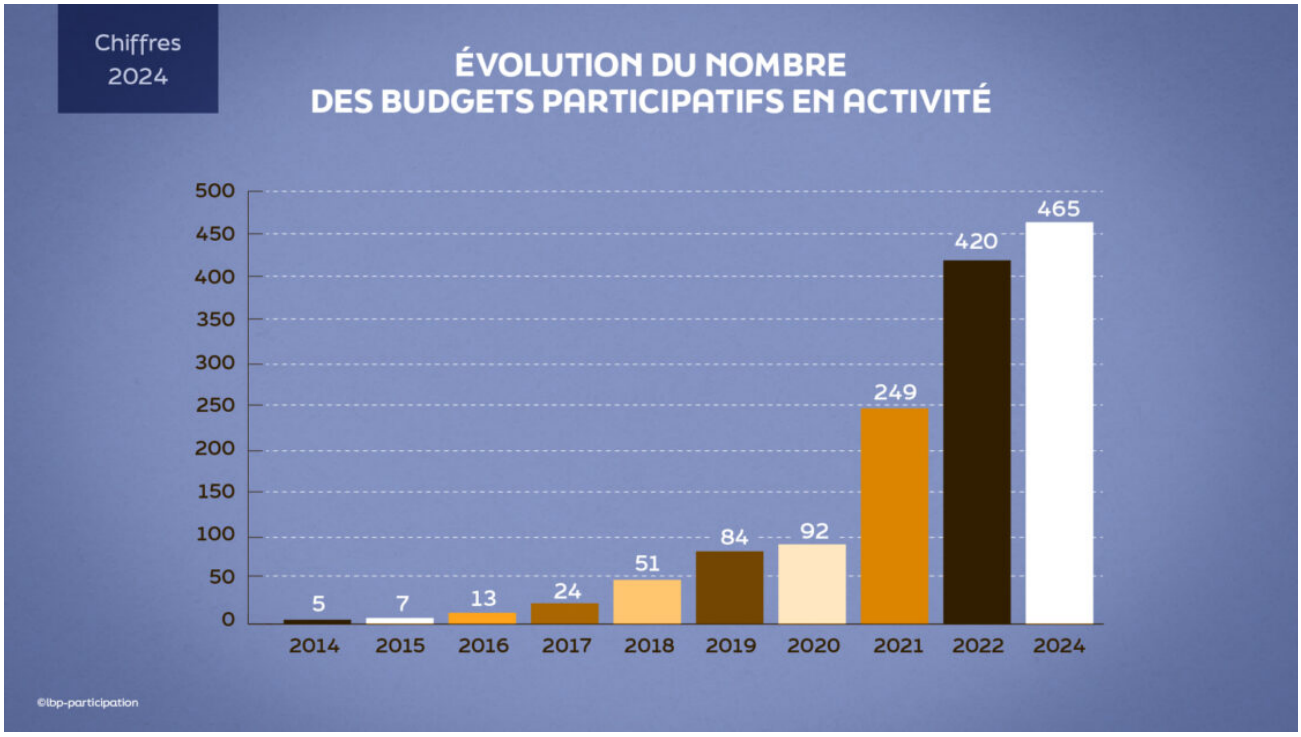
Abonnez-vous

L'essor des budgets participatifs

De 2016 à 2020, nous observions chaque année un doublement des communes engagées dans un budget participatif[8]. Depuis, cette croissance a ralenti et le dernier doublement s'est déroulé sur deux ans, entre 2020 et 2022. En 2024, ce nombre progresse de 10%, passant de 400 à 440[9]. S'y ajoutent 24 départements et régions qui allouent une part de leur budget à la décision des habitants, pour un total de 465 collectivités contre 420 en 2022.

En réalité, le nombre de collectivités ayant expérimenté cette démarche participative se situe aujourd'hui autour de 660. En effet, 120 n'ont pas renouvelé leur démarche depuis 2022 et elles étaient près de 80 sur la précédente période 2020-2022. Ces démarches sont-elles suspendues ou définitivement arrêtées ? Le département du Gers ou la ville du Mans ont relancé leur budget participatif, après plusieurs années de sommeil[10].

C'est pourquoi il est difficile d'apporter une réponse définitive et générale à 200 cas particuliers. Entre 2020 et 2022, nous avions identifié l'alternance politique comme facteur explicatif de ces arrêts, à Metz par exemple[11]. Cependant, la tendance politique n'apparaît plus comme un marqueur des démarches participatives.



Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Les petites communes au défi de la pérennité de leur démarche

Il est plus probable que ces arbitrages résultent de la difficulté pour ces communes à poursuivre une démarche qui demande du temps, à la fois dans l'organisation de l'événement, de la participation citoyenne et la réalisation des projets élus. En effet, les communes ayant suspendu leur budget participatif sont d'abord de petites communes de moins de 5000 habitants.

Les plus petites communes de moins de 2000 habitants et de moins de 5000 habitants représentent 44% de celles qui n'ont pas renouvelé leur démarche depuis 2022[12] quand celles de 20 000 à 50 000 habitants représentent 36% des démarches suspendues. Pour les plus petites, les montants alloués étant compris entre 14 000 euros et 17 000 euros, il est légitime de s'interroger sur la pertinence d'une telle ingénierie au regard des réalisations permises par ces sommes.

Dans la catégorie supérieure des communes comprenant entre 5000 et 20 000 habitants, les ressources humaines et financières restent certes mesurées, mais le montant moyen d'un budget participatif approche les 64 000 euros. Cette somme permet de réaliser un à deux projets d'investissement, voire quatre à cinq petits investissements. Il y a, par conséquent, un enjeu à mettre en œuvre une telle démarche. En remontant les catégories de communes, le non-renouvellement diminue et les budgets participatifs sont davantage pérennes.

Ces chiffres doivent cependant être relativisés. En effet, ils comparent les données 2022 et 2024 et aujourd'hui près d'une commune sur quatre organise son budget participatif tous les deux ans et non à un rythme annuel. Régulièrement, les collectivités expliquent ce choix par l'accumulation des projets élus à réaliser. Structurellement, et nous y reviendrons, le budget participatif fait élire une multitude de projets, au détriment d'un projet d'envergure, ce qui peut renvoyer à l'image d'un trop-plein.

Des démarches nouvelles qui appellent au partage d'expérience

Le non-renouvellement des démarches participatives dans les petites communes s'explique également par leurs ressources humaines et financières limitées. Des collectivités expliquent avoir mis en sommeil leur démarche en raison de l'état de leurs finances publiques ou du manque de ressources à mobiliser pour réaliser les projets.

En outre, nous avons observé une forme de *backlash* de la participation citoyenne. La mobilisation déçoit ; les projets sont interrogés quant à leur pertinence ou leur légitimité, au risque de remettre en question les choix des électeurs. Ces retours s'expliquent, selon nous, par la nouveauté de ces pratiques participatives. Les élus et les agents n'y ont pas été formés et manquent de repères. La

montée en puissance d'associations de collectivités, notamment le Réseau national des budgets participatifs, apparaît nécessaire pour dépasser les *a priori*, se conformer aux engagements et assurer la continuité et la pérennité des démarches. Les partages d'expériences, au-delà des bonnes pratiques, sont essentiels pour ne pas continuer à creuser l'écart entre les grandes villes, les périphéries et la ruralité.

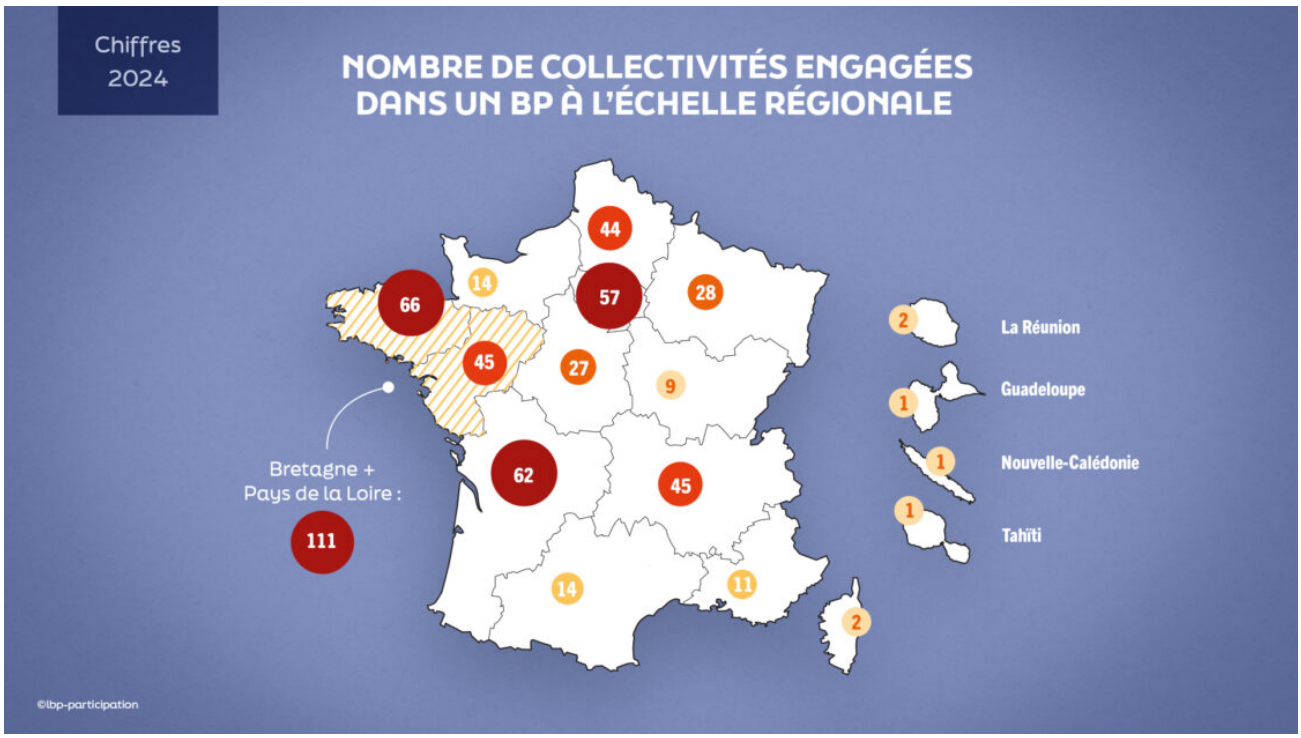
Un ancrage à l'ouest de budgets participatifs

Le budget participatif est-il mieux adapté à la sociologie de l'ouest de la France ? Faut-il voir dans le dispositif une mise en pratique des valeurs d'entraide et de coopération, de l'idée qu'il vaut mieux « compter sur ses propres forces plutôt que sur l'État central » et qui, selon Jérôme Fourquet, sont des marqueurs de cette dorsale de l'Ouest intérieur[13] ?

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dans son œuvre de fusion des régions, n'avait pas réuni Bretagne et Pays-de-la Loire. Ces deux régions rassembleraient aujourd'hui à elles seules le quart des collectivités engagées avec 14% des budgets participatifs apportés par la Bretagne (66) et 10% par les Pays-de-la Loire (45) – et plus particulièrement par l'Ille-et-Vilaine (33), la Loire-Atlantique (22) et le Morbihan (19), suivis du Maine-et-Loire (14) et des Côtes d'Armor (11). Au-delà de cet épicentre, la Nouvelle-Aquitaine (62), l'Île-de-France (57) et Auvergne-Rhône-Alpes (57) se classent parmi les régions les plus dynamiques sur cet objet de participation citoyenne.

Ces régions ne présentent pas une réelle homogénéité pour autant. En Nouvelle-Aquitaine, la Gironde compte 35% des démarches (22) ; en région Auvergne-Rhône-Alpes (ARA), l'Isère représente le quart des budgets participatifs (13). Là, c'est Talence, dans la périphérie de Bordeaux, qui a été précurseur ; ici, c'est Grenoble qui a ouvert la voie dès 2015. Plus loin dans l'ordre des régions, les 44 budgets participatifs des Hauts-de-France sont concentrés dans l'ancienne région constituée du Nord (19) et du Pas-de-Calais (12).

En Occitanie, seule région engagée dans un budget participatif[14], la Haute-Garonne (13) et l'Hérault (12) réunissent 58% des 43 collectivités engagées. Enfin pour le Grand Est, la Meurthe-et-Moselle (10) réunit 36% des démarches avec en particulier Nancy[15], quand le Bas-Rhin approche les 15% avec notamment Strasbourg. Les régions qui présentent le moins de participation aux budgets de leur collectivité sont la Normandie (3%), la Bourgogne-Franche-Comté (2%) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (2%). De nouvelles dynamiques sont à l'œuvre cependant avec Rouen, quand des réflexions sont menées en ce sens également par Dijon. Au sud, l'engagement de Marseille changera-t-il la donne ?

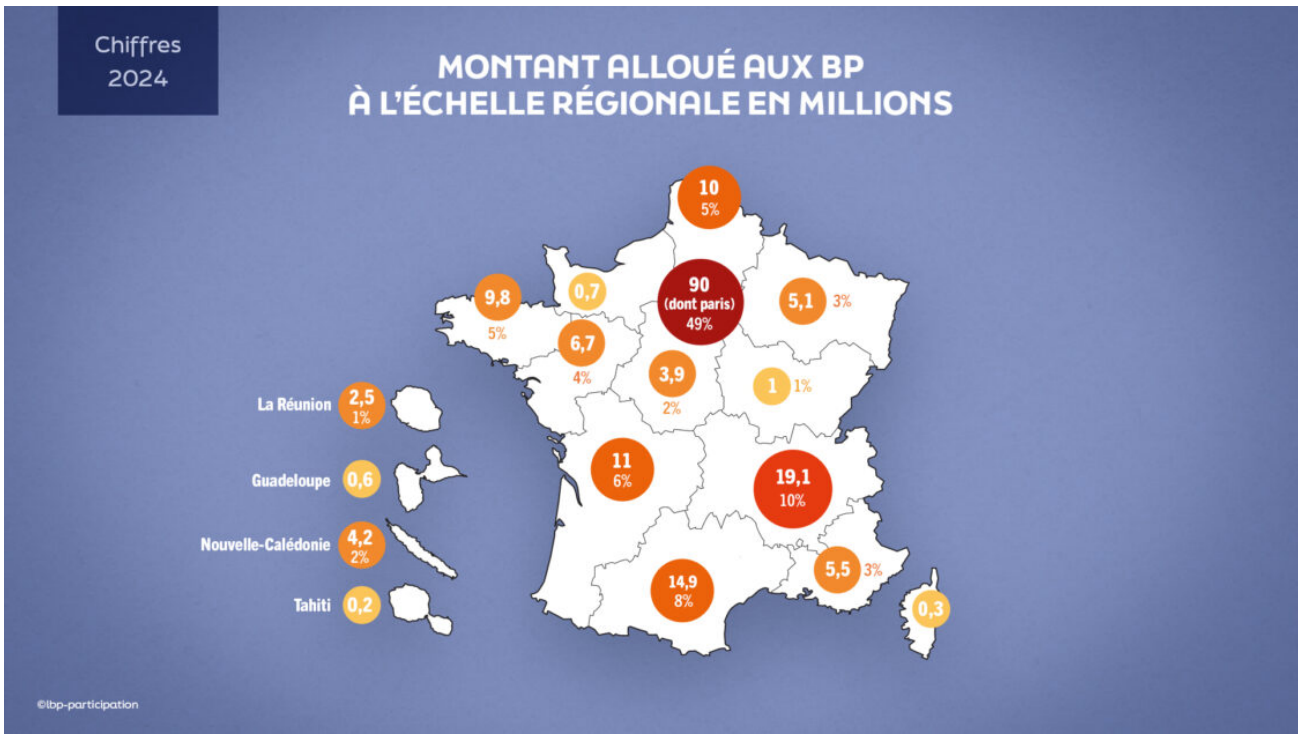


Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

184 millions d'euros décidés directement par les citoyens

C'est une donnée encore jamais publiée. En France, en 2024, les budgets participatifs représentent un montant total de 184 millions d'euros d'investissement décidés par les citoyens. C'est à peine 0,3% des investissements réalisés par les collectivités en 2023[16]. L'Île-de-France, avec un total de 90,44 millions d'euros, représente à elle seule près de la moitié du montant alloué à l'échelle nationale et la capitale 44,5% de celui-ci (et 90,7% à l'échelle régionale). Loin derrière, les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie rassemblent 19,13 et 14,95 millions d'euros consacrés à ces investissements[17]. Là encore, les montants lyonnais et toulousain (respectivement 12,5 et 8 millions d'euros) pèsent lourd dans ces régions (65,3% et 53% du total)[18]. En général, les communes de plus de 200 000 habitants représentent 36,8 millions d'euros et, avec Paris, 118,8 millions d'euros, c'est-à-dire près des trois quarts des montants consacrés par les communes en France.

Dans chaque région, les villes de plus de 200 000 habitants tirent vers le haut le montant des budgets participatifs. À une moindre échelle, en Bretagne, les 3,5 millions d'euros alloués aux Rennais et, plus largement, les 2 millions d'euros consacrés aux projets bretilliens[19] représentent près de la moitié des 9,9 millions d'euros cumulés. Par conséquent, pour approfondir la réflexion, il est pertinent de comparer les communes entre elles.

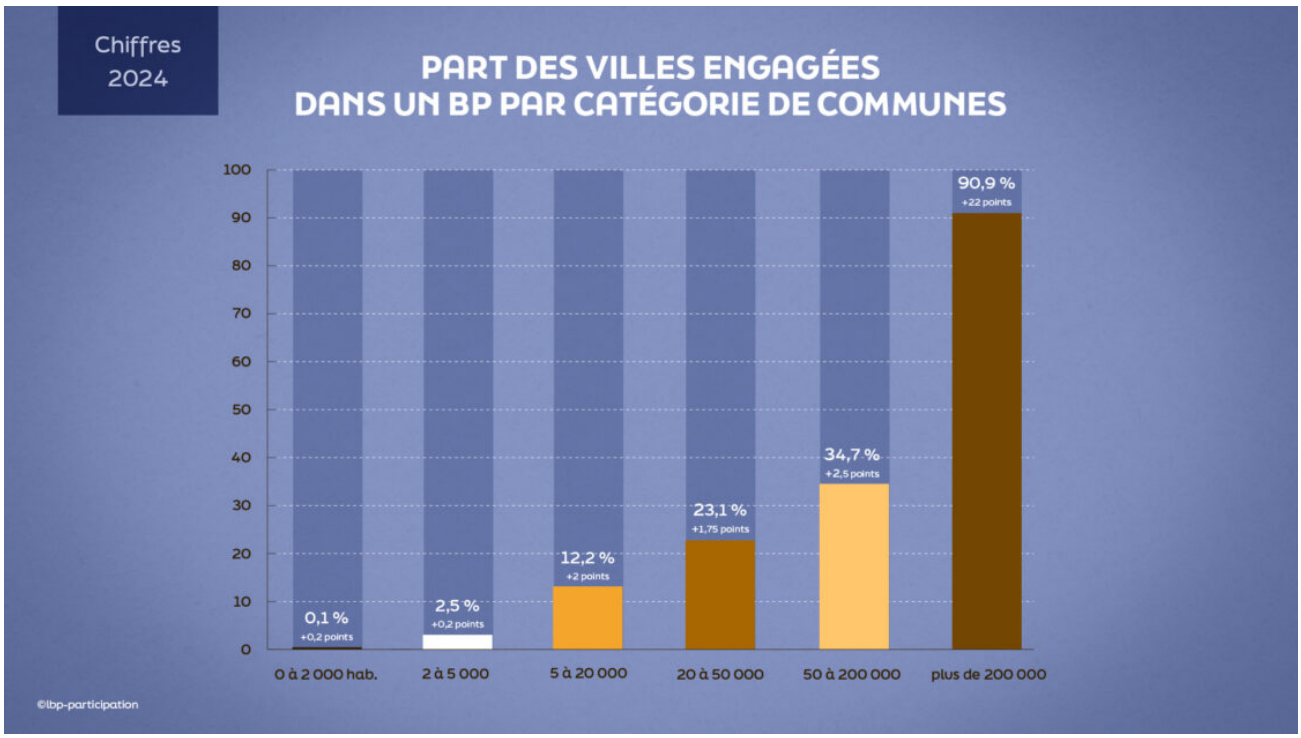


Source: Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Une norme pour les grandes villes

En 2024, un Français sur cinq peut proposer et voter des projets dans sa commune, ce qui représente 14,5 millions de Français. Plus la population d'une commune s'élève et plus ses habitants ont de chance de participer à sa décision budgétaire. Sans surprise, rapporté à leur nombre, à peine 0,1% des communes de moins de 2000 habitants et 2,5% de celles de 2000 à 5000 habitants[20] ouvrent leur budget.

Mais, dès la barre des 5000 habitants dépassées, la proportion s'accroît de manière spectaculaire et progresse entre 2022 et 2024 : 12,2% des communes engagées ici (+2 points) ; 23,1% des communes de 20 000 à 50 000 habitants (+1,75) ; 34,7% de celles de 50 000 à 200 000 habitants (+2,5) et 90,9% des communes de plus de 200 000 habitants (+22 points)[21]. Cette progression confirme le mouvement de généralisation des budgets participatifs qui devient un incontournable des politiques publiques. Pour autant, nous l'avons vu, entre les villes centres de métropoles et des communes de taille plus modeste, les questions de la continuité et de la pérennité sont posées.



Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Des pistes pour assurer la continuité dans les périphéries et les territoires ruraux

Le maintien des budgets participatifs dans le temps accroît l'appropriation de la démocratie participative, au sein des collectivités dans un premier temps, parmi les citoyens dans un second. Les démarches en pointillé rendent difficile cette acculturation : la démocratie participative risque d'être alors assimilée à une forme événementielle. C'est pourquoi il est essentiel de former élus et agents aux méthodes et aux résultats potentiels de cette démarche. Cette montée en compétence peut être accompagnée par les associations d'élus ou de collectivités tels que le Réseau national des budgets participatifs.

Les grandes collectivités peuvent également jouer un rôle sur le plan territorial pour structurer les démarches et partager expériences et pratiques, en particulier dans les territoires périphériques et ruraux, territoires dans lesquels les démarches sont les plus fragiles. Les intercommunalités, départements ou régions peuvent impulser une dynamique participative en mettant à disposition des plateformes numériques et d'autres ressources pour initier les démarches et, pourquoi pas, contribuer au financement des projets.

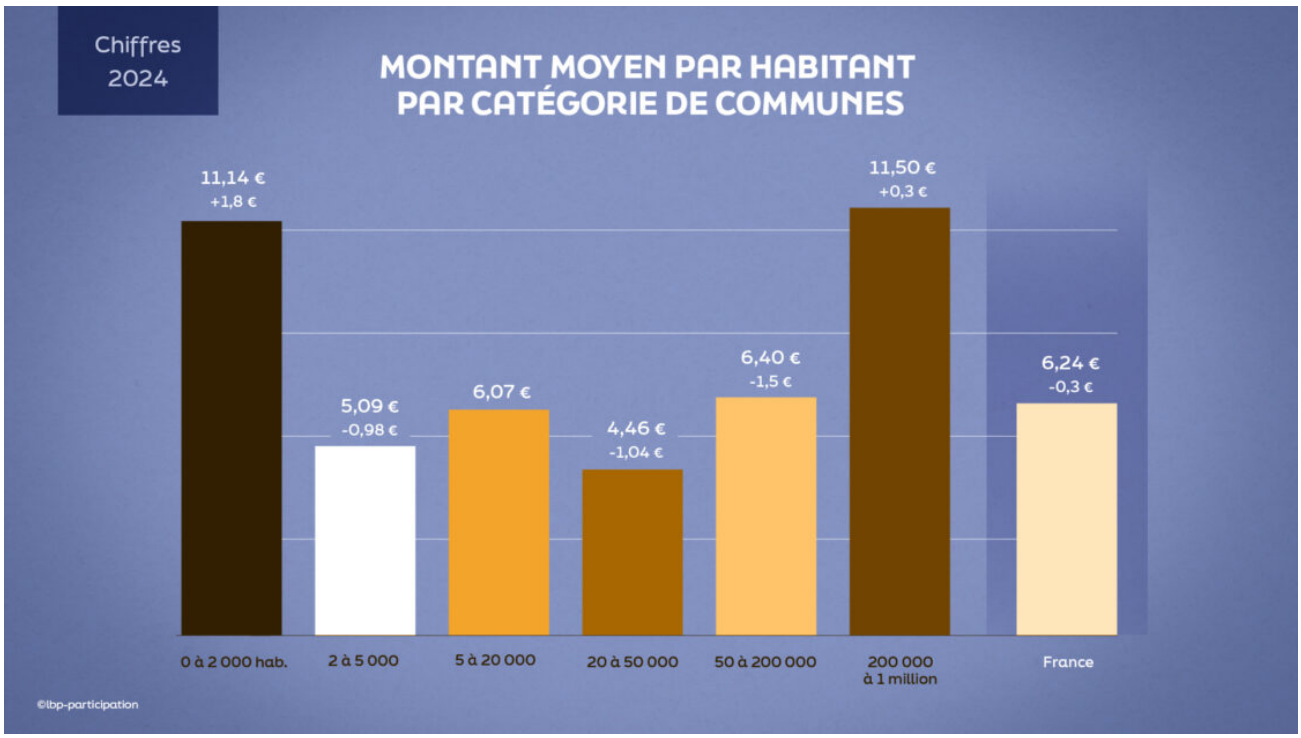
Depuis 2015, les Rencontres nationales de budgets participatifs facilitent les coopérations et les

échanges entre pairs et mettent à disposition des ressources pour les collectivités[22]. D'autres initiatives, telles que Purpoz, financée par la Caisse des dépôts, facilitent l'accès à une plateforme numérique de participation citoyenne, à faible coût. Les droits à la formation des élus ne doivent ici pas être oubliés : ils participent à la maîtrise de la démocratie participative, à coûts maîtrisés.

Un écart budgétaire qui se creuse avec les grandes villes

Au regard de la loi, les budgets participatifs n'existent pas. Ils s'inscrivent dans le cadre de la consultation ouverte et sont autorégulés[23]. Une charte a ainsi été adoptée par les collectivités adhérentes au Réseau national des budgets participatifs, dès 2019. Celle-ci pose quatre grands principes : la régularité (ou la récurrence de la démarche), l'ouverture à tous les habitants, un vote que le Conseil municipal s'engage à respecter et un montant défini. Ce montant, c'est l'enveloppe allouée aux projets proposés et votés par les citoyens. Mais aucun montant minimal ni maximal n'est précisé.

En valeur absolue, les montants alloués sont très différents selon les catégories de communes et il faut multiplier par plus de 400 000 le plus faible – de 2000 euros pour un village de 800 habitants – pour obtenir le plus élevé – de plus de 80 millions d'euros pour la capitale et ses plus de 2 millions d'habitants. Le montant par habitant facilite la lecture et permet aux communes de se positionner selon leur taille. Reste qu'au plan national, la moyenne donne la tendance avec en moyenne 6,24 euros par habitant, soit 30 centimes de moins qu'en 2022. 30 centimes, c'est aussi l'augmentation dont bénéficient les habitants des grandes villes, de plus de 200 000 habitants, à près de 11,50 euros[24] quand, partout ailleurs, ce montant baisse d'1 euro à 1,50 euro pour celles de 50 à 200 000 habitants – de 8 euros à 6,50 euros, c'est-à-dire de moins 15% à près de moins 20% consacrés au budget participatif. Ainsi, là encore, l'écart se creuse entre les petites communes et les plus grandes[25]. Il faut cependant signaler que la baisse des montants est d'abord le fait des nouveaux entrants. Les collectivités maintiennent leur démarche, assurant généralement la préservation de ce budget.

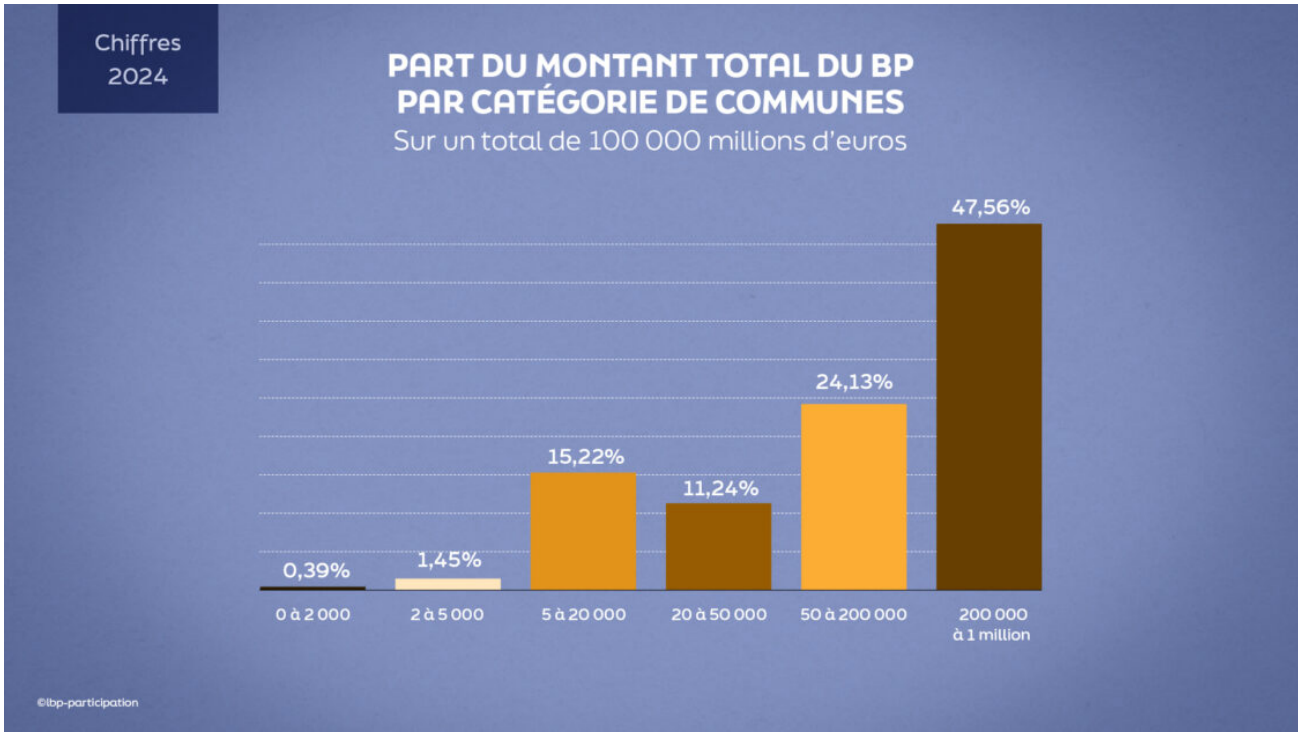


Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Des moyens limités pour les habitants des villes de moins de 200 000 habitants

Toutes ces catégories de communes, il faut le rappeler, n'ont pas le même poids. Le montant total des budgets participatifs communaux représente 164 millions d'euros, dont la moitié sont au crédit de la capitale. En éliminant Paris, les 100 plus petites communes, celles de moins de 2000 (24) et de moins de 5000 habitants (76) réunissent à peine 2% du montant total des investissements décidés par les citoyens (0,4% et 1,45%), soit 1,5 million d'euros. Dans les 210 communes de 5 000 à 20 000 habitants qui appartiennent à la catégorie la moins pérenne, le montant moyen approche 64 000 euros ; elles représentent aussi 15% du montant national avec 12,6 millions d'euros. La pérennité de leurs démarches compte.

Dans les 130 communes des catégories supérieures, les 79 budgets participatifs de 20 000 à 50 000 habitants ne représentent que le dixième (11%) du montant national avec 9,3 millions d'euros. Au-delà, les 41 villes de 50 000 à 200 000 habitants représentent 24% du montant national, soit près de 20 millions d'euros et celles de 200 000 à 1 million 47,5% du total, ou près de 40 millions d'euros. Il est important de prendre la mesure de ces montants, pour identifier là où agir et soutenir cet investissement décidé par les citoyens.

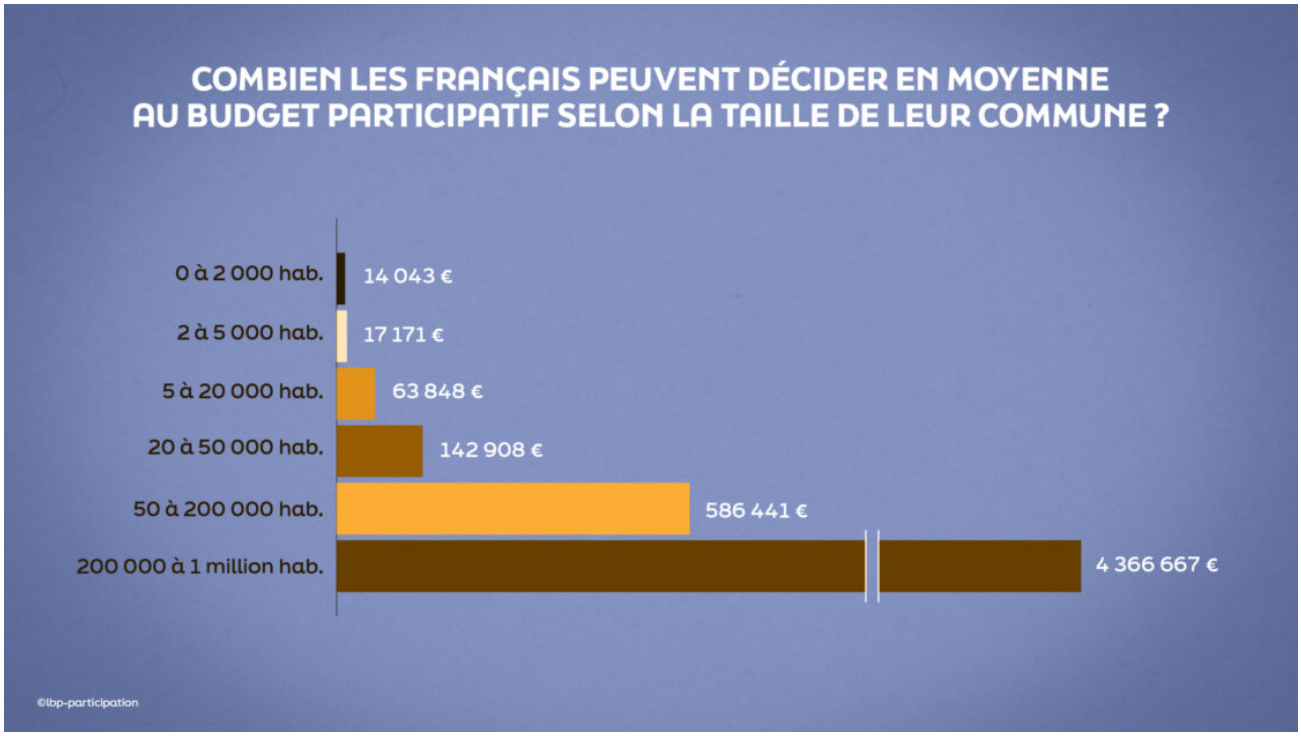


Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Dès aujourd'hui – et à défaut de financements complémentaires –, il est possible de proposer des évolutions à moyen constant, en privilégiant les projets d'envergure. Aujourd'hui, la démarche privilégie la réalisation d'une multitude de projets, en raison de la limitation des délais de réalisation à deux ans. Paradoxalement, cette multitude peut être difficile à mettre en œuvre par les services et la règle difficile à appliquer. Des projets de plus grande envergure pourraient par conséquent avoir leur place, permettant probablement d'accroître la visibilité de la démarche.

Participer et décider de financer la transition écologique

Les montants alloués aux propositions et décisions des habitants se creusent entre les habitants des communes petites à moyennes et ceux des métropoles. Cet écart n'a rien d'anecdotique. Concrètement, dans une grande ville, pour 300 000 euros environ, un budget participatif peut assurer la végétalisation d'une cour d'école, la doter de nouveaux mobiliers de jeux et, pourquoi pas, l'équiper pour produire des énergies renouvelables. Pour les habitants d'une ville de moins de 200 000 habitants, les enfants pourront espérer l'un de ces projets, quand ceux vivant dans une commune plus petite verront leur horizon se réduire au point de devoir se contenter d'une jardinière. Certes, la jardinière arrivera le mois suivant le scrutin, mais peut-on faire la promesse de donner du pouvoir d'agir aux citoyens si les projets ne contribuent pas à transformer réellement la ville ?



Source : Antoine Bézard, Enquête nationale budgets participatifs pour le Réseau national des budgets participatifs.

Il y a dix ans, quand la mairie de Paris lançait le budget participatif, un accord avait été passé avec les arrondissements : pour chaque euro consacré à cette enveloppe, la ville abonderait d'un euro. Depuis, les Parisiens sont amenés à voter chaque année, dans tous les arrondissements. Le mouvement des « gilets jaunes » a, d'une certaine manière, confirmé les travaux de Bernard Manin selon lequel « la décision légitime n'est pas la volonté de tous mais celle qui résulte de la délibération de tous[26] ». En avril 2019 naît la Convention citoyenne pour le climat. Cette initiative, qui fut aussi une expérimentation réussie, a beaucoup été critiquée quand ces propositions n'ont visiblement pas été suivies d'effets. Cet objet conventionnel avait une limite, soulignée par Thierry Pech, en ce qu'il s'agissait d'une consultation à l'initiative du président de la République qui n'a pas le pouvoir de voter la loi[27]. C'est pourquoi nous faisons cette proposition d'abonder dans les budgets participatifs locaux les projets votés par les citoyens en faveur de la transition écologique. Ces projets en partie financés par l'État, les régions, les départements ou encore les intercommunalités ne manqueraient pas de se concrétiser.

Une participation à développer

La participation citoyenne au budget participatif est en moyenne de 6,4% des inscrits sur les listes électorales[28]. Ce pourcentage apparaît modeste. Cependant, il s'agit d'une partie du budget de la collectivité et non de l'intégralité du budget municipal. De plus, elle s'inscrit dans un contexte de

faible participation aux élections locales : au second tour des élections municipales, l'abstention atteignait 58,4%. Pour le budget participatif, c'est dans les plus petites collectivités que la participation est, paradoxalement, la plus forte avec l'équivalent d'un quart des inscrits. Ce taux décroît de près de 10% à 5% dans les plus grandes villes.

Cette faible participation peut être expliquée par le manque de visibilité de la démarche, mais aussi certainement par son manque de notoriété. Ainsi, 40% des communes engagées n'ont pas mis en œuvre plus de deux éditions de leur démarche. Autre explication avancée : des collectivités ont choisi de mettre en œuvre des modalités entièrement numérisées et, de fait, invisibles dans l'espace public, qui est pourtant au cœur des investissements du budget participatif. Autre difficulté, le manque de résonance médiatique des budgets participatifs : sur ce plan, nous avions proposé dans notre précédente note d'organiser une semaine nationale de vote. Une solution simple pour donner de la visibilité aux projets réalisés et valoriser cet approfondissement de la démocratie. Enfin, il faut encore revenir sur la question de l'enjeu du budget participatif.

S'inspirer de l'idée d'un impôt participatif

Au cours de l'été, l'idée d'un impôt participatif est revenue sur le devant de la scène. Cette proposition a été portée par l'ancien Premier ministre, Gabriel Attal, mais elle paraît faire consensus aussi bien à gauche qu'à droite. Il s'agissait de donner aux contribuables la capacité de décider de la destination d'une partie de son impôt, une pratique déjà à l'œuvre en Italie et, d'une certaine manière, en France avec l'exonération des dons.

L'impôt participatif donne au contribuable la capacité de décider d'une partie de sa contribution. Ce processus est proche du budget participatif qui, pour sa part, donne à tous les citoyens le pouvoir de décider d'une partie de la dépense publique. Ce qui retient notre attention, avec l'impôt participatif, ce n'est pas tant la mobilisation du corps électoral que le soutien à des politiques spécifiques plutôt que des projets. Or, soutenir une politique plutôt qu'une autre relève potentiellement d'un enjeu pour toutes et tous.

Aussi, l'enjeu de la mise en œuvre du budget participatif ne vise pas à polariser à l'échelle locale, mais bien à faire travailler les citoyens sur des thématiques publiques, à l'image d'une Assemblée citoyenne ou d'une Convention citoyenne, afin de proposer des projets ou des mesures et de les soumettre au vote des habitants.

Il ne s'agit pas de soumettre au vote des thématiques générales sur lesquelles la collectivité serait appelée à davantage investir – et ainsi prioriser l'éducation, la santé, les sports ou toute autre

thématique – mais de prioriser des politiques publiques plus spécifiques, afin, par exemple, de mieux intégrer les enfants en situation de handicap. Cet investissement citoyen au vote d'un budget collectif est significatif pour deux raisons : la première est que la participation citoyenne doit permettre d'engager les citoyens sur un résultat porteur de sens. Décider de mettre davantage ici ou là, cela peut être porteur de sens. Pour autant, le résultat peut-il être évalué et mesuré ? Pour le dire autrement, la décision prise ensemble deux ans auparavant a-t-elle amélioré la vie collective ?

Conclusion

Le budget participatif n'est pas apparu il y a dix ans mais il y a trente-cinq ans à Porto-Alegre au Brésil. Il est admis que cette démarche a participé à démocratiser la démocratie et permis à des habitants de quartier délaissés d'améliorer substantiellement leurs conditions de vie, notamment *via* la mise en œuvre de travaux de voirie et d'assainissement[29]. En France, les projets issus des budgets participatifs ne viennent pas pallier le manque d'infrastructures, ils visent d'abord à améliorer le cadre et la qualité de vie locale.

Quels sont les défis auxquels nous faisons aujourd'hui face ? D'abord, une défiance croissante vis-à-vis du politique, un taux d'abstention au plus haut et l'extrême droite aux portes du pouvoir. Ensuite, la nécessité d'articuler dispositifs participatifs et transition écologique en s'assurant qu'elle n'oublie personne. Enfin, la visibilisation de la notion de justice fiscale mise en exergue par les récents débats sur les hausses d'impôts.

Les difficultés expérimentées par près de 200 collectivités à maintenir leur budget participatif au cours des dernières années soulignent le creusement des inégalités entre les grandes villes et celles des périphéries ou de la ruralité. On peut imaginer la méfiance de certains élus à faire appel aux citoyens dans la mise en œuvre de projets, quand l'exercice est coûteux à la fois en temps et en énergie. Mais ces difficultés pourraient être dépassées en y investissant davantage d'enjeux de régulation des territoires, et en impliquant les habitants dans une réflexion approfondie. De notre point de vue, l'implication citoyenne s'illustre ainsi contre les discours politiques simplistes et populistes.

Ensuite, la mise en place de dispositifs de budget participatif est une première réponse à l'enjeu de la transition écologique au niveau local. Depuis la crise des « gilets jaunes », il a été écrit et répété que l'acceptabilité de ces décisions était centrale. Voter pour des projets de transition est pourtant possible avec la mise en place de budgets participatifs, ces dépenses pouvant être soutenues au niveau national ou territorial afin d'assurer, là où ces questions sont perçues comme

discriminantes, un financement accru. L'abondement des projets de budgets participatifs a certes un coût, qui s'élève aujourd'hui à hauteur de 100 millions d'euros annuels pour l'ensemble des collectivités engagées. 100 nouveaux millions d'euros pourraient changer la donne. C'est, par exemple, deux fois moins que le fonds d'État consacré aux collectivités pour financer des équipements sportifs de proximité à l'occasion des Jeux olympiques. Des équipements qui se voient et comptent, après le succès des Jeux olympiques.

Enfin, la mise en place de dispositifs de budget participatif permet de repenser la dynamique de consentement citoyen à l'impôt et à la légitimité de la dépense publique et d'investir la notion de justice fiscale au cœur du dialogue local. C'est peut-être sur ce point que les dispositifs peuvent être le plus immédiatement approfondis. Le contexte de réduction des dépenses publiques exige de faire des choix, de définir des politiques plus efficaces et plus légitimes. Lancer une réflexion sur des politiques prioritaires avec les citoyens et proposer différentes solutions, c'est aussi ouvrir le débat sur les orientations budgétaires et créer, éventuellement, l'opportunité d'une convention citoyenne sur le budget de la collectivité. Il s'agirait, en outre, d'avancer sur des thématiques liées à l'éducation, à la santé, aux sports ou encore à la transition écologique et d'encourager les citoyens au vote. Cela passe également par l'évaluation de ces politiques car ce n'est pas parce qu'une décision est populaire qu'elle est bonne pour la société. Après dix années de budgets participatifs en France, il est plus que jamais temps de se projeter vers de nouveaux horizons : faire moins mais mieux ? Associer à la transition écologique et abonder ces projets ? Développer l'intelligence collective et agir ensemble ? Les pistes sont là ; encore faut-il soutenir les collectivités les plus fragiles pour ne pas creuser l'écart entre les citoyens des grandes villes et ceux des périphéries ou de la ruralité.

1. La ville de Metz met en place un dispositif de budget participatif à partir de 2014. En 2019, la municipalité a mis en place le premier budget participatif éco-citoyen de France. Il n'a en revanche plus été reconduit suite à l'élection de François Grosdidier qui y a mis un terme.
2. Orléans, dirigée par Olivier Carré puis Serge Grouard, tous deux ex-Républicains, a mis en place le budget participatif depuis 2017 ; Angers, dirigée par Christophe Béchu, élu UMP, aujourd'hui Horizons, en 2018.
3. La Constitution dispose en effet que « les administrations territoriales s'administrent librement par des conseils élus » : les collectivités n'ont pas le droit de décider de déléguer une partie de leur pouvoir.
4. Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil/La République des idées, 2008.
5. « Un enjeu politique énorme : une alternance possible dès maintenant. D'un côté, cela suscite la mobilisation de ceux en attente du projet par l'extrême droite. De l'autre, il y a ceux [...] qui se mobilisent pour empêcher ce cas de figure », citation de Céline Braconnier, directrice de Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, dans *L'Obs*, « Législatives : comment expliquer la forte mobilisation de la jeunesse lors du premier tour », 2 juillet 2024.
6. À l'échelle nationale, la participation au second tour des élections municipales est de 41,86%. Pour les collectivités engagées dans un budget participatif et publiant la participation à l'élection des projets du budget participatif, elle est de 42,55%.

7. « Au second tour des élections municipales 2020, abstention record et percée écologiste », *Le Monde*, 29 juin 2020.
8. Antoine Bézard, « Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens », Fondation Jean-Jaurès, 26 février 2020.
9. Antoine Bézard, « Le budget participatif, une opportunité pour développer notre culture de la participation citoyenne », Fondation Jean-Jaurès, 17 octobre 2022.
10. Depuis 2019 pour le département, depuis 2021 pour la préfecture de la Sarthe.
11. Voir les deux notes citées précédemment sur le site de la Fondation Jean-Jaurès.
12. Les communes n'ayant pas renouvelé leur démarche depuis 2022 : 17% comptent moins de 2000 habitants, 27% moins de 5000 habitants et 36% comptent entre 5000 et 20 000 habitants. Les villes de 20 000 à 50 000 et celles de 50 000 à 200 000 représentent 11% et 9% du total.
13. Dans les monographies régionales de son ouvrage, *La France d'après. Tableau politique*, Paris, Seuil, 2023, Jérôme Fourquet décrit la dorsale de l'Ouest intérieur recouvrant la Bretagne, les Pays-de-la-Loire et la Basse-Normandie comme une région marquée par une grande stabilité socio-économique et des valeurs portées par la matrice religieuse du catholicisme telles que le sens du travail et de l'effort, le respect de la propriété, mais également les valeurs de l'entraide et de la coopération.
14. D'autres régions mènent des budgets participatifs, par exemple la Bretagne mais il s'y limite aux lycées. La démarche menée par la région Île-de-France pose, quant à elle, des questions puisqu'il s'agit davantage d'une bonification citoyenne des subventions régionales.
15. La ville accueille également les Rencontres nationales des budgets participatifs en 2024.
16. « Les chiffres-clés des collectivités locales », Direction générale des collectivités locales, données mises à jour d'août 2024, indiquent 65,8 milliards d'euros consacrés aux investissements toutes collectivités confondues en 2023 et réparties comme suit : 39,6 milliards d'euros pour le bloc communal, 12,5 pour les départements et 13,7 pour les régions et les collectivités territoriales uniques (CTU).
17. 65,3% et 53% des montants à l'échelle de ces deux régions sont le fait de leur capitale régionale.
18. Les budgets participatifs de Lyon et de Toulouse sont cependant votés tous les deux ans.
19. Les habitants d'Ille-et-Vilaine.
20. La France compte 29 576 communes de moins de 2000 habitants et 3199 de 2000 à 5000 habitants, réunissant respectivement 15,17 et 9,89 millions d'habitants, pour un total de 34 965 communes et 66,99 millions d'habitants. Ces deux catégories de communes réunissent ainsi 93,7% des communes françaises et 37,41% de la population nationale.
21. À l'exception de Nice, toutes les villes de plus de 200 000 habitants sont engagées dans un budget participatif. Ces villes représentent 8,5% de la population française, Nice comprise.
22. La plateforme Territoires en commun de l'Agence nationale des collectivités territoriales ou encore celle de l'association Décider ensemble présentent également des ressources.
23. Les règlements des démarches définissent les règles et calendriers de la démarche.
24. Ces montants par habitant sont à lire avec précaution : Lyon ou Toulouse n'organisent le budget participatif que tous les deux ans et Marseille a consacré 4 millions d'euros à la démarche pour 6 arrondissements sur 16 en 2024.
25. En 2024, la baisse est de près d'1 euro pour les communes de 2000 à 5000 habitants, passant de 6,07 euros à 5,09 euros (16%), et autant pour celles de 20 000 à 50 000, de 5,42 euros à 4,46 euros (-18%). Le montant pour les communes de 5000 à 20 000 habitants reste stable à 6,07 euros. Les montants dans les villes de plus de 200 000 habitants progressent de 30 centimes de 11,17 euros à 11,46 euros. Mais dans la catégorie au-dessous des villes de 50 000 à 200 000 habitants, le montant baisse d'1,50 euro, passant de 7,9 euros à 6,4 euros (-19%).
26. Bernard Manin, « Volonté générale ou délibération. Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, vol. 33, 1985.
27. Thierry Pech rappelle que la Convention citoyenne est une initiative du président de la République qui a utilisé son pouvoir de consultation. Son engagement public du « sans filtre » n'avait aucune portée normative puisque rien ne le liait juridiquement à l'avis de la Convention d'une part et, d'autre part, le vote de la loi ne relève pas de sa compétence mais du

pouvoir législatif. Voir Thierry Pech, *Le Parlement des citoyens*, Paris, Seuil/La République des idées, 2021, p. 167.

28. Les budgets participatifs ne limitent généralement pas les votants aux seuls inscrits. Cependant, il nous paraît plus pertinent de comparer la participation à l'élection des projets aux autres élections représentatives.
29. Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, coll. Recherche, 2009, pp. 282-301.