

LE BUDGET PARTICIPATIF, UNE OPPORTUNITÉ POUR DÉVELOPPER NOTRE CULTURE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Antoine Bézard

17/10/2022

Grand Débat, Convention citoyenne pour le Climat, à présent Conseil national de la Refondation avec pour objectif de « péter les couloirs de nage »¹ institutionnels pour aboutir à des solutions concrètes, la démocratie participative et ses méthodes sont en train de s'inscrire dans les pratiques nationales. À l'échelle locale, les budgets participatifs se généralisent. N'est-il pas temps de les soutenir pour consolider les pratiques et faire entrer pour de bon la participation citoyenne dans la décision ? Antoine Bézard, fondateur de [Lesbudgetsparticipatifs.fr](https://lesbudgetsparticipatifs.fr), dévoile les résultats de son enquête nationale 2022 sur les budgets participatifs.

Introduction

En 2016, lorsque nous avons commencé à documenter les budgets participatifs en France, nous en avons compté un peu plus d'une vingtaine. L'année suivante, leur nombre avait doublé. Aujourd'hui, il est multiplié par près de 10. Ce qui en 2016 était une innovation démocratique, encore expérimentale, s'est généralisé, au point de devenir sous nos yeux une norme de l'action publique. La première en matière de démocratie participative².

La France compte ainsi 400 communes engagées. Au pays des « 36 000 villes et villages³ », ce décompte paraît modeste. Pourtant, en plongeant notre regard dans les données⁴, il en va tout autrement. D'abord, 12 millions de Français vivent dans ces 400 communes. Près d'un Français sur cinq peut proposer et décider directement des projets pour sa ville. C'est le cas des habitants de huit des douze plus grandes villes françaises, celles qui comptent plus de 200 000 habitants, dont Paris et bientôt Marseille. C'est encore le cas dans un tiers des villes de 50 000 à 200 000 habitants. Dans celles de 20 000 à 50 000 habitants, une sur cinq mène un budget participatif. Enfin, c'est le cas d'une sur dix dans celles de 5 000 à 20 000 habitants.

Des budgets participatifs qui n'ont eu de cesse d'évoluer

Le budget participatif, né au Brésil au début des années 1990, a traversé l'Atlantique à la fin de cette décennie où il a d'abord cherché à revivifier les instances locales, avant de connaître un renouveau et un essor avec le précédent mandat municipal. Il donne aujourd'hui à tous les citoyens la capacité de faire des propositions pour leur ville, leur département, leur université et, à tous, la capacité de les voter. Cette démarche donne, dès lors, un réel pouvoir d'agir et de décider. Elle a cependant des limites au plan financier et des projets, qui doivent correspondre aux compétences de la collectivité organisatrice. À ce titre, nous proposons des pistes de réflexion. Elle est également limitée par un manque d'acculturation des citoyens et des dirigeants. Ces derniers sont appelés à partager de leur pouvoir et à remettre en question leurs visions, leurs expertises.

La participation des citoyens à la décision, un enjeu toujours plus essentiel

Ces questions d'association et de partage de la décision sont pourtant un enjeu essentiel de notre époque. Il y a la question de la défiance vis-à-vis des institutions. Il y a aussi une multiplication des crises : pour ne prendre que l'actualité récente, les crises sanitaires, énergétiques et bien sûr écologiques avec en particulier la sécheresse et les tensions sur l'eau. Ces crises conduisent les autorités à des choix difficiles et à multiplier les injonctions, traçant parfois une ligne entre bons et mauvais citoyens. Face à ces défis, associer les citoyens par le dialogue peut mener à des décisions partagées. Par conséquent, il paraît essentiel de renforcer la culture de la participation à tous les niveaux dans cet objectif. La démarche de budget participatif qui est encore nouvelle, déjà très répandue, pourrait ainsi être soutenue et consolidée à ces fins.

Une enquête nationale pour comprendre et consolider ce qui existe déjà

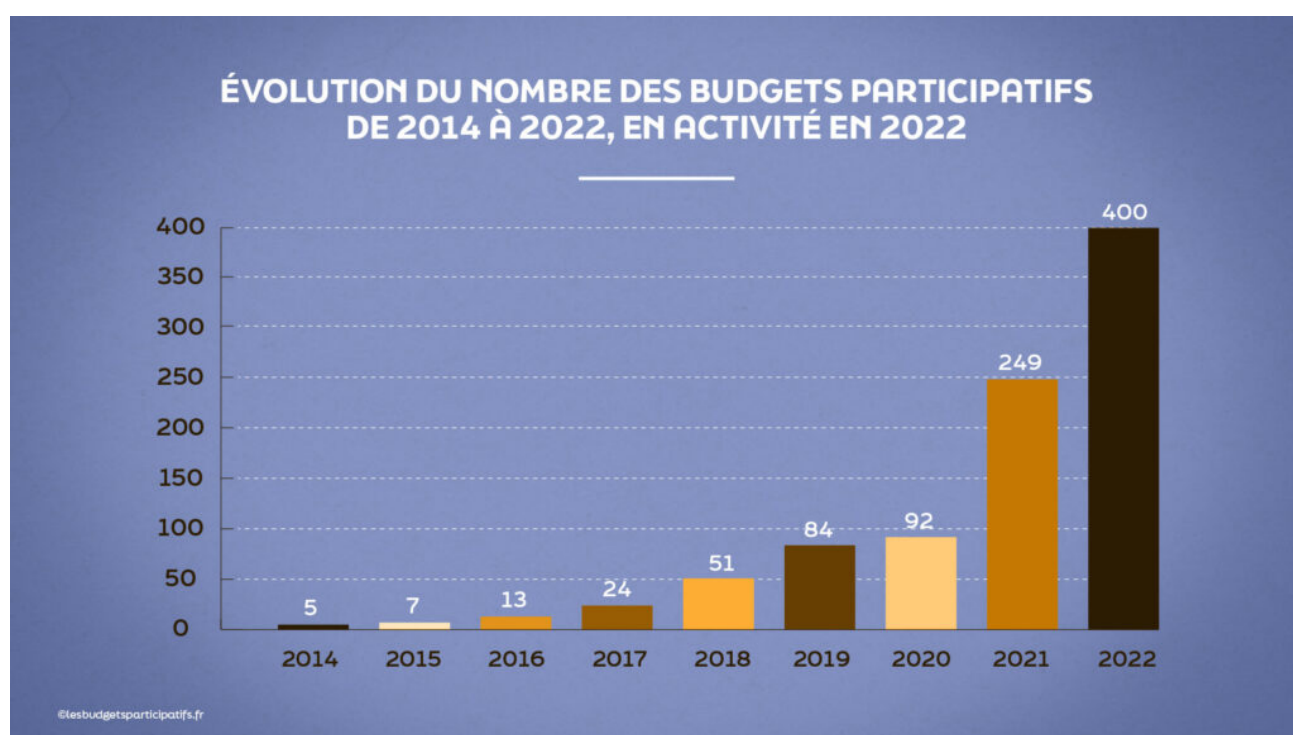
Cette note a pour objectif de répondre à cet enjeu de la consolidation des budgets participatifs. Elle fait le point sur la démarche en France qui peu à peu est en train de changer d'échelle par son développement dans toutes les catégories de ville, dans toutes les régions. Cette note s'intéresse également aux montants alloués, indicateur sonnant et trébuchant du pouvoir donné aux citoyens pour agir. Elle identifie aussi des pistes pour accroître l'efficacité de ces dépenses publiques, pour faire progresser l'intérêt général : un enjeu posé par Yves Sintomer dès 2008, qui rappelait que les budgets participatifs sont « des services publics au service du public »⁵.

Le changement d'échelle des budgets participatifs en France

La France compte 400 communes engagées dans un budget participatif en 2022. Au début 2020 et avant les élections municipales, elles n'étaient « que » 140 à allouer un montant pour des projets

proposés et décidés par les citoyens. Dans « le pays aux 36 000 communes », ce pourcentage paraît symbolique : cela ne représente qu'un peu plus d'une sur cent.

En réalité, près d'un Français sur 5 vit dans ce 1,15% des communes⁶, soit plus de 12 millions d'entre nous. Dès lors, le budget participatif est plus certainement le symbole du développement de la démocratie participative locale dans notre pays et une démarche à soutenir et consolider. Il s'agit notamment d'assurer l'acculturation à ces nouvelles formes de participation des citoyens et, avec eux, des élus et des dirigeants des collectivités.



Le budget participatif se généralise, faisant progresser la démocratie participative à l'échelle des collectivités

Une progression accélérée depuis le début du mandat municipal

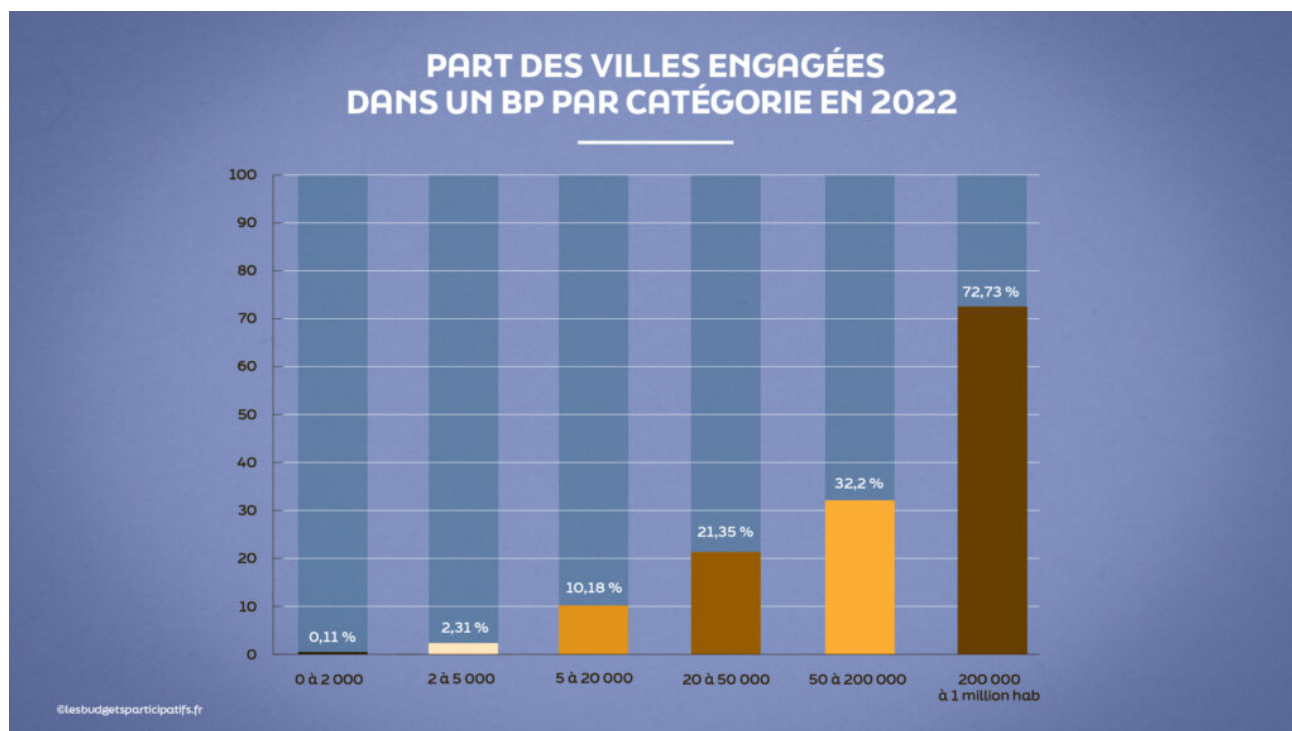
Le renouveau et l'essor des budgets participatifs au cours du mandat municipal 2014-2020 s'accélère depuis le début de ce mandat 2020-26⁷. En huit ans, le total des communes engagées est passé de 7 à 400. La propension de ce nombre à doubler (ou presque) chaque année se confirme. Exception notable, 2020, année des élections municipales et des confinements, a été marquée par une pause dans cette croissance⁸. Depuis 2014 et leur apparition à Paris et à Metz⁹, puis à Grenoble et Rennes, les budgets participatifs se sont diffusés dans d'autres villes d'envergure. À présent, ils deviennent quasi-incontournables.

Le budget participatif est aujourd'hui particulièrement développé dans les grandes villes. Dans les 11 communes de plus de 200 000 habitants, plus Paris, huit d'entre elles sont ainsi aujourd'hui engagées¹⁰. En 2022, Lyon mène ainsi une première édition allouant 12,5 millions d'euros à son budget participatif. En ajoutant Marseille qui s'y prépare, ce total pourrait passer à 9 en 2023. Seules Nice et Montpellier feraient alors exception. Ces villes-centre des métropoles, Paris incluse, représentent à elles seules près de 9% de la population française.

Une généralisation en cours à toutes les catégories de communes

Les budgets participatifs se généralisent à toutes les catégories de communes¹¹. Ainsi, c'est aujourd'hui près du tiers des villes de 50 000 à 200 000 habitants qui allouent une part de leur budget aux projets proposés et votés par les citoyens. À mesure que la population se réduit – et avec elle les moyens humains et financiers –, la proportion baisse mais n'en reste pas moins remarquable. Une ville de 20 000 à 50 000 habitants sur cinq mène un budget participatif. Puis ce ratio passe à une sur dix dans celles de 5 000 à 20 000 habitants. Dans l'absolu, ces catégories comptent plus de la moitié de la population française et 6% des communes. En France, 94% des communes comptent moins de 5 000 habitants¹².

La progression des budgets participatifs est également remarquable. Le nombre des villes engagées a été multiplié par 2,5 entre 2020 et 2022, dans les communes de 20 000 à 50 000 habitants et celles de 50 000 à 200 000 habitants, passant respectivement de 30 à 70 et d'une quinzaine à une quarantaine. Dans les départements, la croissance apparaît plus modeste. Pour autant, une vingtaine de départements compteront un budget participatif en activité à la fin de cette année 2022, c'est-à-dire là encore une sur cinq. Ils n'étaient que trois en 2018.

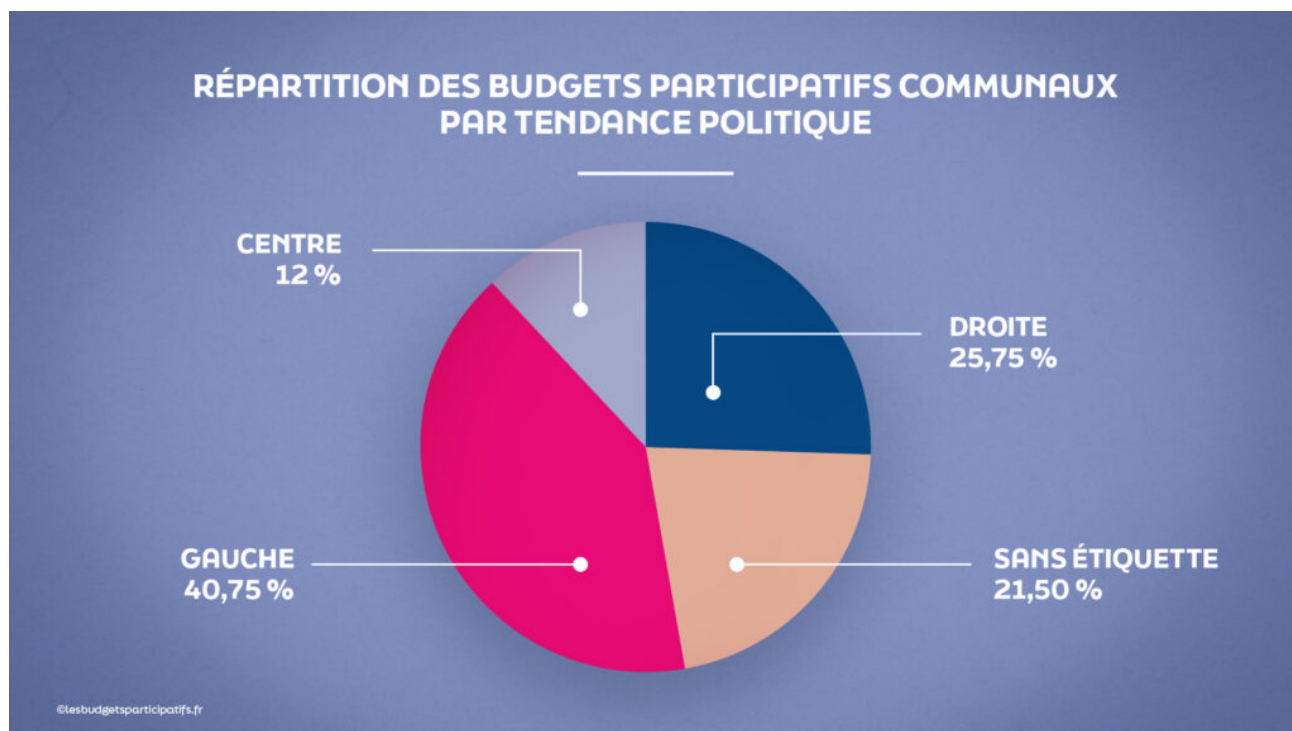


Une démarche pour donner un nouvel élan à la participation ?

D'une démarche promue par la gauche au consensus politique

Les budgets participatifs ont été aux premiers temps du mandat municipal 2014-20 une démarche promue par la gauche. Paris, Rennes ou Metz alors ont en commun d'être dirigées par un maire socialiste et Grenoble par un écologiste. Ce sont également des départements dirigés par la gauche, et du sud-ouest¹³ qui se sont appropriés la démarche. Aujourd'hui encore, la majorité des villes engagées sont dirigées par la gauche et les écologistes¹⁴ (40,75%), devant les listes « divers » très présentes dans les communes de moins de 5 000 habitants (25,75%), la droite (21,5%) et le centre (12%). Dès 2018 à Angers et en 2019 à Bordeaux¹⁵ « ouvraient » la démarche à toutes les couleurs politiques.

Au-delà des appartenances politiques, la diffusion des budgets participatifs se réalise de proche en proche. Au plan départemental, l'enquête marque ainsi une forte concentration de budgets participatifs dans les départements de l'Ille-et-Vilaine (26) ou dans une moindre mesure de l'Isère et du Maine-et-Loire (11). Les exemples réussis de Rennes, Grenoble ou Angers, également actives dans les réseaux nationaux, ont pu faire école. Dans le Nord et le Pas-de-Calais (28) ou en Gironde (15), les expériences d'Arras ou de Grande-Synthe pour les premiers¹⁶ ou de Floirac et Talence pour le second ont précédé les mises en œuvre à Lille et Bordeaux.



Le budget participatif s'ancre à l'ouest et démarre à l'est

Au plan régional, l'enquête menée cette année marque un fort développement des budgets participatifs sur la façade atlantique, de la Bretagne à la Nouvelle-Aquitaine, en passant par les Pays-de-la-Loire. À elle seule, la Bretagne, pionnière avec Rennes, compte 69 communes engagées, la vaste Nouvelle-Aquitaine 50 et les Pays-de-la-Loire 37, avec un développement plus récent. À l'inverse, l'est et le sud de la France sont une nouvelle frontière : le Grand-Est compte 26 budgets participatifs et la Bourgogne-Franche-Comté 6. Au sud, les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse en comptent 10 et 1. L'Île-de-France avec 60 collectivités et Auvergne-Rhône-Alpes avec 45, puis plus loin, les Hauts-de-France avec 38 démarches s'inscrivent parmi les plus dynamiques. À l'opposé, la Normandie n'en compte que 8 mais voit la démarche progresser avec l'engagement de Caen.

Cette dynamique s'explique aussi par la visibilité donnée aux budgets participatifs dans la presse régionale et spécialisée et, à l'échelle nationale, au Grand Débat et à la Convention citoyenne pour le climat. Ces démarches répondent dans leur ensemble à une volonté politique de gouverner autrement. La désaffection des urnes amène à s'interroger sur la légitimité de l'action des élus et à ouvrir de nouvelles modalités de dialogue plus horizontales et plus continues. Le budget participatif, qui est ici l'unique processus décisionnel, n'a pas encore connu de déclinaison nationale en France, contrairement au Portugal.



Un enjeu de consolidation pour pérenniser la démarche

Des démarches mises en pause, jusqu'à quand ?

Les budgets participatifs dans les communes ont cependant été fragilisés par la crise sanitaire notamment. Entre notre précédente enquête publiée début 2020 et cette dernière mouture, nous avons pu observer qu'une soixantaine de communes les avaient mis en pause, voire y avaient mis un terme, pour des raisons politiques cette fois. La crise sanitaire et les retards dans la réalisation des projets votés ou les moyens accordés aux équipes en charge de la participation peuvent être à l'origine de ces parenthèses. La question est de savoir si ces pauses sont provisoires et si ce choix ne traduit pas, également, un manque d'ancrage de ces pratiques.

Une démarche encore nouvelle pour les collectivités françaises

L'Atlas mondial des budgets participatifs 2021, piloté par Nelson Dias¹⁷, consacrait un chapitre à la Covid-19. Il notait que la crise avait fragilisé des pratiques encore nouvelles. Rappelons qu'en 2022, dans 80% des communes, la démarche a moins de deux ans. La nouveauté vaut pour les habitants, mais aussi pour les dirigeants qui acceptent de partager leur pouvoir et de confronter leur expertise, mais également de revoir leurs priorités, voire d'accepter des projets qui s'éloignent des leurs. Ce nouveau processus de décision est par conséquent plus contraignant que toute forme de consultation ou de concertation. Il appelle à une forme d'acculturation et à identifier les atouts de la participation citoyenne et ses inconvénients. Le soutien des pouvoirs publics à la participation

citoyenne facilite la centralisation des ressources et le partage des expériences. Pour le budget participatif, le principal moteur est pour autant un groupe de quelques villes pionnières à travers les Rencontres nationales des budgets participatifs¹⁸, des acteurs commerciaux et des acteurs internationaux¹⁹ aux ressources majoritairement issues d'organisations concentrées sur des enjeux liés à la transparence, à l'empowerment et, à présent, à la transition écologique. Concrètement, les collectivités françaises ont tout à construire.

Les budgets participatifs comptent dans la diffusion de la démocratie participative à l'échelle des collectivités. D'année en année, la démarche de démocratie participative est la plus répandue et, potentiellement, celle qui peut faire participer le plus de Français. Pour autant, elle n'apparaît pas réellement soutenue.

Les montants alloués, un indicateur du pouvoir des citoyens

Les budgets participatifs en France représentent en 2022 un total de 80 millions d'euros qui ont été ou seront décidés par les citoyens dans 400 communes. En comparaison, nous avons également estimé à 80 millions d'euros le montant alloué à cette démarche pour l'ensemble du mandat 2014-20²⁰. Cette accélération globale est toutefois à remettre en perspective dans un contexte local. En effet, d'une part, les montants accordés par les collectivités ne progressent pas depuis 2019, avec 6,50 euros par habitant en moyenne. La répartition de ces montants, guidée par une recherche d'équité, conduit, d'autre part, à limiter la portée des réalisations. Pour accroître les montants et le pouvoir d'agir, une coordination renforcée des démarches et un soutien à la participation citoyenne pourraient changer la donne.

Des montants alloués encore modestes

Des collectivités à la pointe

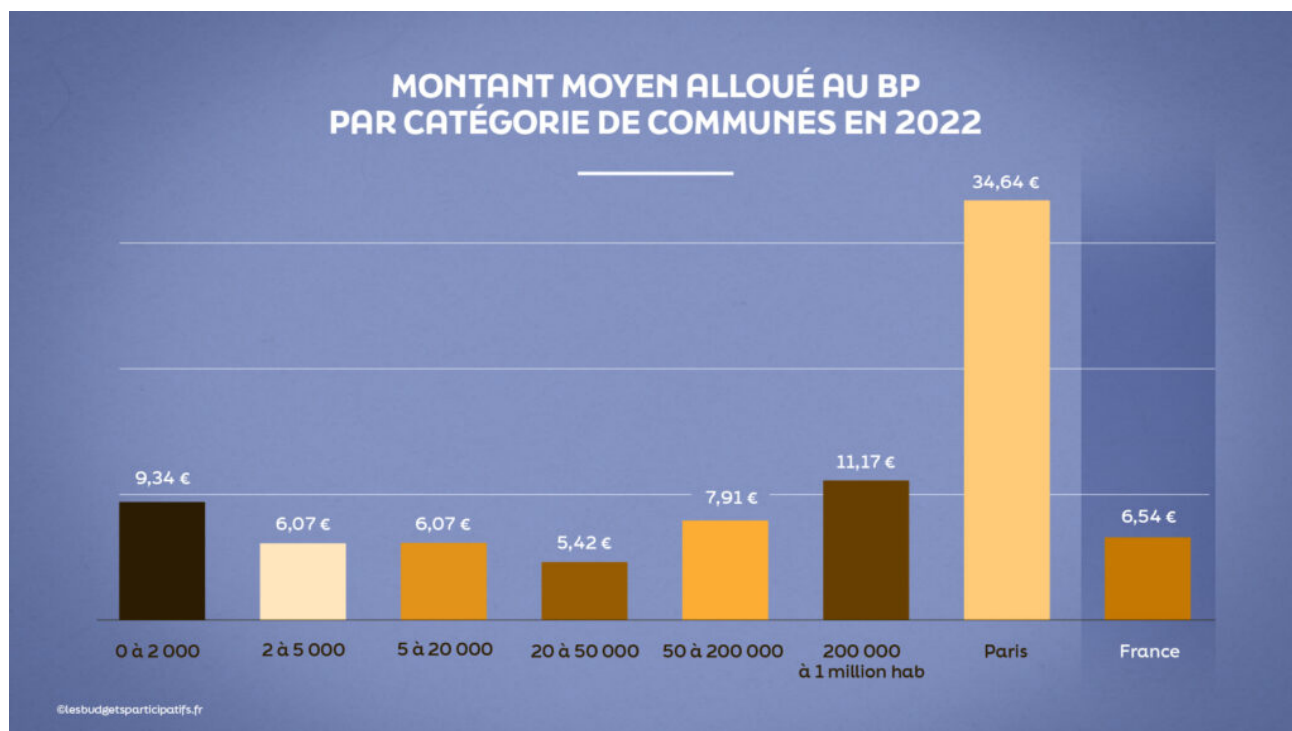
Observer les montants alloués²¹ aux budgets participatifs en France, c'est noter des différences de 1 à 10 – voire davantage – entre des communes de taille comparable. L'objet de cette note n'est pas de dresser un palmarès. Pour autant, alors que le montant moyen par habitant ne progresse pas depuis 2019, nous souhaitons mettre en avant celles qui investissent le plus dans les projets proposés et votés par leurs habitants. Ici, Paris continue de faire figure d'exception avec près de 35 euros²². Parmi les villes d'au moins 200 000 habitants, Rennes alloue 16 euros par habitant et Lyon, dont c'est la première édition, s'approche des 24 euros pour une édition bisannuelle cependant. C'est également le cas à Montreuil (27 euros). Dans cette catégorie des villes de 50 000 à 200 000 habitants, Caen (18,80 euros), Poitiers (16,80 euros), Avignon (16,50 euros) ou encore Colombes

(13,50 euros) se distinguent. Parmi les villes de 20 000 à 50 000 habitants, Carpentras et Thonon dépassent le seuil des 20 euros avec 24 et 23 euros, avec 700 000 euros et 800 000 euros consacrés aux réalisations. Enfin, parmi les villes de moins de 20 000 habitants, Marseillan (34) et Le Thor (84) qui comptent moins de 8 000 et 9 000 habitants allouent 28 euros, soit 220 000 et 250 000 euros.

Les montants alloués selon les catégories des villes

Ces derniers montants sont d'autant plus remarquables que dans cette catégorie, les communes se situent en moyenne un euro en dessous de la moyenne nationale. Dans les autres catégories, celles de 2000 à 5000 et de 5000 à 20000 habitants proposent un peu plus de 6 euros. Les premières peuvent réaliser pour 20 000 euros de projets et les secondes autour de 65 000 euros. Au-delà de 50 000 habitants, le montant moyen dépasse les 6,50 euros, avec près de 8 euros pour celles de 50 000 à 200 000 et plus de 11 euros pour celles de plus de 200 000 habitants. Enfin, les plus petites communes dépassent les 9 euros. Il faut cependant mettre ces résultats en perspective car les montants dépassent rarement 10 000 euros.

En dehors de la catégorie de population, nous ajouterons que la couleur de l'exécutif est un indicateur intéressant. D'abord, les villes dirigées par la gauche se situent juste au-dessus de la moyenne nationale avec 6,65 euros²³, quand celles qui le sont par la droite et le centre se situent en dessous avec 6,21 euros et 5,24 euros. En réalité, c'est dans les grandes villes de plus de 50 000 habitants que la gauche creuse l'écart : avec 9,20 euros par habitant dans celles de 50 000 à 200 000 habitants contre 6,15 euros et 5,80 euros. Au-delà de 200 000 habitants, toutes les villes concernées sont dirigées par des majorités appartenant à la gauche.



D'une région à l'autre, l'opportunité de nouveaux modèles ?

Les montants alloués à l'échelle régionale et départementale

D'une région à l'autre, nous avons pu observer que les budgets participatifs connaissent un développement plus ou moins net, avec en tête la Bretagne (69), l'Île-de-France (60), la Nouvelle-Aquitaine (50), Auvergne-Rhône-Alpes (45), les Hauts-de-France (38) et les Pays-de-la-Loire (37). A *contrario*, l'est et le sud de la France les ont encore peu adoptés. Pourtant, avec 80% de démarches de moins de deux ans, il n'est pas étonnant de voir le nombre des communes doubler ou tripler depuis les élections municipales de 2020. Sur le plan des montants accordés, le montant par habitant régional n'apparaît pas comme un indicateur pertinent. Avec 4,34 euros par habitant²⁴, la Bretagne, région la plus dynamique, est très en-deçà de la moyenne nationale²⁵. À l'opposé, la Normandie et PACA présentent des montants moyens supérieurs à la moyenne nationale avec 10,37 euros et 15,20 euros par habitant. Ces résultats marquent surtout le volontarisme de quelques-unes, à l'image de Caen ou de La Hague, qui se situent au-delà des 15 euros par habitant, et Carpentras ou du Thor, avec 24 euros et 28 euros par habitant.

Il est plus intéressant sur ce point d'aborder les montants globaux. En Nouvelle-Aquitaine et en Bretagne, plus de 7 millions d'euros sont alloués aux projets proposés et votés par les citoyens. En Auvergne-Rhône-Alpes, ce montant est triplé et atteint 21 millions d'euros. Pour les deux dernières régions citées, au moins la moitié sont alloués par la capitale régionale²⁶. À l'échelle infra, Rennes représente, seule, les trois quarts des 4 millions d'euros alloués en Ile-et-Vilaine en 2022. Mais, dès

l'année prochaine, ce montant global atteindra 6 millions d'euros avec le budget participatif du département doté de 2 millions d'euros. En Nouvelle-Aquitaine, aux 7,3 millions d'euros des communes s'ajoutent les montants de six départements sur douze, pour un total qui pourrait atteindre 15 millions d'euros.

Vers une coordination aux échelons régionaux et départementaux ?

Des initiatives à coordonner ?

Les budgets participatifs se sont jusqu'ici développés à l'initiative de chaque collectivité. Au regard des montants globaux alloués à l'échelle départementale ou régionale, il paraît pertinent de s'interroger sur la coordination de ces budgets participatifs. La question est complexe sur un plan politique car il s'agit de faire travailler des exécutifs aux priorités différentes sur des règles et un calendrier communs.

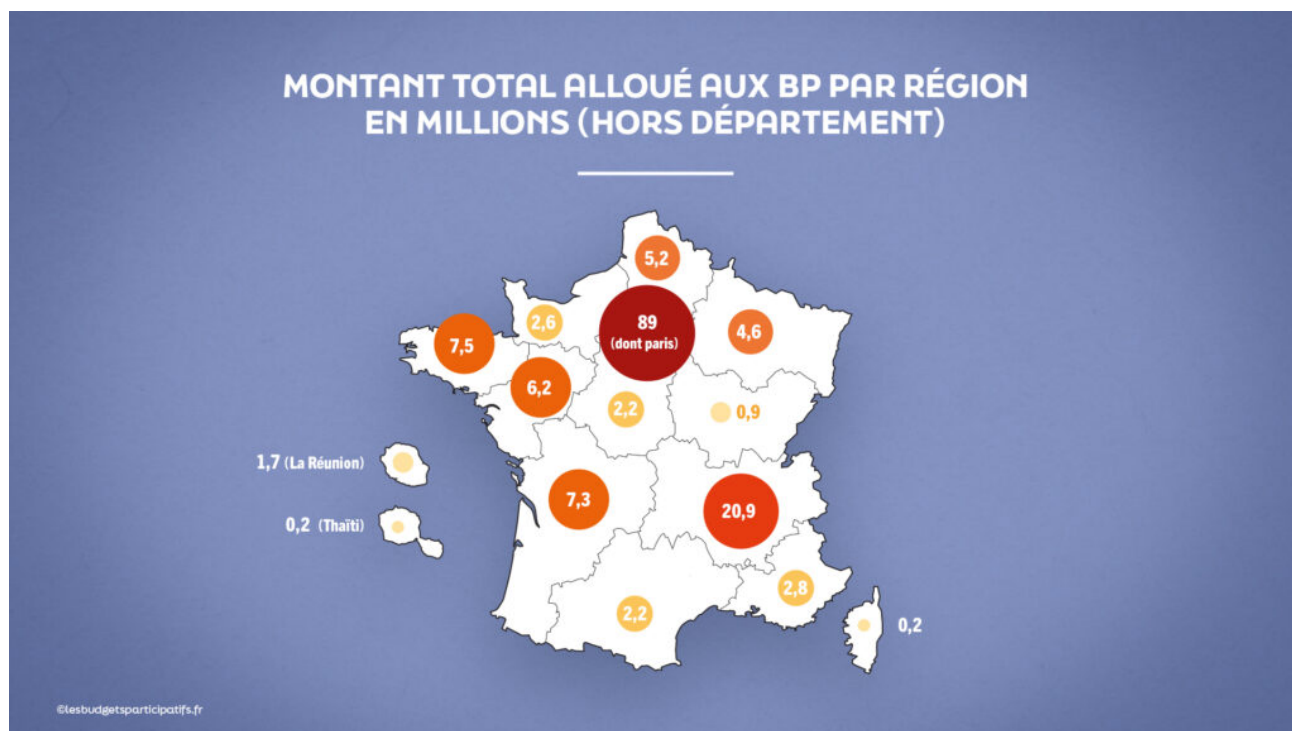
Elle l'est encore d'un point de vue institutionnel car il s'agit d'organiser une collaboration entre des entités et des cultures d'une rare diversité. Mais cette coordination est-elle vraiment insurmontable ? Elle donnerait davantage de potentiel à la démarche. En effet, nombre d'idées ne sont pas prises en compte dans les budgets participatifs car elles ne correspondent pas aux compétences de la collectivité organisatrice.

Donner de la lisibilité du pouvoir (d'agir)

Il est à regretter que des idées ne puissent être prises en compte alors qu'elles peuvent présenter un intérêt pour le territoire²⁷. Cet enjeu des compétences reflète la complexité institutionnelle. Et celle-ci a des conséquences sur la participation, électorale cette fois.

Au lendemain des élections régionales, 14% des personnes interrogées répondaient s'être abstenues car elles considéraient que l'action des régions n'avaient pas d'impact sur leur vie quotidienne et autant car elles n'avaient pas beaucoup de moyens d'action sur les sujets qui les préoccupaient réellement.

Une coordination des budgets participatifs à l'échelle régionale ou départementale pourrait contribuer à apporter des réponses concrètes à cet enjeu des compétences, en donnant une capacité de répondre à un large éventail de propositions. Enfin, l'État pourrait également encourager les initiatives locales par un soutien financier.



Les projets du budget participatif : moins c'est mieux

Au cours du mandat législatif 2017-22, l'idée d'un budget participatif national a été proposée pour, par exemple, mettre en œuvre le Plan de relance²⁸. La France aurait ainsi pu suivre l'exemple du Portugal²⁹. Dans un pays où un tiers des communes sont engagées, cette expérience n'a, semble-t-il, pas tenu toutes ses promesses. En réalité, d'autres pistes peuvent être aujourd'hui explorées. Sans augmenter les dépenses.

Il pourrait être également pertinent d'associer les citoyens plus en avant dans la décision et d'autre part, d'associer la collectivité et ses expertises d'une manière plus valorisante dans la décision. Enfin, l'Etat peut jouer un rôle, c'est entendu dans le développement et la consolidation de cette démarche participative, sur un plan financier concret. Et qui a fait ses preuves.

D'une multitude de projets à des propositions fortes

Des projets qui répondent aux aspirations de notre temps

Les budgets participatifs donnent aux habitants la capacité de proposition et de décision d'une rare diversité. Notre précédente enquête indiquait que le projet-phare du budget participatif était la réalisation d'aires de jeux et, de plus en plus, inclusives. Elle avait aussi montré que 40% des projets les plus votés s'inscrivaient dans le champ de la transition écologique, de la préservation de

l'environnement à la décarbonation³⁰. Lors des Rencontres nationales des budgets participatifs 2021, nous les avons illustrés par des réalisations simples pour l'habitat de la faune (nichoirs, hôtels à insectes...) ou plus ambitieuses avec des espaces naturels sanctuarisés ou des forêts urbaines – par des investissements dans les énergies renouvelables avec des panneaux solaires, des pistes cyclables ou des équipements les complétant pour l'entretien ou le stationnement, ou encore la traction animale. L'agriculture urbaine, du jardin partagé à l'agroforesterie, est aussi très présente, et complétée en amont par le compostage collectif ou, en aval, par des tiers lieux proposant la restauration. Il ne s'agit là que d'une partie des projets, à côté d'autres aménagements d'espaces publics ou d'équipements sportifs. Ces projets peuvent être questionnés quant à leur caractère innovant ou disruptif. Dans tous les cas, le budget participatif vient répondre à des aspirations des citoyens.

Des budgets participatifs concentrés sur un ou deux projets

La diversité des projets proposés et votés est une richesse des budgets participatifs. Elle est, paradoxalement, selon nous, un frein à leur lisibilité et à la participation. Si celle-ci connaît une progression d'un point par rapport à notre précédente enquête, passant de 7% à 8% des inscrits³¹, elle pourrait, selon nous, connaître une forte progression, à condition de réduire le nombre des projets au vote. Le montant des budgets participatifs est en effet régulièrement réparti selon des critères territoriaux : entre les quartiers d'une commune par exemple ou selon des plafonds budgétaires, afin d'assurer un nombre minimum de projets. Ces conceptions peuvent révéler une recherche d'équité ou une recherche de participation en donnant davantage de chance aux propositions d'être votées et de voir le jour. À ces priorités s'ajoute le fait que les projets doivent être réalisés dans un temps de deux à trois ans, inférieur à la durée du mandat.

Ces pratiques sont à questionner. Elles facilitent l'élection de projets multiples, mais donnent rarement une chance à des réalisations de plus grande envergure. Cette vision amène à s'interroger sur la perception de ce que doit être un projet conçu et décidé par les citoyens. Autre question : des projets de plus grande envergure ne conduiraient-ils pas à davantage de construction collective ? *In fine*, ne seraient-ils pas davantage mobilisateurs ? Il s'agit là d'une piste pour renforcer le caractère d'intérêt général des projets et la participation à la décision. Enfin, à l'heure de réaliser ces projets, rien ne dit enfin que réaliser une multitude de projets modestes prenne moins de temps qu'un ou deux d'envergure.

Un horizon commun aux élus et aux citoyens

Des projets pour répondre à des priorités du mandat

Le budget participatif, tel qu'il se présente en France, s'appuie sur des idées proposées (et votées) par les citoyens. Pour autant, dans un objectif d'associer les citoyens aux priorités politiques, il peut s'agir de thématiser le budget participatif. Nous l'avons mis en avant dans notre précédente note, le budget participatif peut donner un sens politique à la participation des citoyens³². Il s'agit d'associer les habitants à une priorité de la mandature, par sa thématisation.

Dans cet objectif, la collectivité fait appel aux habitants, aux collectifs, aux associations pour compléter ou renouveler son action. Notre précédente note avait cependant montré que cette thématique était, en dehors de toute orientation politique, déjà très majoritaire dans les projets retenus par les habitants car 40% des trois premiers projets lauréats étaient d'ores et déjà liés à cet enjeu.

Et pour faciliter la mise en œuvre d'un budget participatif national ?

Sur ce plan, il est intéressant de reparler ici de l'hypothèse d'un budget participatif national. L'une des difficultés qu'a connues l'expérience portugaise, c'est la difficulté à se coordonner avec les communes, alors que sur 308 communes portugaises 121 étaient engagées dans un *Orçamento participativo*. Dans une démarche de participation citoyenne qui appelle la réalisation de projets, il apparaît plus simple de s'appuyer à la fois sur l'emprise foncière et les compétences techniques des collectivités pour assurer la concrétisation des projets.

En cela, il pourrait être intéressant pour l'État, dans le cadre d'un plan d'investissement de transition écologique par exemple, de soutenir les réalisations des budgets participatifs communaux, départementaux, régionaux – en particulier l'Occitanie – et universitaires. Alors qu'un budget participatif national peut être difficile à articuler, un abondement des montants des collectivités paraît être une piste plus adaptée. À l'échelle locale, la mairie de Paris a entraîné les arrondissements, y compris d'opposition, en assurant, pour un euro alloué par eux, un euro de financement.

Un budget participatif qui oriente les ressources

Des citoyens davantage associés aux orientations et aux choix budgétaires

Pour commencer, il faut rappeler que les démarches participatives visent la transversalité et l'horizontalité. Élus, techniciens et citoyens travaillent de concert pour penser et agir, dans l'intérêt général. Dans cette perspective, il est pertinent d'associer les citoyens à la réflexion politique à travers le débat d'orientation budgétaire. À ce titre, dans une définition large du budget

participatif, Yves Sintomer indique qu'il s'agit d'un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques³³. C'est ainsi qu'en Allemagne, le budget participatif a d'abord été conçu comme une consultation sur les finances publiques. En Australie, Melbourne a associé un groupe de citoyens à la réflexion sur l'affectation de l'ensemble du budget – soit 2,5 milliards d'euros³⁴. En France, ces exemples n'ont jamais eu de réels équivalents, en dehors de sondages visant davantage à légitimer un programme qu'à le questionner. Il faut encore citer le cas de Millau, qui a fait le choix d'associer les habitants par une votation citoyenne à la priorisation de ses investissements. Pour autant, ces projets n'ont pas été proposés par les habitants.

Des techniciens centraux dans la définition des projets

Avant Millau, la petite ville de Loon-Plage (62) avait fait travailler les citoyens sur des priorisations budgétaires. Cette démarche répondait à un besoin d'économies. À Millau, elle témoignait de difficultés financières. En effet, mettre au vote les projets du mandat pour les prioriser n'est une solution pertinente qu'à cette condition. Dans le cas contraire, ce procédé interrogerait sur le sérieux d'une équipe. C'est pourtant une idée qui peut être exprimée régulièrement dans les directions techniques.

Ces directions techniques (ou thématiques) sont rarement mises en avant dans les budgets participatifs. Leur rôle est pourtant central, car il s'agit de passer de l'idée à sa concrétisation. De notre observation de la démarche, il n'est pas rare de constater une concentration des collectivités sur la participation des citoyens et le manque de prise en compte des réalisations à venir. Or, intégrer pleinement ces agents n'est pas une simple question d'efficacité, c'est une question de sens et de reconnaissance des acteurs du service public. Pour mettre en œuvre des projets liés au cadre de vie, à l'environnement, à l'éducation, à la jeunesse, aux sports ou à toute autre politique publique, il n'a jamais été mieux indiqué que de travailler avec celles et ceux qui, en interne, ont ces compétences. Pour ces publics internes, pour qui les institutions s'appuient sur des élus issus de la démocratie représentative et procèdent d'une organisation verticale, la démocratie participative est un horizon encore difficile à appréhender.

L'horizon de la participation citoyenne est d'abord un enjeu d'acculturation des élus et des institutions aux enjeux de la participation citoyenne qui remet la culture et le fonctionnement de ces organisations en question. Le budget participatif est une opportunité pour les élus d'associer les citoyens, comprendre les enjeux budgétaires – et en débattre –, pour les directions de mettre en œuvre des projets conçus avec les citoyens. Mais pour faire progresser la participation, il faudra aussi voir plus grand et accepter le débat.

Conclusion : soutenir le budget participatif pour diffuser une culture de la participation dans les territoires

Le budget participatif est aujourd'hui mis en œuvre par 400 communes et dans 20 départements. Plus de la moitié des grandes villes – et bientôt les trois quarts –, un tiers de villes de plus de 50 000 habitants et 20% de celles de 20 000 à 50 000 habitants ont adopté cette démarche. Le budget participatif se généralise et diffuse une culture de la démocratie participative dans les collectivités.

Ce développement s'appuie cependant sur la volonté des collectivités de développer la participation des citoyens. Mais cette démarche, encore nouvelle, est à consolider. L'idée de gouverner autrement est enthousiasmante. Le partage d'une partie du pouvoir, l'ouverture à de nouvelles priorités ne font pas l'unanimité. Il est par ailleurs difficile pour des institutions qui appuient la légitimité de leurs décisions sur la représentation et l'expertise technique de remettre en question leurs paradigmes.

Et pourtant, les records d'abstention observés depuis deux ans amènent à réfléchir à de nouvelles formes de participation. La multiplication des crises et des urgences conduit à faire des choix difficiles et à multiplier les injonctions, au risque de tracer une ligne entre « bons » et « mauvais » citoyens.

Dans *L'Archipel français*³⁵, Jérôme Fourquet montre un fossé qui se creuse entre gagnants-ouverts et perdants-fermés, pour reprendre la terminologie de l'auteur, et de multiples divisions entre CSP+ et employés/ouvriers, diplômés et précaires, habitants de territoires dynamiques et de régions ressenties en déclin... La faute à des démocraties libérales qui peinent à articuler progrès économique et progrès social, analyse Yascha Mounk, dans *Le Peuple contre la démocratie*, qui constate une « déconsolidation de notre démocratie »³⁶. Cette situation appelle à davantage d'équité dans le partage des richesses. Mais pas uniquement : elle appelle aussi à ce que chaque territoire puisse créer un « nouveau récit territorial », pour reprendre les mots de David Djaïz³⁷, pour débattre et décider autour de l'avenir.

La participation citoyenne a pris les traits d'une culture de l'interpellation, quand elle n'est pas celle de la brutalisation du débat public, en particulier sur les réseaux sociaux³⁸. Les propositions institutionnelles parviendront-elles à convaincre les citoyens ? Les dirigeants ont une partie de la solution, par le respect de leur engagement. Cela passe aussi par une acculturation à ces principes et par une consolidation des pratiques, à tous les niveaux.

Au plan local, le budget participatif s'est développé dans 400 communes et s'adresse à 12 millions

de Français. À notre connaissance, jamais une démarche participative n'avait atteint un tel niveau. Pourquoi ne pas soutenir ce qui existe déjà pour diffuser cette culture participative dans notre société ?

1. « « Mine de rien ça a avancé » : le Conseil national de la Refondation lancé sous le signe du « dialogue » », *Le Monde*, 9 septembre 2022.
2. Les conseils de quartier apparus il y a une cinquantaine d'années sont une démarche rendue obligatoire pour les villes de plus de 80 000 habitants par la « Loi Vaillant » de 2002. Ils sont ouverts à tous les habitants. Cependant, leurs participants en sont généralement membres quand le budget participatif ouvre la proposition et permet la décision à tous.
3. La France compte 34 965 communes et 66 989 056 habitants en 2021. L'ensemble des données de cette note s'appuie les données Insee en vigueur en 2021.
4. Toutes les données sur le nombre de collectivités engagées dans un budget participatif, le montant alloué, la tendance politique de la collectivité ou son espace géographique sont issues de nos données de recherche.
5. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, coll. Recherches, 2008.
6. Avec un peu plus de 12 millions d'habitants, ces 400 communes représentent 18% de la population française.
7. Depuis 2016, notre enquête nationale décompte le nombre des collectivités engagées dans un budget participatif.
8. À ce titre, il faut rappeler que les élections municipales ont été l'occasion d'une pause dans de nombreuses collectivités. Les confinements et couvre-feux liés à la pandémie de Covid-19 ont sans doute eu également une incidence sur cette pause.
9. Le budget participatif s'est arrêté en 2020 avec la nouvelle équipe municipale.
10. Parmi ces villes, la prise en compte de Nantes peut être mise au débat car la ville a certes mis en œuvre une démarche qualifiée de budget participatif, pour autant la participation y est limitée par construction.
11. Dans notre enquête, nous les avons réparties entre celles de moins de 2 000 et moins de 5 000 habitants, celles de 5 000 à 20 000, de 20 000 à 50 000, de 50 000 et 200 000, les 10 de plus de 200 000 et, enfin, Paris où vivent plus de 2 millions de personnes.
12. Les communes de moins de 5000 habitants comptent pour 38% de la population.
13. Antoine Bézard, *Les budgets participatifs en France : donner du sens à la participation des citoyens*, Fondation Jean-Jaurès, février 2020.
14. Pour cette édition 2022, la recomposition politique a conduit à classer à gauche les listes socialistes, écologistes, communistes et « insoumises ». Plus généralement, nous nous appuyons sur le classement du ministère de l'Intérieur. À ce titre, les villes écologistes telles qu'Annecy, Besançon, Bordeaux, Colombes, Grenoble ou Lyon ne sont pas présentées à part.
15. Le premier budget participatif de Bordeaux a été lancé par Alain Juppé. Dirigée par un maire écologiste depuis 2020, la ville a renoué avec le budget participatif en 2022.
16. Ces démarches apparaissent actuellement en pause. Nous revenons plus loin sur les raisons probables.
17. *The World Atlas of Participatory Budgeting* est un panorama mondial coordonné par Nelson Dias auquel collabore 70 auteurs dont l'auteur de cette note pour la France, édition 2021.
18. Sa création officielle doit intervenir les 8 et 9 novembre prochain à Amiens, lors des Rencontres nationales des budgets participatifs.
19. L'auteur de cette note est membre du PB Practitioner Board de People Powered Hub.
20. Ces montants représentent le montant total en France, hors Paris. Le premier est issu de l'enquête nationale 2022 ; le second des précédentes éditions et a été présenté à l'occasion des Rencontres nationales des budgets participatifs à Angers, les 8 et 9 novembre 2021.

21. Les montants alloués sont les montants annoncés par les collectivités. Il est possible d'observer des différences entre ces montants et les dépenses réalisées, en raison de projets plus ou moins coûteux que prévu ou des règles de vote des collectivités qui peuvent arrêter leur décompte des lauréats au projet qui, par son coût, fait dépasser l'enveloppe allouée.
22. Ce chiffre s'appuie sur l'édition 2021 du budget participatif de la Ville de Paris.
23. Les communes « sans étiquette » se situent au-delà, à 7,21 euros, mais elles représentent la totalité des communes de moins de 2 000 habitants et les deux tiers de celles de moins 5 000 habitants, c'est-à-dire celles proposant les montants les plus faibles.
24. Avec des communes qui allouent des montants à 4 chiffres, les citoyens risquent d'interroger la mise en œuvre d'un budget participatif pour des réalisations très modestes.
25. Sur ce point, de toutes petites villes proposent des budgets participatifs de montants très symboliques, interrogeant sur l'intérêt de mener une démarche relativement complexe pour des résultats concrètement modestes.
26. Le montant du budget participatif de Rennes est de 3,5 millions d'euros. À Lyon, il s'agit de 12,5 millions d'euros.
27. Il faut également avoir en tête qu'un citoyen qui fait une proposition attend davantage qu'une réponse technique une écoute sur le sens de son idée.
28. Paula Forteza, « Budget participatif : pour un plan de relance pour les citoyens, par les citoyens », *Le Journal du dimanche*, 25 juillet 2020.
29. Un budget participatif national ? L'exemple du Portugal, lesbudgetsparticipatifs.fr, 24 septembre 2020.
30. Cette thématique a été par exemple mise en œuvre à Bordeaux ou Metz par exemple.
31. La participation au budget participatif est en général ouverte à tous les habitants ayant la majorité et sans condition de nationalité.
32. Antoine Bézard, *Les budgets participatifs en France : donner du sens à la participation des citoyens*, Fondation Jean-Jaurès, février 2020.
33. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, *Les Budgets participatifs en Europe*, op. cit., 2008.
34. « Les élus devraient écouter les excellentes solutions proposées par leurs concitoyens », *Le Monde*, tribune de Lyn Carson, professeure à l'université de Sydney (Australie) et directrice de la recherche de la Fondation NewDemocracy, et David M. Pritchard, historien spécialiste de l'Antiquité à l'Institut d'études avancées de l'université de Strasbourg, 7 mars 2018.
35. Jérôme Fourquet, *L'Archipel français, naissance d'une nation multiple et divisée*, Paris, Seuil, 2020.
36. Yascha Mounk, *Le Peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018, pp. 154-163.
37. David Djaïz, *Slow démocratie. Comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main*, Paris, Allary Éditions, 2019, p. 252.
38. Romain Badouard, *Le Désenchantement de l'Internet*, Paris, FYP Éditions, 2017.