

Démocratie

LES BUDGETS PARTICIPATIFS, UNE SOLUTION CITOYENNE POUR DEMAIN ?

Antoine Bézard

12/04/2017

Depuis 2014 et les dernières élections municipales, les budgets participatifs connaissent un essor sans précédent dans notre pays. Alors qu'on n'en comptait plus que 6 avant cette date, 34 sont aujourd'hui en activité. Le mouvement n'est pas terminé. Antoine Bézard, fondateur et animateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr, décrypte les ressorts de cette « solution citoyenne ».

À l'origine de ce phénomène, il y a un principe. Il guide tous les budgets participatifs. « Vous décidez, nous réalisons ». Ce principe est une réponse à l'aspiration des citoyens à être associés à la décision publique. Ce principe fait aussi figure d'engagement des politiques, confrontés à la perte de crédit de leur parole. Par le budget participatif, ils souhaitent retisser un lien de confiance avec les citoyens.

Cet essor récent des budgets participatifs signifie-t-il qu'il s'agit là d'une vraie nouveauté ? Ou n'assistons-nous pas plutôt à un renouveau de ces programmes ? Nouveauté ou renouveau, concrètement : comment s'implante le budget participatif dans nos villes et avec quels résultats ? Comment faire de l'État un moteur de ce qui pourrait bien être une révolution citoyenne ?

Les budgets participatifs : une vraie nouveauté ?

Paris, 2017. Pour la troisième année consécutive, à la fin de l'hiver, la capitale s'est engagée dans son budget participatif. Elle a invité les Parisiens à déposer leurs idées sur le site dédié au programme. Au printemps, ses services sont à l'œuvre pour vérifier que ces projets répondent aux critères d'intérêt général ou d'investissement du programme. De ce travail, émergeront les projets soumis au vote des Parisiens, à la fin de l'été. Au final, les projets ayant obtenu le plus de voix deviendront une réalité concrète pour les Parisiens.

Depuis la première « vraie » édition parisienne, en 2015, ce cycle du budget participatif, composé de ces cinq grandes étapes, fait figure de norme des budgets participatifs français, une norme qui

s'articule autour des quatre saisons comme a pu le souligner Thomas Scuderi, l'adjoint en charge du programme à Metz. Cette norme s'est par ailleurs enrichie, en particulier d'une journée de pré-sélection citoyenne comme à Grenoble ou Grande-Synthe.

À l'origine, réorienter les ressources vers les plus démunis

Ce cycle n'est pourtant pas une norme en soi et n'est pas le seul modèle de budget participatif. Dans *Les budgets participatifs en Europe, des services publics au service du public* (La Découverte, Recherches, 2008), Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke indiquent que ces programmes peuvent être définis comme l'association des citoyens à la gestion des ressources publiques. C'est bien ainsi qu'est né en 1989, à Porto Alegre au Brésil, le premier budget participatif au monde.

Ce budget participatif vient d'abord d'une promesse du candidat du Parti des Travailleurs, Olivo Dutra, d'associer les habitants de la ville aux décisions publiques et, en particulier, les habitants des quartiers les plus défavorisés. Il y avait là une double volonté de transformer la démocratie et de réorienter les ressources publiques vers les plus démunis. À ces motivations, s'en ajoutait une autre, plus politique, de convaincre une assemblée municipale d'opposition de voter des projets qui ne correspondaient pas à ces priorités.

Le budget participatif pyramidal, premier modèle appliqué en France

Ce budget participatif s'est donc appuyé sur les quartiers. Là, les habitants définissaient leurs priorités et désignaient des délégués pour les représenter et porter leurs choix. Ces délégués, réunis dans des assemblées, négociaient et élaboraient les projets avec les services de la ville. Au final, le programme a atteint ses objectifs, en particulier en réorientant les ressources publiques en faveur des quartiers les plus démunis.

Ce modèle, pyramidal, est à l'origine des premiers budgets participatifs français. En particulier à Saint-Denis (93). En 1996, la ville de Porto Alegre, dont les maires successifs se sont mobilisés pour diffuser leur innovation démocratique, a obtenu une reconnaissance internationale de son programme des Nations unies, lors de la Conférence ONU-Habitat II, à Istanbul. Dans l'assistance, Patrick Braouezec, détonnant à la gauche de la gauche, s'est intéressé de près à cette innovation démocratique.

Un nouveau souffle pour la démocratie de proximité

Pour le maire de Saint-Denis, le budget participatif fut aussi un moyen de donner un second souffle

à la politique de démocratie de proximité. La ville s'était engagée dès les années 1980 avec des conseils de quartier. Le programme devait dès lors donner à l'engagement des citoyens de nouvelles finalités. Les projets qui émergeaient de ces échanges étaient présentés aux élus en Conseil municipal. Les Dyonisiens se seront aussi rendus à Porto Alegre au Forum social mondial qui s'y est tenu de 2001 à 2003 et a popularisé le programme.

À la fin des années 1990 et dans les années 2000, c'est ce modèle pyramidal qui s'est développé en France. On peut citer Morsang-sur-Orge (91), Bobigny (93), la Courneuve (93), Arcueil (94) ou le 20^e arrondissement de Paris, mais aussi Aubagne (13), Pont-de-Claix (38), Vif (38), Limeil-Brévannes (94) et bien sûr Grigny (69).

Bilan : une première étape

Ces budgets participatifs ont dans leur grande majorité disparu. Est-ce par manque d'assise dans la population, puisqu'ils se limitaient aux conseils ou à des réunions de quartier en présentiel ? Est-ce en raison du manque d'expérience ou de professionnels formés dans les communes ? Les alternances politiques de 2008, puis 2014, semblent avoir été fatales à de nombreux programmes. Depuis 2014 et les dernières élections municipales, la France n'assiste donc pas à l'émergence d'une nouveauté. Nous constatons, à travers l'essor des programmes, à un renouveau des budgets participatifs. Et il ne s'agit en rien d'un phénomène franco-français.

Le renouveau des budgets participatifs

Le premier budget participatif au monde parlait portugais, le premier budget participatif à avoir fait école en Europe aussi. Il s'agit du programme de Lisbonne, né en 2008. Il n'est ni le premier au Portugal, ni en Europe, mais le premier lancé dans une capitale. C'est à l'élection à la mairie d'Antonio Costa qu'on le doit. Ce dernier est aujourd'hui Premier ministre et prépare le premier budget participatif national, une proposition reprise dans le programme présidentiel de Benoît Hamon.

Plutôt qu'élu, Antonio Costa a été mal élu, après qu'un scandale de corruption ait contraint le maire conservateur à la démission. Ce dernier s'est malgré tout représenté face à un autre candidat désigné par son parti. Antonio Costa l'a alors emporté à la faveur de cette triangulaire. Mais l'abstention massive, atteignant 62%, l'a conduit à chercher à renforcer sa légitimité, alors que de nouvelles élections étaient convoqués en 2010 et qu'il n'avait pas la majorité à l'assemblée municipale. Ainsi est né le premier budget participatif d'une capitale européenne.

Lisbonne, première capitale « civic tech »

Ce budget participatif a une autre particularité. Il s'est appuyé dès le début sur la participation en ligne, la « e-démocratie », qu'on n'appelait pas encore « civic tech ». Ce n'était pas une première, mais à cette échelle, c'était inédit. Les « civic techs » sont depuis devenus un outil quasi-incontournables dans le cadre du budget participatif. Pour Tiago Peixoto, spécialiste du sujet à la Banque mondiale, les citoyens s'ouvrent en effet davantage aux nouvelles technologies quand il s'agit de nouvelles formes de participation.

Les technologies sont ainsi adaptées à l'innovation démocratique. Alors que le coût de la participation ou, pour le dire autrement, le manque de temps est un frein pour les habitants, l'accessibilité des plateformes digitales est un atout. Ce mode de participation est aussi mieux adapté aux nouvelles formes d'engagement, plus ponctuelles. Enfin, la décomposition des tâches confiées à l'internaute donne à comprendre la mécanique du budget participatif.

Avec la technologie, l'émergence d'un modèle horizontal

La technologie fait aussi émerger un nouveau modèle, horizontal. Alors qu'avec le modèle pyramidal, les habitants délèguent leur pouvoir à des représentants, le rapprochant de la démocratie représentative, avec la technologie, les citoyens peuvent tous participer, tous se rassembler autour de projets s'ils le veulent et, enfin, tous délibérer pour leur concrétisation.

Ce budget participatif horizontal donne aussi un pouvoir aux citoyens égal au pouvoir des élus. Plus que jamais le principe « Vous décidez, nous réalisons » devient réalité. Le politique accorde au citoyen sa confiance pour, par son engagement, redonner du crédit et de la légitimité à sa parole.

Du point de vue du citoyen, le budget participatif répond à son aspiration d'être associé à la décision, dans une démocratie qui serait devenue « intermittente » et où les choix seraient faits « derrière des portes closes », sans compter les procès en promesses qui ne seraient jamais respectées. Les sondages menés depuis 2012 dans le cadre du Baromètre de la concertation pour l'agence Respublica par l'institut Harris Interactive semblent confirmer cette aspiration en progression. Elle recueillerait l'assentiment de 80% de Français aujourd'hui.

Bilan : un alignement des planètes favorables à ce renouveau

En conclusion, si le budget participatif connaît un renouveau et un tel essor en France depuis 2014, c'est parce que nous assistons à un alignement des planètes des plus favorables : des politiques qui, face à la perte de crédit de leur parole, sont à la recherche de réponses ; des citoyens qui

aspirent à être associés à la décision ; et, enfin, la démocratisation d'internet et l'apparition des solutions « civic tech ».

Cet alignement des planètes est à l'origine du renouveau des budgets participatifs, en particulier en France, depuis 2014. Ce renouveau se comprend mieux en en dressant un panorama.

Les budgets participatifs en France : une volonté politique

Depuis 2014, le nombre de budgets participatifs en France est passé de 6 à 34, de plus en plus de maires se saisissant de cette innovation démocratique. J'ai enquêté fin 2016 sur le nombre de budgets participatifs en France et en ai étudié 25. Pour vingt d'entre eux, j'ai pu comparer les montants dédiés, avec un indicateur jusqu'alors inédit : le montant consacré au budget participatif par habitant. Ce panorama sera actualisé courant 2017, sur lesbudgetsparticipatifs.fr.

La France compte aujourd'hui plus d'une trentaine de communes engagées dans un budget participatif. C'est le cycle adopté à Paris ou Rennes et décrit plus haut qui est le plus courant, avec pour échelle territoriale de base le quartier et des variantes ici ou là en fonction de la taille et des moyens des villes. Le premier point que relève cette enquête, c'est la capacité du budget participatif à s'adapter à toutes les communes, quelle que soit leur taille ou leur situation.

Des communes de toutes tailles et de toutes situations

En général, ce sont d'abord des communes de moins de 20 000 habitants qui se sont lancées dans un budget participatif. Elles représentaient plus de la moitié de l'échantillon. Au-delà de leurs populations respectives, il est intéressant de voir qu'il peut aussi bien s'agir de villages ruraux de moins de 10 000 habitants que de métropoles, à l'image de Rennes ou Grenoble et Metz, voire de la capitale.

D'autre part, les communes moyennes présentent des situations variées. Il peut s'agir de villes appartenant à la périphérie d'une ville-centre comme de petites villes-centres, à l'image de Rodez, ou encore de villes rurales. Il n'y a donc pas de portrait-robot de la ville engagée dans un budget participatif. Enfin, on peut observer des concentrations autour de Dunkerque, de Grenoble, près de la Rochelle... Faut-il y voir un effet tâche d'huile ? Cette hypothèse est permise.

Des villes d'abord dirigées par la gauche

Sur le plan politique, plus de 80% des communes engagées sont dirigées par des exécutifs classés

à gauche. Leurs maires appartiennent d'abord au Parti socialiste, puis à une large variété de partis allant de la gauche radicale aux sociaux-démocrates. L'apparition de budgets participatifs dans des villes dirigées par la droite est plus récente. De fait, il semble que le programme des origines, qui revendiquait sa radicalité, soit devenu avant tout progressiste.

La volonté politique est une donnée essentielle à la réussite du budget participatif. Parmi les indicateurs qui peuvent l'analyser, les montants consacrés aux programmes me paraissent pertinents. Il y a le taux de 5% du budget d'investissement consacré au programme comme à Paris, Rennes ou Montreuil par exemple. J'ai, pour ma part, étudié le montant consacré par habitant au budget participatif, dans 20 villes en 2016.

Le montant du budget participatif : indicateur de volonté politique

Il est admis que plus la somme est élevée, plus le nombre de projets donne des preuves de la réalité de la promesse « Vous décidez, nous réalisons » et, par conséquent, la participation devrait s'accroître au fil des ans. Sur les 20 villes, il apparaissait que le montant moyen par habitant dépensé dans le cadre du budget participatif était de 11,83 euros en 2016, avec là encore de fortes disparités. Paris consacrait ainsi plus de 44 euros par habitant, Grande-Synthe (62) 25 euros, Jarny (54) 17 euros. À l'autre extrémité, Marck (62) et Belfort (90) démarraient à 2 et 2,60 euros.

Cette générosité a-t-elle un impact sur la participation ? Ce rapport entre le montant consacré au programme et le taux de participation doit être relativisé. Paris et Rennes sont dans le carré de tête pour le montant par habitant et atteignent un taux de participation de 7% de leur population. Grenoble, qui n'a pas les mêmes ressources, présente aussi cet excellent chiffre. Il faut donc aussi s'intéresser à l'expérience des villes et à l'ancienneté du programme.

La participation : liée au montant, à l'ancienneté ou à la volonté politique ?

Sur les 34 budgets participatifs existants, six sont antérieurs à 2014. Et encore, parmi eux, trois sont gérés par les conseils de quartier. Or, le budget participatif ouvert à tous est encore nouveau, sa notoriété est à construire dans les villes et, même connu, il doit être compris par les habitants pour qu'ils puissent s'en saisir. À titre d'exemple, le programme de San Antonio, au Chili, atteint près d'un tiers de participation. Il existe depuis dix ans.

L'autre clé du développement des budgets participatifs est interne aux villes et aux intercommunalités. Le budget participatif représente un changement de culture. À double titre. Il s'accompagne de nouvelles missions, en particulier dans l'analyse et la réalisation des projets

décidés par les habitants. Pour les services, il s'agit dès lors de saisir l'opportunité de partager leur expertise avec les citoyens afin d'améliorer leur action et, au-delà, de moderniser l'action publique en passant du tout vertical à des modes de gestion plus horizontaux.

Cette clé des services municipaux dans la réussite des budgets participatifs est aussi une question de volonté politique. L'engagement hiérarchique est essentiel pour créer les conditions du succès en interne. Elle doit aussi s'affirmer auprès des élus de la majorité.

Conclusion : de l'innovation locale à un accélérateur national

Depuis 2014 et les dernières élections municipales, les budgets participatifs ont connu un fort développement. Nous en comptons 34, sans compter les programmes actuellement en projet.

Ce renouveau s'explique par « un alignement des planètes » des plus favorables. Les élus, d'abord, ont compris qu'ils se devaient d'agir pour restaurer le crédit de leur parole et sa légitimité. Les citoyens, ensuite, aspirent à être davantage associés à la décision publique. Les outils de la « civic tech », enfin, sont à présent là pour faire du budget participatif une réalité.

Plus de trente villes sont aujourd'hui le lieu de cette innovation. Quelle que soit leur taille, leur situation, elles démontrent que le budget participatif s'adapte à tous les environnements. La clé du succès du programme est la volonté politique et la réussite une question de moyens. Financiers bien sûr, mais aussi humains.

La ville est le cadre de l'innovation démocratique. Pour autant, l'État n'a-t-il pas un rôle à jouer ? Peut-il être moteur d'une démocratie plus dynamique, moins intermittente et plus citoyenne ?

Trois candidats au premier tour des élections présidentielles de 2017 se sont prononcés en faveur du budget participatif. Benoît Hamon a souhaité créer un programme national doté de 5 milliards d'euros. Avec 76 euros par Français, il serait le plus généreux de France. Emmanuel Macron, mais aussi Jacques Cheminade, ont dit vouloir développer les budgets participatifs dans les communes.

Pour développer les budgets participatifs en France, je propose ici trois idées :

- créer un fonds national pour abonder les budgets participatifs des communes et inciter les maires à se lancer, à la manière dont Paris encourage les maires d'arrondissements ;
- encourager les communes qui se lancent dans les budgets participatifs par des

dotations supplémentaires ;

- ouvrir une agence nationale pour la démocratie participative dotée d'experts pour soutenir les communes à la manière du programme national des budgets participatifs argentin (PNPP) et s'appuyer sur les outils *civic techs* et *open source* fournis dans la *Tool-box* du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Ces propositions pourraient contribuer à une nouvelle et troisième phase d'essor des budgets participatifs en France et contribuer alors à en faire une véritable révolution citoyenne.

À découvrir : « [Budgets participatifs, une révolution citoyenne ?](#) », Antoine Bézard, Loïc Blondiaux, Pauline Véron (Fondation Jean-Jaurès, 12 avril 2017)

Dans les médias :

« L'Etat doit-il accélérer le développement de budgets participatifs ? », Hugo Soutra ([Le Courrier des maires](#), 16 mai 2017)