

CHAIRE TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

SEMINAIRE « DÉMOCRATIE ET ACTION PUBLIQUE »

Séance 8 du 27 avril 2021 (visioconférence) :

Les budgets participatifs, stop ou encore ?

SYNTHESE DES ECHANGES

Animation :

Christian Paul (coordinateur de la chaire), Paul Cotton (doctorant à l'IEP de Lyon)

Intervenants invités :

Antoine Bézard, expert des budgets participatifs, fondateurs de budgetsparticipatifs.fr

Elodie Degay, consultante spécialisée en participation citoyenne au sein du cabinet Planète Publique

Ari Brodach, ancien responsable du budget participatif de la Ville de Paris

Synthèse des exposés liminaires

Intervention d'Antoine Bézard : retour global sur le format « budget participatif »

- Retour sur les origines des premiers budgets participatifs à Porto Allègre à la fin des années 90. L'objectif était de permettre à l'électorat du parti des travailleurs, qui n'avait pas la majorité, de pouvoir accéder à la prise de décision. Le budget participatif était organisé en plusieurs strates pyramidales : des temps de concertation dans les quartiers pour fixer les priorités ; des temps d'échanger entre représentants de ces quartiers pour élaborer des projets mieux construits ; avant une implémentation des projets dans le cadre de la politique de la Ville, voire de l'échelle régionale.
- Le format est importé en Europe suite à la valorisation de cette initiative : prix ONU Habitat décerné en 1996, différents forums d'échanges mondiaux entre 2001 et 2003.
- En France, les budgets participatifs se développent plutôt dans des villes communistes, dans un contexte altermondialiste et de réflexion autour d'autres façons de faire la politique. Depuis le mandat municipal précédent, leur développement gagne l'ensemble des communes. Un succès qui s'explique par 3 raisons : (i) acte citoyen valorisé, le budget participatif permet de répondre à la demande de plus d'association des habitants à la vie politique de leur ville ; (ii) la promesse forte du « vous (citoyens) décidez, nous (administration) réalisons » ; (iii) un dispositif finalement assez facile à mettre en œuvre pour une collectivité.
- A ce jour : 170 collectivités (140 villes, 20 départements, quelques régions) et quelques universités se sont lancés dans la démarche. L'État y porte également un intérêt certain, de même que les parlementaires et le CESE.
- **Il n'existe pas un mais des formats de budgets participatifs.** Le modèle français, très axé « outil », avec le biais de la simplicité (facilité pour les citoyens de participer, mise en place de projets concrets et rapides) diffère ainsi d'autres modèles, qui seraient plus axés sur la co construction des politiques publiques. En Allemagne, des budgets participatifs ont par

exemple permis d'associer les citoyens à la construction budgétaire, avec un format qui se rapproche plutôt d'un consultant pour en définir les priorités.

- Le modèle français soulève plusieurs questions, parmi lesquelles :
 - **La pertinence d'utiliser le budget participatif pour des « petits » projets** d'investissements, rapidement réalisables (2 ans en moyenne entre le dépôt de l'idée et la matérialisation) ... Plutôt que des projets plus structurants, d'envergure plus grande, avec un temps de réalisation plus long, et incluant éventuellement des projets des dépenses de fonctionnement.
 - **L'industrialisation des budgets participatifs**, via des outils techniques, des offres de services proposées aux collectivités (plateforme, outils web) ; qui peut se faire parfois prendre le dessus sur la réflexion politique (quels sont les objectifs du budget participatif, à quels enjeux doit-il répondre...).

Intervention d'Elodie Degay : que tirer de l'expérience d'accompagnement auprès de plusieurs collectivités ?

- Présentation qui prend appui sur plusieurs expériences d'accompagnement auprès de collectivités, à plusieurs phases de mise en œuvre des budgets participatifs : conception de la démarche (conseil départemental du 93) ; animation des phases de dépôts et d'un « labo citoyen » de jeunes (conseil départemental du 94) ; mise en place d'un budget participatif en temps de COVID (conseil départemental du 33) évaluation du budget participatif après 5 ans de mises en œuvre (ville de Rennes).
- Les thématiques abordées par ces budgets sont très différentes d'une collectivité à l'autre : tantôt sur une thématique spécifique, connectée à des besoins pré-identifiés par la collectivité ; tantôt sur des sujets larges, qui peuvent dépasser le champ de compétences de la collectivité organisatrice.
- Des hétérogénéités de pratiques constatées également en matière :
 - **d'inclusivité** des publics (public très large, associant des associations de quartier, des entreprises VS public très resserré avec des focus sur les publics « jeunes » ou « éloignés ») ;
 - **de niveau d'association des publics à la décision** : sollicitation du ou des publics simplement dans une optique de consultation, de recueil d'idée ; à la co-construction des projets déposés ; voire en amont à la co-construction du budget participatif en lui-même ;
 - **de finalité** : co construire l'action publique de la collectivité ; mettre en mouvement une dynamique participative ; soutien à des initiatives déjà portées par les habitants.

Les arguments du « Encore »	Les arguments du « Stop »
<ul style="list-style-type: none"> • Aucun échec à sa connaissance, des démarches qui sont allées jusqu'au bout ; • Dimension « satisfaisante » pour les participants via l'aboutissement à des projets concrets, palpables, même si le temps de mise en œuvre peut être perçu comme long • Projets mis en place, même de faible envergure, correspondent à des besoins réels et identifiés • Des projets plus originaux, qui n'auraient jamais vu le jour / ne seraient probablement jamais remontés dans les priorités de la collectivité • Génère réellement des dynamiques citoyennes (de plus en plus de votants années après années, montée en compétences des participants, des 	<ul style="list-style-type: none"> • Beaucoup d'idées déposées, parfois sur des actions déjà menées par la collectivité ; • Pour toucher les publics éloignés, tentation de simplifier le processus de participation, ce qui rend les propositions difficiles à assimiler par les agents, et donc à mettre en œuvre ; • Les participants déjà sensibilisés au fonctionnement « en mode projet » ont plus de chance de voir aboutir leur projet comparativement aux autres participants ; • Difficulté pour les participants à faire la différence entre les projets d'investissements VS projets de fonctionnements (les seconds sont souvent rédhitoires) ;

<p>participants ambassadeurs de leur projet), voire partenariales lorsque d'autres acteurs sont positionnés en relais ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regain de confiance envers la collectivité et la vie politique ; • Un dispositif complémentaire avec les autres dispositifs de participation comme la Convention citoyenne (pas les mêmes publics, davantage d'association des habitants...) ; • Génère de la transversalité entre services, portage plus important des élus comparativement à d'autres démarches. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quid du portage dans la durée pour conserver de la visibilité, un portage des projets par les citoyens le cas échéant (risque de désengagement).
--	--

Intervention d'Ari Brodach : l'exemple du budget participatif de Paris, un des plus important de France

- Présentation du budget participatif de la ville de Paris, qui découle d'un engagement pris lors de la campagne d'Anne Hidalgo. Testé une première année en 2014 (première application « réelle » en 2015), il dispose depuis de l'équivalent de 100 millions d'euros par année, répartis entre les différents arrondissements et d'une part est réservée pour le financement de projet à l'échelle de la ville. Le budget n'est pas thématique.
- Depuis 2016, 10 millions d'euros sont dédiés pour des projets en milieu scolaire (écoles primaires et collèges). Une partie de l'enveloppe globale est également fléchée pour des projets par et/ou à destination des locataires du parc social.
- Suite à la première année de mise en œuvre, la municipalité a constaté que dans certains arrondissements, les projets avaient un taux de succès supérieurs à ceux des quartiers politiques de la ville. Une géographie prioritaire a donc été mise en place pour donner un poids plus important aux projets issus / à destination de ces quartiers en difficulté.
- Les critères de recevabilité des projets sont les suivants : le projet doit servir l'intérêt général ; le projet doit relever des compétences de la ville de Paris et/ou des mairies d'arrondissement ; le projet proposé doit être un projet d'investissement (et non de fonctionnement) ; le projet doit être déposé par un Parisien, c'est-à-dire une personne dont la résidence principale se trouve dans l'enceinte de la ville.
- Le budget participatif est rythmé en 4 phases étalées sur 9 mois : dépôt des projets ; analyse ; vote ; financement. La mise en œuvre se déroule ensuite sur plusieurs années. Jusqu'à 500 agents municipaux sont mis à contribution pour évaluer la faisabilité des projets proposés et/ou réaliser des études techniques
- Quelques résultats : de plus en plus de votants, pour atteindre 230 000 votants au total (soit 10 % de la population). Malgré l'absence de données sur les projets, de plus en plus de votes se font via format papier, ce qui permet de capter davantage de votes d'opportunité, au plus près des quartiers et des habitants. Au total, 986 projets ont été votés, pour un montant total de 445 millions d'euros.
- Pour éviter les conflits entre habitants et riverains (qui peuvent ne pas partager le même point de vue sur un projet, comme la piétonisation), des dialogues d'acceptabilité ont été mis en place : avant la mise au vote, la mairie peut organiser un temps de concertation spécifique pour compléter le projet avant son étude technique. L'urbanisme transitoire a été mis en place. La question du vote contre a également été envisagée. A partir de 2021, le jugement majoritaire sera expérimenté en ajoutant la possibilité de voter très favorablement et/ou très défavorablement à un projet.
- Le budget participatif peut constituer un outil pour mesurer l'opinion et l'état de pensée des habitants à un moment donné ; il agit comme un dispositif d'habilitation des habitants, va plus

loin que la co-construction ou la concertation ; les projets déposés poussent parfois la collectivité en dehors de ses retranchements (notamment sur la question des sans-abris).

- Le budget n'a à ce jour été soumis à aucune évaluation pour objectiver ses effets.

Questions / réponses

Dans les collectivités qui ont réussi, quels sont les moyens à mettre en œuvre au-delà des missions de consultants : équipe permanente, autre ?

En 2020, la moyenne par habitant était de 6,50 euros ; les collectivités les plus volontaristes sont allées jusqu'à 8 euros. Sur Paris, au regard du périmètre, ce montant atteint 45 euros. Cependant, plus de financement n'est pas égal à plus de participation : il convient plutôt de mettre les moyens sur l'information des habitants, leur acculturation, la mobilisation sur le terrain. De plus, une enveloppe peut être trompeuse car c'est souvent les gros projets qui récupèrent une part significative du budget, ce qui génère de la frustration auprès des citoyens car peu de projets qui sont mis en place.

Sur les moyens internes, là aussi la réponse dépend. Depuis peu, on assiste toutefois à une remontée dans la hiérarchie interne de la mission participation, qui auparavant était tout en bas de l'organigramme. Elle se rapproche des sphères décisionnelles.

Enfin, plus les thématiques abordées par le budget sont vastes, plus cela va mobiliser des directions différentes, et donc un nombre d'agents important pour coordonner les équipes, étudier les projets, faire un retour aux citoyens...

N'avez-vous pas le sentiment que le budget participatif risque de s'essouffler, de perdre son côté innovant, de se « routiniser » ?

Facteur d'évolution du format et du champ tient au niveau de participation. Plus les citoyens participent, plus le format est légitime, et plus il est susceptible de se développer. Il faut laisser du temps pour son appropriation. De plus, la routine ne vient pas immédiatement. Le risque est toutefois qu'après plusieurs éditions, on est moins attentif à certains points, comme la sensibilisation et le « aller-vers ». Aussi, les attentes des citoyens évoluent, et ne pas prendre en compte ces évolutions risquent en effet d'entraîner une forme de lassitude, de moindre participation. Autant de points sur lesquels être vigilant.

Quel impact sur la transformation interne de l'administration qui met en place le budget participatif ?

Il est encore un peu tôt pour dire si le budget participatif change la façon dont les services fonctionnent. Une chose est certaine : cela apporte du renouveau, un nouveau lien aux habitants. Dans les services où le réflexe participatif était déjà là, les effets sont minimes. En revanche, pour ceux où rien n'était déployé, le budget participatif questionne les façons de faire et penser le mode projet, de concevoir les relations avec les partenaires de la collectivité. Cependant, la charge de travail induite est parfois trop importante pour permettre une prise de recul par les agents.

Comment faire pour éviter une surpondération des personnes qui ont déjà une capacité de mobilisation, au détriment des initiatives citoyennes portées de façon moins activiste ?

Plusieurs pistes : ne pas sélectionner les projets au nombre de « j'aime », éviter les effets de bords, différencier les votes des citoyens et des associations lorsque ces dernières sont associées, avoir pour projet de projet des individus et pas des associations, faire en sorte que tout le monde puisse s'exprimer et accéder au vote (facilité d'accès, simplicité, caractère pédagogique), informer les citoyens lorsque leur projet est refusé pour qu'ils apprennent et tiennent compte des motifs des refus pour leur prochain dépôt.