

Texte introductif

# Le budget participatif

Définitions ..... 1

Historique ..... 1

Grands principes..... 3

Défis et apprentissages ..... 4

Pour aller plus loin..... 5

## Définitions

Le **budget participatif** est un processus par lequel des citoyennes et citoyens non élus peuvent décider de l'utilisation d'une partie des dépenses d'investissement de leur collectivité territoriale.

En Europe, cela signifie dans la plupart des cas que la collectivité alloue un **budget de l'ordre de 1 à 5 %** pour la réalisation de projets proposés, discutés, et votés par les habitants et habitantes.

## Historique

Le budget participatif a été créé par le Parti des Travailleurs à **Porto Alegre (Brésil) à la fin des années 1980**, dans un contexte de transformations politiques et sociales importantes ; un contexte marqué par la fin de la dictature militaire, l'émergence de puissants mouvements sociaux urbains et une croissance démographique exponentielle due à l'exode rural.

### Le budget participatif de Porto Alegre

- Le budget participatif de Porto Alegre consistait en une conjonction complexe d'assemblées de base ouvertes à tous les habitants intéressés, encadrées dans un système pyramidal de délégués, avec un conseil du budget participatif au niveau de la ville.
- Lors des assemblées, des propositions d'investissements étaient discutées et des délégués élus pour suivre ces propositions. Les délégués avaient un mandat d'un an, pouvaient être révoqués à tout moment et n'étaient rééligibles que dans certaines limites. Ils représentaient les habitants au forum régional des délégués du budget participatif, et étaient chargés de prioriser les propositions d'investissements et d'envoyer deux délégués au conseil municipal du budget participatif.

- Ce conseil, composé exclusivement de représentants de la société civile, s'accordait sur la répartition globale des fonds d'investissement entre les départements gouvernementaux, et définissait les critères de répartition de ces fonds entre les régions et les thématiques.
- Cette liste de projets, établie par le processus, était publiée dans le plan d'investissement qui, sans être contraignant pour la municipalité, devait cependant être en conformité avec la loi budgétaire votée par le conseil municipal.
- Jusqu'en 2004, le budget participatif se caractérisait par un cadre institutionnel qui mettait en œuvre des politiques publiques fondées sur le critère de la justice sociale. Il a ainsi donné la priorité aux besoins des communautés marginalisées et défavorisées, afin de lutter contre les inégalités sociales et de promouvoir une répartition plus équitable des ressources.

La diffusion rapide du budget participatif, d'abord en Amérique latine puis dans le monde entier, a eu pour effet d'en modifier les formes. Ce dispositif de participation s'est ajusté à des **contextes locaux** et à des **objectifs de gouvernance** éloignés de l'original brésilien. Par exemple, alors qu'en Afrique et en Asie, le budget participatif a été conçu comme un moyen de réduire la pauvreté et de lutter contre la corruption, en **Europe**, il a généralement été considéré comme un moyen de **modernisation administrative**.

Autrement dit, **le budget participatif vise alors à atteindre un niveau plus élevé de légitimité et d'efficacité des politiques publiques**. Les citoyens sont d'abord considérés comme des usagers des services publics. Dans ce cas, le budget participatif vise à **enrichir la citoyenneté locale et à favoriser une bonne gouvernance**, sans nécessairement viser en premier lieu un objectif de justice sociale. Il faut ici rappeler que dans le contexte brésilien, des quartiers visés par le budget participatif pouvaient être totalement dépourvus de commodités élémentaires. Les contextes différents expliquent donc des réinterprétations d'une même idée : confier une part du budget aux habitantes et habitants non élus.

#### **Yves Sintomer, Herzberg, Carsten et Röcke Anja (2008) identifient deux vagues de budget participatif en Europe :**

- 1) La première vague inspirée de Porto Alegre, au début des années 2000, voit se développer des budgets participatifs essentiellement consultatifs ; la plupart n'ont pas duré et n'ont pas survécu aux alternances politiques locales.
- 2) Une deuxième vague s'est développée à partir des années 2010. Elle a souvent instauré un vote de la population, contribuant à faire du budget participatif l'un des rares dispositifs participatifs avec une portée décisionnelle.



## Grands principes

Le déroulement d'un budget participatif respecte le plus souvent ces étapes :

1. **des propositions** de projets émanant de citoyens ou d'associations ;
2. **un examen** par l'administration afin d'étudier la faisabilité de ces projets ;
3. **une discussion** entre citoyens afin d'expliquer la portée des projets;
4. **une décision** des citoyens via un vote ouvert ; afin de hiérarchiser les projets ;
5. **l'exécution** du budget avec la mise en œuvre des projets par la collectivité, incluant parfois une participation active des citoyens.

### Les cinq critères du budget participatif

En raison de la grande diversité des budgets participatifs, leur définition générale peut être précisée par [cinq critères supplémentaires](#) :

1. Le budget participatif doit être principalement axé sur la question de la **répartition d'un budget limité**.
2. **Le niveau de la ville doit être engagé**, impliquant un organe élu ainsi qu'un certain degré de pouvoir sur l'administration et les ressources. Les fonds de quartier, dans lesquels les citoyens peuvent également décider de la répartition des fonds publics mais n'ont pas d'influence sur des questions plus larges, ne seraient donc pas des budgets participatifs, en n'étant pas **liés à une échelle de gouvernement** avec un conseil législatif. On note cependant l'existence de budgets participatifs à l'échelle du quartier ou de l'arrondissement, mais ceux-ci restent liés à une administration communale centrale.
3. Le processus doit être **réitéré sur plusieurs années**. Si un dispositif est conçu comme un événement ponctuel, il n'est pas considéré comme un exemple de budget participatif.
4. Le processus doit **laisser une place importante aux délibérations publiques entre les citoyens sur la répartition budgétaire**. La délibération doit être rendue possible lors de réunions spécialement convoquées à cet effet. Par ce biais, le budget participatif ouvre ainsi un nouvel espace de discussion publique.
5. Il est nécessaire de **mettre en place un suivi et de rendre compte des résultats** du processus, par exemple par des réunions annuelles ou des publications dans lesquelles fournir des informations sur la réalisation des projets proposés. Dans tous les cas, les participants et le public doivent être informés de l'acceptation et de l'état d'avancement des projets, ainsi que des raisons pour lesquelles un projet décidé n'aurait finalement pas pu être mis en œuvre.

Différentes tendances et évolutions ont eu lieu depuis l'introduction du dispositif en Europe dans les années 2000 :

- La principale est le **recours au numérique**, avec l'utilisation quasi-systématique de plateformes en ligne pour présenter des projets, créer des forums d'échange, mais aussi voter par voie électronique.
- On observe aussi une **multiplication des acteurs** qui organisent des budgets participatifs, allant des lycées ou bailleurs sociaux aux communes, en passant par des associations ou organisations. Cette tendance s'accompagne de l'implication de divers niveaux de gouvernance ; outre le niveau communal.

## Défis et apprentissages

Dans de nombreux cas, le budget participatif a contribué à une meilleure communication entre les citoyens, l'administration et les responsables politiques locaux, pour favoriser une culture politique plus ouverte et plus transparente.

Il comporte cependant plusieurs enjeux :

### 1. Le manque d'inclusion

Dans la diffusion internationale du budget participatif, on note un fréquent défaut d'inclusion. Ainsi, en Europe, et notamment dans les pays d'Europe de l'Ouest, le budget participatif n'a généralement pas eu pour effet d'impliquer les populations défavorisées dans les prises de décision. Dans les études, on mesure que le budget participatif est faiblement mobilisateur et qu'il sur-représente des classes moyennes, notamment des personnes déjà actives politiquement et ayant une autre expérience de participation citoyenne ou politique.

### 2. Des résultats contrastés en matière de justice sociale

Certains budgets participatifs ont introduit un critère explicite de justice sociale, mais les résultats restent contrastés. Par exemple, dans le cas du budget participatif espagnol de Cordoue, il apparaît qu'un critère de justice sociale a pu favoriser une légère redistribution des ressources en faveur des quartiers les moins dotés en infrastructures, comme les quartiers périphériques (Nez, 2013). L'impact social sur la ville est cependant resté limité, les ressources en jeu dans le budget participatif étant trop limitées pour espérer un effet notable sur l'équilibre territorial.

### 3. Le montant du budget et le type de projets potentiels

Une question cruciale en ce qui concerne le budget participatif est le montant du budget et le type de projets qui peuvent être réalisés, autrement dit, sur quelles problématiques les citoyens sont appelés à contribuer. Si les citoyens ne sont invités à participer qu'à des questions de détail et ne disposent pour cela que d'un budget limité, le budget participatif risque de n'avoir aucun impact sur leur réalité, de ne motiver qu'une infime partie de la population à participer et même de l'empêcher de remédier aux problèmes plus structurels.

#### 4. La forte numérisation des budgets participatifs

Le fait que les projets soient consultables en ligne et que les citoyens puissent voter en ligne peut conduire à une plus grande visibilité du budget participatif. Cependant, **la fracture numérique** risque d'exclure les parties de la population qui n'ont pas les compétences techniques ou les outils nécessaires pour participer aux discussions en ligne. De plus, la numérisation peut également avoir un impact négatif sur la qualité de la délibération, lorsqu'il s'agit uniquement d'une délibération en ligne sans modération. S'il n'y a pas de rencontres en face à face au cours desquelles les arguments sont échangés et les personnes partagent leurs différences, les effets positifs de la délibération, tels que la prise en considération d'arguments et de points de vue différents, risquent d'être réduits à néant. Dans ce cas, le budget participatif peut se transformer en un concours des meilleures idées, ce qui compromet ses mérites civiques et sociaux.

### Pour aller plus loin

- Avritzer, Leonardo (2006), « New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Democracy », *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (n°3), 623-639.
- Arhip-Paterson, William, Pradeau, Gilles (2022), « [Budget participatif](#) », in : Petit, Guillaume ; Blondiaux, Loïc ; Casillo, Ilaria ; Fourniau, Jean-Michel ; Gourgues, Guillaume ; Hayat, Samuel ; Lefebvre, Rémi ; Rui, Sandrine ; Wojcik, Stéphanie & Zetlaoui-Léger, Jodelle (éds.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation*, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.
- CitizensLab (2020), [Introduction au budget participatif](#).
- Ernesto Ganuza, Francés, Francisco (2015), « [Le défi participatif : délibération et inclusion démocratique dans les budgets participatifs](#) », *Participations* 2015/1 (n° 11).
- Nez, Héloïse (2013), « [Les budgets participatifs européens peinent à lutter contre la ségrégation](#) », *Mouvements* 2013/2 (n° 74).
- Periferia, [Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ?](#)
- Sintomer, Yves, Herzberg, Carsten, Röcke Anja (2008), *Les budgets participatifs en Europe*, Paris, La Découverte.
- Sintomer, Yves, Herzberg Carsten, Röcke Anja, Allegretti, Giovanni (2012), « [Transnational Models of Citizen Participation : The Case of Participatory Budgeting](#) », *Journal of Public Deliberation*, 2012/8 (n° 2).