

LE BUDGET PARTICIPATIF : UN OUTIL DE CITOYENNETÉ ACTIVE AU SERVICE DES COMMUNES

*Sous la direction de
Denis STOKKINK*

CAHIERS | OCT. 14 | N°33
Participation citoyenne





COMPRENDRE POUR AGIR

LE BUDGET PARTICIPATIF :
UN OUTIL DE CITOYENNETÉ ACTIVE
AU SERVICE DES COMMUNES

Céline Brandeleer

Sous la direction de Denis Stokkink

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
--------------------	---

INTRODUCTION	7
--------------------	---

I . CONCEPT ET CONTEXTE DU BUDGET PARTICIPATIF 9

1. LE BUDGET PARTICIPATIF : DE PORTO ALEGRE À SON APPLICATION EN EUROPE.....	9
2. CRITÈRES EFFECTIFS D'UN BUDGET PARTICIPATIF	15

II . LE BUDGET PARTICIPATIF EN WALLONIE 17

1. CADRE LÉGAL	17
2. ACTEURS	19
2.1. Participation des citoyens	19
2.2. Participation des autorités locales et des élus	24
2.3. Rôle des experts et médiateurs	26
3. DIMENSION BUDGÉTAIRE.....	28
4. DIMENSION TERRITORIALE	30
5. LE PROCESSUS	33
5.1. Conditions de mise en œuvre	33
5.2. La mise en œuvre du processus	36

III . PRATIQUES EUROPÉENNES ET WALLONNES 45

1. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE THUIN	45
2. LE BUDGET PARTICIPATIF DU CPAS DE CHARLEROI	48
3. LE BUDGET PARTICIPATIF DANS LE CADRE DU CONTRAT DE QUARTIER DURABLE SCHEUT	51
4. LE BUDGET PARTICIPATIF À MONS, DISTRICT JEMAPPES-FLÉNU, BELGIQUE.....	55
5. LE BUDGET PARTICIPATIF DE MORSANG-SUR-ORGE (FRANCE)	59
6. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE HAMBOURG (ALLEMAGNE).....	63
7. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE SÉVILLE (ESPAGNE).....	65

IV . RECOMMANDATIONS PRATIQUES ET CLÉS DE RÉUSSITE 69

CONCLUSION.....	75
BIBLIOGRAPHIE	77

AVANT-PROPOS

À la croisée entre démocratie directe et représentative, la démocratie participative se caractérise par un ensemble de mécanismes visant à assurer une forme de participation, spontanée ou sollicitée, des citoyen/ne/s aux politiques publiques.

Devenue populaire par l'exemple de Porto Alegre en 1989, cette nouvelle forme de participation se décline au travers d'une grande variété de dispositifs dont le plus emblématique est la participation de citoyen/ne/s volontaires au cycle budgétaire d'une institution publique liée à un territoire : le budget participatif.

Depuis 2004, le think & do tank européen POUR LA SOLIDARITÉ – PLS soutient la démocratie participative et promeut la mise en place d'outils qui renforcent la citoyenneté active et réduisent le déficit démocratique dont souffrent nos démocraties représentatives.

Au niveau européen, l'introduction du principe de démocratie participative dans le Traité constitutionnel témoigne d'une reconnaissance politique et juridique, assise sur le socle des démocraties représentative et sociale !

À son tour la Wallonie a mis en place des outils de démocratie participative afin de soutenir et promouvoir les relations entre décideur/euse/s politiques et citoyen/ne/s. Cela se traduit concrètement par la possibilité pour les communes wallonnes d'utiliser l'outil budget participatif.

Dans ce Cahier, POUR LA SOLIDARITÉ – PLS présente différentes pratiques wallonnes et européennes, pour que chacun/e puisse s'inspirer du meilleur. « Il s'agit de profiter des réussites de nos voisins et de mettre en évidence les nôtres ! »

C'est toute l'ambition de cette publication destinée tant aux décideur/euse/s politiques qu'à ceux/celles qui font le choix d'exercer leur citoyenneté active.

Solidairement vôtre,

Denis STOKKINK

Président

INTRODUCTION

La démocratie participative – que l'on peut définir a minima comme la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques – a connu un essor considérable depuis la fin des années 1990. À la croisée entre démocratie directe et représentative, cette nouvelle forme de participation est caractérisée par la mise en place d'une grande variété de dispositifs. Ces initiatives peuvent venir des citoyens eux-mêmes. On parle alors d'une logique « bottom up » ou ascendante. La participation peut prendre des formes variées allant de la manifestation à l'association. En Europe, la participation des citoyens est plutôt institutionnalisée et provoquée par les décideurs. Cette logique descendante ou « top down » permet de vérifier l'adhésion des citoyens à un projet ou encore de servir de base pour un processus de coproduction.

Les politiques communales ont des impacts directs sur le cadre de vie et leurs effets sont structurants dans la vie quotidienne des citoyens. Longtemps pensées au sein de cercles fermés de décideurs politiques et administratifs, les politiques communales semblent, au contraire, se diriger vers ses citoyens par une démocratie qui se veut de « proximité ». Information, consultations, démarches participatives, ateliers de coproduction, forums citoyens... sont autant d'initiatives mises en place pour donner de la voix aux habitants de la commune.

Quels sont les véritables enjeux de ces projets ? Espaces de revendications créés par le « réveil » des mouvements localistes ? Moyens de légitimation de politiques pour les autorités communales ? Ou véritables espaces de débat public et d'apprentissage mutuel en vue de construire le « vivre ensemble » ?

Dans le même ordre d'idées, nous nous penchons ici sur un mécanisme de participation particulier, celui du budget participatif, et nous nous sommes questionnés sur son application au sein des communes wallonnes, au travers d'exemples concrets.

Si nous pensons que la participation citoyenne est souhaitable, tant d'un point de vue pragmatique (d'information et de savoir d'usage de la part des citoyens) que normatif (dans une société démocratique, il n'y a pas lieu d'exclure le débat), nous sommes conscients que celle-ci nécessite des conditions particulières de mise en œuvre. L'objectif de ce guide n'est donc pas de faire l'apologie d'une participation « à tout prix », ni de considérer que le budget participatif serait la panacée à tous les problèmes de gouvernance locale, mais d'en exposer les enjeux, les mécanismes et les limites.

I . CONCEPT ET CONTEXTE DU BUDGET PARTICIPATIF

Le budget participatif consiste à faire participer les habitants volontaires aux discussions et aux décisions concernant l'allocation du budget communal, soit de manière globale, soit sur une thématique particulière (l'aménagement d'un quartier, par exemple), soit sur les décisions d'investissement. Les formes locales de budget participatif sont multiples, mais elles font souvent intervenir des comités ou conseils de budget participatif, composés de citoyens, de représentants de la société civile, d'élus et de fonctionnaires.¹

Un budget participatif peut donc être défini comme « l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique »². Le budget participatif est un processus innovant qui amène à repenser la relation entre représentés et représentants. En effet, un budget participatif offre un pouvoir décisionnel direct aux citoyens car il supprime les intermédiaires entre les élus et eux-mêmes. Ces assemblées ont une vocation inclusive car elles sont ouvertes à tout le monde. De plus, elles s'inscrivent dans la durée.³ Malgré des caractéristiques communes, il existe de nombreuses formes et variantes de budgets participatifs à travers le monde.

1. LE BUDGET PARTICIPATIF : DE PORTO ALEGRE À SON APPLICATION EN EUROPE

Parmi les dispositifs spécifiques de la démocratie participative, les budgets participatifs sont probablement les plus connus à travers l'exemple de Porto Alegre (Brésil). La ville met en place en 1989 un dispositif que l'on peut qualifier pour l'époque de révolutionnaire. Le Parti des Travailleurs, alors au pouvoir, décide de faire participer les citoyens à l'élaboration du budget municipal. La ville est en proie à une gestion difficile des finances publiques, l'administration publique est bureaucratique et inefficace, et les services élémentaires manquent dans les parties les plus pauvres de la ville. Contrairement aux expériences participatives précédentes, qui n'avaient fait qu'accoucher d'une

1. « Vademecum de la démocratie participative à destination des pouvoirs locaux », Pour la Solidarité, 2008.

2. Talpin J., « Les budgets participatifs en Europe, Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n° 73/74, pp. 141-165, 2009.

3. Dans la plupart des cas une année qui correspond au cycle budgétaire d'une commune

longue liste de doléances irréalisables pour la ville et laissant les citoyens de plus en plus dubitatifs sur l'utilité de tels processus, le nouveau budget participatif propose aux citoyens une codécision des priorités budgétaires de la ville.⁴

L'objectif est de **réorienter les politiques publiques en faveur des exclus, d'en finir avec la corruption et ce dans un souci de transparence**. Il est important de souligner que la démarche était portée à la fois par les autorités locales, montrant une forte volonté de faire aboutir le processus, et par la société civile de la ville, très dynamique, en particulier en matière de gouvernance urbaine. Le budget participatif de Porto Alegre est donc né de la **conjonction d'une approche bottom-up et top-down**⁵, dans une vision très pragmatique de résolution de problèmes.⁶

Le processus visait à répondre à **trois objectifs**. Le premier était politique : le processus devait contribuer à « **démocratiser** la démocratie » au travers de la participation et la mobilisation des plus pauvres, traditionnellement exclus du système politique brésilien perclus de corruption et de clientélisme. Le deuxième était social : **réorienter les politiques en faveur des populations les plus précarisées**, et en particulier celles vivant dans les quartiers périphériques, grands oubliés du développement urbain. Le troisième était **l'établissement d'une bonne gouvernance urbaine**, comprenant l'éradication de la corruption et l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.⁷

Le budget participatif de Porto Alegre s'est traduit par la mise en place d'un mécanisme à la fois complexe et extrêmement innovant, « par lequel les populations décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation »⁸.

4. Cabannes Yves, « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », in *Mouvements*, 2006/5 no 47-48, p. 128-138.

5. Une logique « bottom up » concerne les processus où l'initiative participative provient des citoyens eux-mêmes. La logique « top down » désigne les pratiques plutôt institutionnalisées et provoquées par les décideurs.

6. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke, *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, December 2010

7. *Ibidem*.

8. T. Genro, U. De Souza, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Editions Charles Léopold Mayer, Paris, 1998.

La pyramide participative du processus est divisée en assemblées à trois niveaux (du quartier, du district, de la ville). Les rencontres sont organisées sur **base territoriale ou thématique** (logement, infrastructures, éducation, santé, etc.).⁹ L'administration locale informe les citoyens sur la structure du budget de la ville et ses ressources. Les citoyens se rassemblent au niveau local où ils élisent leurs **représentants pour présenter leurs priorités et projets** au niveau de la ville où tous les représentants délibèrent et votent les projets en fonction du budget disponible. La plupart des discussions portent sur les investissements annuels ou les dépenses structurelles. Les fonds disponibles pour **les investissements sont distribués entre les districts selon, notamment, le nombre d'habitants et la qualité des infrastructures existantes.**¹⁰

Progressivement, les habitants sont séduits par le modèle et **ses résultats concrets**, et sont de plus en plus nombreux à participer (de 1000 en 1990 à 26.000 en 2003), si bien que même un changement de politiques au pouvoir n'a pas mis fin du processus. **Le budget participatif s'est installé dans les mentalités** et ses effets redistributifs, de lutte contre la corruption et de cohésion sociale ont contribué à faire en sorte qu'il soit reconduit chaque année pendant près de 20 ans. Cette première expérience a largement été diffusée dans le monde après le premier Forum social mondial qui s'est tenu à Porto Alegre en 2001. De plus, la Banque mondiale a permis la reconnaissance de cette nouvelle forme de démocratie en la promouvant au rang de **bonne pratique de gouvernance**. Depuis les années 2000, le budget participatif est en constante augmentation en Europe.

De Porto Alegre vers l'Europe : que faut-il en retenir ?

En traversant l'Atlantique, le budget participatif tel que mis en œuvre à Porto Alegre a été **adapté aux contraintes et nécessités locales**. Les problèmes gérés par les collectivités locales en Europe concernent moins la lutte contre la corruption ou les besoins primaires de la population. De plus, les compétences des échelons locaux sont souvent moindres que celles de leurs équivalents brésiliens. Dès lors, l'impact du processus s'en trouve parfois limité.

9. Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, Anja Rocke, op.cit.

10. *Ibid.*

La plupart du temps, les budgets participatifs européens traitent de questions d'aménagements urbains (pistes cyclables, parcs, voiries), de planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme, le Plan Local de Déplacement ou l'Agenda 21 local peuvent par exemple y être débattus), d'environnement, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie, et parfois de politiques culturelles ou éducatives.

Julien TALPIN, « Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », in *Cahiers du Brésil Contemporain*, 2009, n° 73/74, p. 141-165

Lorsque l'on observe les expériences européennes, les **principales différences** avec le processus de Porto Alegre portent sur¹¹ :

- le processus : la plupart des processus européens sont de **type top-down** ;
- le public : les citoyens qui participent proviennent principalement des **couches moyennes ou supérieures de la classe moyenne** ;
- l'autonomie de la société civile : la plupart des budgets participatifs européens sont **surtout consultatifs**.
- Ces différences ne signifient cependant pas que le budget participatif « version européenne » soit moins intéressant que sa version sud-américaine, loin de là. **Les fondamentaux sont les mêmes : il porte sur des dimensions budgétaires, répond à des besoins immédiats et concrets, contribue à la relation de confiance entre l'élu et les citoyens, et permet des discussions horizontales entre les citoyens, et pas uniquement des débats verticaux entre les citoyens et les autorités publiques.**¹²

Le plus important à retenir est que le budget participatif n'existe pas de manière isolée face à d'autres politiques. Il fait partie d'une culture de la participation et des relations entre la société et les autorités locales.¹³

11. D'après SINTOMER, Y., « Participatory budgeting : an innovative experiment », présentation lors de International workshop « building citizen centred policies and services », OECD/Republic of Slovenia, Ljubljana, 26-27/06/2008.

12. *Ibid.*

13. CABANNES, Y., « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

Le budget participatif, c'est **oser prendre un risque**. S'il y a un climat de confiance entre les acteurs, ça peut marcher. Je ne pense pas qu'il y ait un intérêt électif derrière, et ça c'est important. En somme c'est se dire : « *J'ose élargir ma gouvernance, j'ose sortir de ma situation de gouvernant d'un territoire pour partager celle-ci avec la population* ».

Dominique-Paule Decoster de l'Université de Mons, interviewée le 18 octobre 2013.

Il est donc normal qu'un budget participatif soit adapté au contexte local, priorités et objectifs. Cela signifie concrètement qu'il existe plusieurs manières de mettre en œuvre le budget participatif. Lorsque l'on observe les expériences européennes, l'on peut toutefois esquisser une **typologie des budgets participatifs mis en œuvre**.¹⁴ Cette typologie développée par SINTOMER Y., HERZBER C., ROCKE A., se base sur l'origine du processus, le type de rencontres et de délibération, ainsi que sur la position de la société civile dans le processus.

- **Porto Alegre en Europe** : basé sur le modèle de Porto Alegre, ce type de budget participatif est adapté pour l'Europe. Le contenu des discussions porte essentiellement sur des **investissements concrets et des projets**. L'autorité communale est fortement engagée par le processus et, dans ce cadre, bien qu'elle soit la seule détentrice du pouvoir décisionnel, les citoyens ont un poids tel qu'ils ont, *de facto*, une capacité de **co-décision**. La qualité de la délibération est importante. Beaucoup de discussions sont organisées en assemblées plénières ou en plus petits comités. Cependant, il n'y a pas de participation à la mise en œuvre et au contrôle.
- **Participation de « proximité »** : ce budget participatif est **consultatif**. L'administration résume les contenus des discussions avec les citoyens. Ceux-ci ne votent ni ne développent de priorités de projets. Il s'agit plutôt d'une écoute active au travers de laquelle le gouvernement communal peut librement (et arbitrairement), intégrer des propositions citoyennes dans les politiques publiques. La société civile n'a qu'une faible influence. Les participants sont invités à participer par lettre, annonce ou par sélection aléatoire. Ce modèle se base sur les organismes consultatifs existants, tels que les conseils de quartier. Ce modèle implique le **niveau du quartier** et concerne des investissements à ce niveau, avec un risque d'enfermement sur le micro.

14. Cette typologie est proposée par SINTOMER Y., HERZBER C., ROCKE A., et cette section se base largement sur leur article : SINTOMER Y., HERZBER C., ROCKE A., "From Porto Alegre to Europe: potentials and limitations of participatory budgeting", in *Tensions between local governance and local democracy*, International Institute of Administrative Sciences / Study Group on Local Governance and Democracy, - The Hague : Reed Business, 2007.

- **Consultation sur les finances publiques** : ce processus est **consultatif**. L'administration résume les contenus des discussions avec les citoyens. Ceux-ci ne votent ni ne développent de priorités de projets. Il s'agit plutôt d'une écoute active au travers de laquelle le gouvernement communal peut librement (et arbitrairement), intégrer des propositions citoyennes dans les politiques publiques. La société civile n'a qu'une faible influence. Les participants sont invités à participer par lettre, annonce ou par sélection aléatoire. Ce modèle se base sur les tendances participatives du « New public management ». Dans ce modèle, l'objectif est avant tout la **transparence des finances publiques locales** et le citoyen n'a pas ou peu d'influence sur la prise de décision.
- **Négociation public/privé (forum de stakeholders)** : dans ce modèle un **fonds d'investissement pour des projets** dans des matières sociales, environnementales et culturelles est mis à disposition. Ces fonds sont relativement indépendants du budget communal. Dans ce cas, des organisations privées contribuent à alimenter ce fonds. Cet engagement financier permet aux organisations privées de participer à l'élaboration des procédures, alors que les **citoyens n'y jouent qu'un rôle secondaire**. L'influence du secteur privé dépend de la part de contribution.
- **Fonds communautaire au niveau local** : un **fonds d'investissement pour des projets** dans des matières sociales, environnementales et culturelles est mis à disposition. Ces fonds sont relativement indépendants du budget communal. Dans ce modèle, les **participants décident eux-mêmes des règles de ce fonds**. Le fonds est prévu par un programme national ou régional, et est souvent couplé à un programme politique local. Dans ce modèle, la **promotion des groupes socialement désavantagés** est souvent importante. De plus, dans ce modèle, les participants réalisent eux-mêmes les projets. Le lien avec la structure politique est faible voire inexistant, même si le conseil communal garde une certaine influence puisqu'il contribue souvent au budget.
- **Participation d'intérêts organisés** : **les groupes d'intérêts et les associations sont les acteurs principaux du processus. Ce modèle est basé sur une logique néo-corporatiste**. Le contenu des discussions **porte essentiellement sur des lignes politiques** (par exemple, l'orientation de la politique de logement, de l'éducation, etc.). Le processus est souvent plus informel que dans le cadre du « Porto Alegre en Europe », et peut parfois se réduire à un simple processus consultatif. Cependant, la qualité de la délibération est importante. Beaucoup de discussions sont organisées en assemblées plénières ou en plus petits comités.
- Cette typologie ne signifie évidemment pas qu'un budget participatif doit forcément appartenir à un modèle plutôt qu'un autre. Les exemples de budgets participatifs européens se situent plutôt dans un continuum entre ces idéaux-types, empruntant plus à l'un, tout en présentant les caractéristiques d'un autre.

L'un des modèles les plus répandus en Wallonie est le Fonds communautaire au niveau local, qui s'apparente aux *enveloppes de quartier*, qui relèvent également de la coproduction, voire, selon certains, d'une délégation de pouvoir. Le principe consiste à octroyer un certain budget aux quartiers qui composent la commune, à charge pour eux de les affecter aux projets qu'ils jugent utiles et prioritaires. Des assemblées de quartier, généralement ouvertes à tous, sans élection de représentants (mais avec éventuellement l'élection d'un comité d'organisation et d'animation), sont mises sur pied à cet effet.¹⁵

2. CRITÈRES EFFECTIFS D'UN BUDGET PARTICIPATIF

On le voit, la mise en œuvre du budget participatif varie fortement selon le contexte local, même si les principes sont communs : démocratie locale, justice sociale et contrôle citoyen.¹⁶ Mais quels sont les critères essentiels spécifiques auxquels un processus participatif ne peut déroger pour être qualifié de « budget participatif » ?

Le Conseil de l'Europe identifie **cinq critères pour garantir l'efficacité d'un budget participatif**, qui est défini comme « une forme moderne d'implication de citoyens non élus dans la discussion du budget communal et /ou de l'allocation du budget communal au travers d'un processus direct, permanent et indépendant où :

1. **Les dimensions financières et/ou budgétaires sont discutées**
2. **Le niveau de la ville ou d'une entité (décentralisée) avec un collègue élu et un pouvoir administratif est à privilégier (la dimension de quartier est insuffisante)**
3. **Le processus est répété dans le temps (une réunion ou une consultation sur une question financière n'est pas un exemple de budget participatif)**
4. **Le processus comprend une certaine forme de délibération publique dans le cadre de réunions/fora spécifiques (l'ouverture des réunions administratives aux citoyens n'est pas un budget participatif)**
5. **Une décision finale est attendue par les organes délibératifs (conseils communaux) »¹⁷.**

15. « Vademecum de la démocratie participative à destination des pouvoirs locaux », Pour la Solidarité, 2008.

16. SINTOMER Y., HERZBER C., ROCKE A., *op.cit.*

17. VODUSEK N., BIEFNOT A. (rap.), « Report on the CDLR survey of the role of central/regional government in participatory budgeting at local level. Legal framework and current practice in member states », Conseil de l'Europe, Strasbourg 2011.

Il n'y a rien de modélisable en matière de participation des habitants. Impulser une nouvelle dynamique suppose des moyens humains et financiers. Mais **il s'agit avant tout d'un état d'esprit**, d'une volonté, d'une nouvelle pratique civique, voire d'une culture politique à inventer.

Olga Victor, *Le Monde Diplomatique*, mars 2001.

II . LE BUDGET PARTICIPATIF EN WALLONIE

Le budget participatif comprend quatre dimensions essentielles à prendre en compte¹⁸ :

1. Le cadre légal
2. La dimension participative : il est important de considérer à la fois la participation des citoyens et des autorités locales, mais également des médiateurs ou experts impliqués dans le processus
3. La dimension budgétaire (ou financière) : concerne l'ampleur des ressources allouées au budget participatif
4. La dimension territoriale

Nous allons dès lors investiguer chacune de ces dimensions dans le contexte wallon, avant de nous intéresser au processus à proprement parler, et à ses résultats.

1. CADRE LÉGAL

Certains mécanismes institutionnels tendent à favoriser la participation citoyenne au niveau communal, « via l'information des citoyens, le droit d'interpellation des citoyens, l'enquête publique, la consultation populaire (art.318 et suivants de la Nouvelle Loi Communale), les organes consultatifs (art.120 Bis de la Nouvelle Loi Communale, les commissions consultatives des aînés, des jeunes, etc.). Tous ces mécanismes sont consultatifs. »¹⁹

Au-delà de cette garantie de participation *a minima*, la **Déclaration de Politique régionale 2009-2014** « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire » entend encourager la participation citoyenne. Le niveau local constitue par définition un échelon idéal pour mettre concrètement en œuvre des mécanismes de bonne gouvernance et de participation et dès lors « **permettre aux citoyens de gérer une partie du budget de leur commune en donnant une base légale au budget participatif**. Chaque commune pourra décider de consacrer une partie de son budget à des projets élaborés par les habitants ».

18. CABANNES, Y., « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

19. DAMAY L. SCHAUT C., "Case study: Mons", in SINTOMER, Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (EDS.), *Participatory Budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*, November 2005.

La promotion de la participation citoyenne fait partie intégrante du **Programme stratégique transversal** qui vise à planifier et prioriser les politiques communales wallonnes en y incluant un processus d'évaluation. En effet, dans le cadre de ce programme, les communes doivent présenter un plan stratégique transversal sur six années au moins permettant ainsi d'élaborer une vision à plus long terme. Ce plan stratégique a pour vocation d'être débattu avec les citoyens ce qui implique une dimension participative et une logique plus dynamique.

Le **Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation aux communes reconnaît officiellement la possibilité de mettre en œuvre un budget participatif au niveau local** : « **Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique** ». De plus, une disposition est insérée dans le Code afin de favoriser la participation citoyenne « qui promeut une plus grande transparence de la gestion publique et une meilleure responsabilisation des citoyens ».

Dans le même ordre d'idée, la **circulaire du 23 juillet 2013** relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2014 stipule qu' « en ce qui concerne le vote du budget, **le Conseil provincial peut instituer des conseils participatifs chargés de synthétiser les besoins prioritaires exprimés par la population** afin qu'il puisse en être tenu compte dans les grandes options budgétaires annuelles. Ces conseils participatifs doivent être consultés préalablement au débat et au vote du budget par le Conseil provincial. »

Enfin, la **politique de rénovation urbaine** prévoit également une participation accrue des habitants, avec un focus tout particulier sur les quartiers dégradés. Dans ce cadre, des budgets participatifs peuvent être développés.

2. ACTEURS

2.1. PARTICIPATION DES CITOYENS

La participation des citoyens est évidemment l'un des piliers du budget participatif. La question qui se pose dès lors est « **qui participe ? Des associations, des groupes d'intérêt de citoyens, ou de simples citoyens ?** »

L'ampleur de cette participation et les acteurs citoyens impliqués dépendra à la fois du contexte local (force des associations, conscience citoyenne) et du modèle de budget participatif choisi (voir partie I).

Les fonctions principales des associations ou groupes d'intérêt citoyen sont de représenter et de « traduire » les demandes de leur base sur la scène publique. Les associations jouent un rôle de passeur, dans le sens d'utiliser les mots compréhensibles pour les citoyens. Certains mots n'ont pas la même signification d'un secteur à un autre. Il est donc important de pouvoir compter sur des personnes qui effectuent cette traduction afin de donner une visibilité aux enjeux. Cependant, dans certaines expériences européennes, le choix a été fait de limiter fortement la place des associations dans le processus, voire de ne l'ouvrir qu'aux seuls citoyens individuels. Ce choix s'est souvent avéré contreproductif car les associations constituent souvent un pilier important de la société civile. De plus, bien des citoyens font partie d'une association par ailleurs, portant *de facto* une double casquette individuelle et associative. Des choix sont toutefois à faire selon l'importance du tissu associatif, ou en fonction des objectifs du budget participatif, **afin d'éviter notamment que les budgets participatifs ne deviennent des compléments de subvention pour des associations, en réservant par exemple des appels d'offre à des collectifs citoyens.**

De plus, certains groupes représentent **parfois des intérêts très localistes**. Selon les spécificités locales, des **arbitrages** seront peut-être à faire entre les associations et les citoyens afin d'éviter la monopolisation du débat par certains acteurs et le phénomène du « nimbisme ».

La problématique Nimby (« Not In My Backyard » – « pas dans mon jardin ») est plus que courante et concentre toutes les difficultés de gestion des localismes. Cet acronyme anglais « désigne l'attitude de personnes qui refusent une implantation dans leur environnement immédiat tout en n'étant pas opposées à son principe. Il peut revêtir des formes qui appartiennent à la démocratie directe ou à la démocratie participative ou qui relèvent tout simplement de la protestation. Son caractère local et précis suggère qu'il procède aussi d'un égoïsme de groupe. ».

COOREBYTER de V., *La citoyenneté*, Bruxelles, Dossier du CRISP n°56, 2002

Si le nimbisme est souvent considéré comme une « nuisance » dans les processus participatifs, cela ne signifie pas pour autant que les questions micro-locales doivent être évacuées. Après tout, l'on convie les citoyens au processus notamment à titre d'« experts du local », il serait dès lors paradoxal d'évacuer toutes les questions qui relèvent de l'« espace du trottoir ». La question porte plutôt sur l'intégration de ces demandes et de l'expertise des citoyens dans le processus de création de l'intérêt commun, que nous aborderons plus loin (voir la partie 5.2 – la mise en œuvre du processus).

Dans la question « qui participe ? », l'on touche également à un autre aspect parfois négligé de la participation citoyenne, celui de la **représentativité**. Si les budgets participatifs se veulent généralement très ouverts (et le budget participatif de Porto Alegre visait d'ailleurs à permettre à certaines catégories d'accéder à un espace public dont elles étaient souvent exclues), force est de constater que dans les expériences européennes, les femmes, les personnes précarisées, les jeunes faiblement politisés, les personnes âgées ou à mobilité réduite, etc. sont généralement absents du processus.

Dès lors, les associations ou groupes d'intérêt citoyens peuvent constituer un moyen intéressant de pallier le manque de représentativité de certaines couches ou catégories sociales qui n'ont pas pu trouver de représentation adaptée – ajustée à leurs besoins – via les structures traditionnelles classiques (partis, syndicats...), mais aussi de ceux qui manquent de possibilités ou de capacités pour s'exprimer. Cependant, pour ces dernières catégories, l'expression d'avis et de demandes sociales via les groupes d'intérêt constitue plutôt une forme de participation « par défaut » qu'une véritable alternative : « les animateurs de quartiers partagent souvent avec les ONG la caractéristique d'être en fait des «pompiers du social» et ne sont pas des substituts crédibles aux initiatives d'«acteurs du bas»».²⁰

20. PEEMANS J.-Ph., « Usages et paysages de la ville en mouvement : les enjeux de la réflexion » in DECLÈVE B., DE RIJCK K. (ed.), *Ville en mouvement*, Louvain-la-Neuve, Presse Universitaire de Louvain, 2005.

Bien qu'hétérogène, la population des budgets participatifs ne semble pas parfaitement représentative de la population dans son ensemble, les fractions les plus instruites et politisées étant largement surreprésentées. [...] Quelle est la légitimité d'une poignée de participants hautement engagés, ayant le temps et les moyens (culturels notamment) de s'investir, à décider d'une partie non négligeable du budget d'investissement d'une commune ?

Julien TALPIN, « Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », in Cahiers du Brésil Contemporain, 2009, n° 73/74, p. 141-165

Dans la plupart des exemples européens, le public est invité à participer au travers de courriers personnalisés ou toute boîte, sondages, affiches, flyers ou annonces lors d'événements locaux, mais ces actions peinent à atteindre certaines personnes.

Bien entendu, la participation des publics vulnérables est une problématique centrale dans la pratique de la participation citoyenne, et semble d'autant plus importante que les budgets participatifs comportent une dimension redistributive et territoriale marquée. Un exemple intéressant à ce sujet est celui analysé par l'étude de Serge Terribilini et Frédéric Varone, « *les politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales* ». Leurs recherches sur les politiques urbaines menées en Suisse (et en particulier sur les villes de Délémont, Fribourg et Neuchâtel) permettent de dégager la probabilité que les nuisances ou l'absence d'effet positif de ces politiques soient concentrées dans les quartiers où vivent les catégories sociales les plus défavorisées. Les auteurs montrent que cette concentration est due à un manque de prise en considération de la dimension sociale et des incidences spatiales dans la conception et la réalisation des politiques urbaines, mais surtout au manque de représentation de ces catégories sociales sur la scène politique. En effet, les capacités de revendication sont tributaires d'un certain capital social (capacité de prendre la parole en public, de comprendre l'organisation des structures administratives, ou tout simplement de croire que l'on est capable de donner son avis) et de la vision même des nuisances et des politiques mises en œuvre.²¹ « Ces écarts de représentation posent problème dès lors que les conseils de quartier ont vocation à prendre des décisions ou à produire des vœux qui touchent l'ensemble de la population du quartier. »²²

21. TERRIBILINI S., VARONE F., « Les politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales » in MONTULET B., KAUFMANN V., *Mobilités, fluidités,...libertés*, Bruxelles, Publications FUSL, 2004, pp.243-278.

22. BLONDIAUX L., « Démocratie locale et participation citoyenne : la promesse et le piège », *Mouvement*, Paris, la Découverte, n°18, nov-déc 2001.

La démocratie participative nécessite un certain apprentissage de la citoyenneté active, supposant certaines capacités d'écoute, de consensus, de vision d'ensemble et de compréhension des enjeux, mais aussi la capacité de s'exprimer et de faire valoir ses droits.

Face à ce constat, la mise en place de possibilités d'accompagnement et d'aménagements peut faire partie de la solution. Certains exemples de budget participatif ont mis en place des **comités spécifiques pour les groupes vulnérables** ou prennent des mesures « de discrimination positive » pour améliorer la représentation de certains publics, comme un **quota de femmes** dans les comités directeurs du budget participatif.²³ Une autre possibilité est, au début du cycle du budget participatif, d'effectuer une étude d' « indice de fragilité » des territoires ou des populations, afin d'adapter les critères et clés de répartition du budget.

Certains **aménagements logistiques** peuvent également être utiles.

« Il faut tenir compte de l'horloge. Si vous organisez des événements de la participation citoyenne le soir, vous allez avoir des personnes de 35 ans et plus et peu de femmes. Le lieu et le moment choisis sont discriminants et l'on ne tient en général pas beaucoup compte de cela. Il faut pouvoir aller là où les groupes se retrouvent de manière informelle, parfois c'est dans un bistro. Il faut travailler avec eux, et petit à petit, les langues se délient et les personnes expliquent comment elles utilisent leur territoire. Et puis, il faut revenir pour vérifier qu'on a bien compris, ça permet alors l'appropriation de la cité au sens large »

Dominique-Paule Decoster de l'Université de Mons, interviewée le 18 octobre 2013.

L'une des clés pour motiver les publics les plus vulnérables à participer, est de partir de ce qui les intéresse *a priori* et de **mobiliser les acteurs qui travaillent avec eux**. Les Centres Publics d'Action Sociale constituent une bonne porte d'entrée pour ces sujets-là (voir à ce propos l'exemple du budget participatif mis en œuvre par le CPAS de Charleroi dans la partie suivante). Les professionnels qui travaillent avec les personnes en situation de handicap, les jeunes, les migrants, les personnes âgées, sont autant de personnes ressources à mobiliser, soit directement dans le processus, soit comme « experts » de l'inclusion sociale de ces personnes mais surtout comme citoyens, acteurs de la chose publique au même titre que tous les autres.²⁴

23. CABANNES, Y., « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

24. D'après Fanny Thirifays de l'aisbl Periferia

Il s'agit donc d'identifier le portefeuille d'acteurs qui vont pouvoir être ces intermédiaires, ces facilitateurs, pour mobiliser les publics vulnérables. Un budget participatif peut déjà mobiliser et consacrer une partie de ses montants pour former ces passeurs, par exemple, pour les indemniser lorsqu'ils viennent passer du temps pour le processus. C'est important de reconnaître et de légitimer ce rôle d'intermédiaire pour ramener les « non-publics ».

Evidemment, l'un des objectifs les plus importants est que le processus du budget participatif gagne sa légitimité aux yeux de la majorité des citoyens, y compris ceux qui ne participent pas. Cette **légitimité est obtenue à travers des efforts soutenus en communication de la part de la commune** afin que chacun se sente invité à participer et que tous aient accès aux principales informations financières et aux décisions prises dans le cadre du budget participatif.²⁵

Des aménagements peuvent donc être faits en matière de communication : plutôt que de faire un « toute boîte » qui risque fort de terminer à la poubelle, pourquoi ne pas mettre l'information sur les plateaux repas du home du coin, après avoir sensibilisé les aides soignants, comme l'a fait une des participantes du budget participatif mis en œuvre à Anderlecht :

« J'ai fait une publicité toutes boîtes, qui a été distribuée à 600 exemplaires, on a déposé aussi des petits paquets de flyers dans des magasins du quartier. On a aussi fait une sensibilisation via les assistantes sociales de la société de logement, il y a un courrier qui a été distribué via les personnes qui viennent faire le ménage ou apportent les plateaux-repas. Bien souvent, quand vous trouvez des papiers dans la boîte, ça passe souvent à la poubelle. C'était une manière différente de les atteindre sans aller frapper à la porte de tout le monde. Les gens commencent maintenant à savoir ce que ça veut dire « budget participatif », au début ils ne comprenaient pas et trouvaient même cela un peu bizarre. Et puis c'est beaucoup de bouche à oreille. »

Andrée Backaert du Comité de quartier Scheut, rencontrée le 21 octobre 2013.

Le maître-mot de la sensibilisation des publics vulnérables semble être la multiplication des canaux. « **Désofficialiser** » le langage également. Le terme même de « budget

25. UN-Habitat, "72 questions courantes sur les Budgets Participatifs", 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains.

participatif » semble flou pour la plupart des citoyens novices en la matière. À nouveau, il faut viser ce qui concerne directement les habitants. Par exemple, à Scheut (Anderlecht), les affiches qui ont eu le plus de succès mentionnaient « si on décidait ensemble comment utiliser l'argent public pour notre quartier ». D'autres exemples européens créent des visuels avec des euros pour bien montrer que l'on parle de montants réels. Dans ce cadre évidemment, les nouvelles technologies et internet constituent des outils à mobiliser.

La participation effective des publics précarisés est une question de **choix à faire dès le début du processus**. Il faut décider si la représentativité est un élément capital pour l'efficacité sociale du budget participatif ou non. De plus, il faut impérativement veiller à ce que les actions de sensibilisation des publics vulnérables ne se transforment pas en « injonction participative », à l'instar des politiques d'activation des demandeurs d'emploi par exemple, c'est-à-dire, que la participation de ces publics ne devienne ni obligatoire ni ne constitue une condition pour l'accès à certains services. La participation citoyenne doit rester un choix.

2.2. PARTICIPATION DES AUTORITÉS LOCALES ET DES ÉLUS

Le rôle de l'administration locale est décisif à chaque phase, allant de la définition des priorités à l'application des décisions. L'autre rôle important que joue l'administration locale est l'adoption par l'appareil administratif des décisions prises au cours des processus participatifs. L'administration locale est également un acteur à qui incombe la responsabilité de créer les mécanismes permettant une vision globale des problèmes et des besoins de la ville.

UN-Habitat, "72 questions courantes sur les Budgets Participatifs", 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains

L'on ne peut évoquer la participation des autorités communales et des élus sans parler des ressources temporelles. **S'impliquer dans un processus participatif, quel qu'il soit, demande du temps, et il faut bien en mesurer les implications avant de s'engager au risque de décevoir les citoyens.** Il faut vraiment qu'il y ait la volonté politique derrière, sans cela, le processus est voué à l'échec.

« Il ne faut pas minimiser le temps que ça prend et si on veut se lancer dans ce genre de processus, il faut l'assurer jusqu'au bout. »

Anne Jeanmart du Service Quartiers de la Ville de Thuin, rencontrée le 21 octobre 2013

La participation des citoyens aux mécanismes décisionnels chamboule l'exercice classique du pouvoir, et encore plus dans le cadre du budget participatif, puisqu'il implique la délégation d'une partie du pouvoir du politique. De plus, comme dans tout processus participatif, les représentants des communes et élus sont en effet « obligés » d'expliquer leurs politiques et de rendre des comptes dans une temporalité autre que celle de l'élection.

La participation de l'autorité communale dans le processus est importante, pour donner un poids légitime au processus, mais aussi pour que les représentants communaux comprennent mieux les mécanismes qui poussent les citoyens à prioriser les besoins de leur quartiers.

Concernant le temps et l'implication des services communaux. Patrick Bodart de l'aisbl Periferia nous a partagé son expérience: « À Thuin comme à Charleroi, **une équipe spécifique a été mise en place pour accompagner ces démarches de budget participatif.** Que ce soit le service quartier ou partenariat, ces fonctions lui sont directement dédiées. Cette manière de travailler a un côté positif, mais peut-être aussi pernicieux. Positif parce qu'il y a une capacité de réponse assez immédiate, mais pernicieux parce que cela peut déresponsabiliser les autres services de leur rôle d'implication par rapport aux citoyens et à leurs demandes. C'est ce qu'on a observé à plusieurs endroits. Le fait qu'une équipe spécifique s'occupe des budgets participatifs peut déresponsabiliser les autres équipes qui ne s'y impliquent pas. Le temps, c'est une question de **disponibilité pour monter les projets, mais aussi de disponibilité de la part des services et des élus** qui est de manière générale très limitée ». ²⁶

Au-delà du temps à consacrer, nécessaire au processus, **il est important de former les représentants communaux impliqués dans le budget participatif** à la prise de parole, à la négociation, à la construction de mécanismes de confiance, à la gestion du temps et au suivi du mécanisme participatif. L'administration communale, joue souvent le rôle de « mémoire » des processus participatifs. Il y a donc une expertise de l'autorité locale ou de l'élu qui doit se modifier. Cela implique également de **reconnaître que le citoyen a une expérience, une expertise d'usage**, qui a une importance dans le processus. De même, les professionnels en lien avec des publics particuliers ont aussi une expertise valable à partager, à partir de leur expérience et pratique professionnelle.

26. Patrick Bodart de l'aisbl Periferia, rencontré le 21 octobre 2013.

Une alternative à cette formation des représentants communaux (bien qu'en réalité les deux approches soient souvent utilisées conjointement), est l'appel à un médiateur ou expert externe pour encadrer le processus – voir ci-après.

Quant à la question de la présence d'élus dans le processus, il s'agit d'une décision qui doit être prise dès le début du processus. Pour certains, cela contribue à garantir une participation minimale des citoyens (effet « invité de marque » de la réunion, mais aussi politisation positive des enjeux), pour d'autres cela revient à offrir une tribune électorale privilégiée à des élus. Dans les expérimentations européennes où les élus ne faisaient pas partie du processus, l'on remarquait la tendance du politique à se désinvestir du processus, ce qui peut également entraver la chaîne décisionnelle et l'impact du processus. Dès lors, la participation des élus semble importante, pour autant que leur rôle soit bien déterminé à l'avance.

2.3. RÔLE DES EXPERTS ET MÉDIATEURS

Face à une certaine lourdeur dans la mise en œuvre du budget participatif, les communes font souvent appel à un expert ou un médiateur extérieur, soit pour modérer certaines réunions, soit pour encadrer l'ensemble du processus.

Concrètement, il s'agit souvent d'une **personne ou d'une structure extérieure au territoire proposant ses compétences d'encadrement ou de facilitation du processus.**

Le rôle du modérateur est essentiel dans toute démarche participative. Certaines tâches varient d'un modèle à l'autre, mais en règle générale, il lui incombe d'assurer le bon déroulement des débats, de veiller à ce que les participants soient bien informés.²⁷

Ce genre de processus participatif est un processus pédagogique, parce qu'il implique d'apprendre aux participants quels sont les enjeux et de se mettre dans la position de l'intérêt général. Dans ce cadre, il y a le rôle d'animateur des temps d'assemblées (de révision du règlement, de sélection...) et le rôle d'accompagnateur pour la formulation de propositions et la réalisation des projets, décisions prises. Pour ce travail, le rôle de l'accompagnateur externe sera d'aller vers les citoyens pour les aider à formuler leurs propositions, idées. En somme, de jouer le rôle d'« écrivain public »²⁸.

27. SLOCUM N., ELLIOTT J., HEESTERBEEK S., LUKENSMEYER C., *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, publication de la Fondation Roi Baudouin, 2006.

28. D'après Fanny Thirifays de l'aisbl Periferia

Le modérateur doit être flexible, impartial, compréhensif, enthousiaste et doté de bonnes capacités d'écoute. Il/Elle doit établir un rapport avec les participants, les respecter et savoir communiquer de manière claire et amicale. Le modérateur doit maintenir l'attention du groupe sur le sujet étudié et encourager les participants les moins volubiles à exprimer également leurs idées.²⁹

Un modérateur doit posséder :

- **des compétences et une expérience** considérables en matière d'animation de réunions ;
- **une réputation d'impartialité**, tant sur le plan politique en général que par rapport à la question spécifique abordée. Le modérateur ne doit pas être réputé être un défenseur de tel ou tel aspect de la question, ni proche d'un parti politique favorisant cet aspect ;
- **une bonne maîtrise du sujet**, ou à tout le moins le temps pour s'initier au préalable à la problématique. Une bonne connaissance du sujet est un facteur plus important pour certaines méthodes que pour d'autres ;
- **des facultés d'empathie** envers différents types de personnes et une capacité à leur faire exprimer leurs préoccupations et leurs questions. La réputation du modérateur est moins importante pour les participants que le sentiment d'avoir quelqu'un qui est attentif à répercuter leur parole ;
- **une connaissance des différents types de dynamique de groupe** afin de s'assurer que tous les participants ont le sentiment d'avoir pu se faire entendre ;
- **des capacités de travail en équipe**, pour collaborer étroitement avec le directeur et/ou les organisateurs du projet.

SLOCUM N., ELLIOTT J., HEESTERBEEK S., LUKENSMEYER C., *Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur*, Bruxelles, publication de la Fondation Roi Baudouin, 2006.

29. *Ibid.*

L'intérêt d'un médiateur externe est d'assurer un suivi fort du processus et de garantir que celui-ci soit mis en œuvre, mais aussi, et surtout, d'aider à la construction de décisions collectives et à la définition des règles entre les différents acteurs³⁰. L'important est évidemment de bien déterminer les rôles et responsabilités de chacun dans le processus, surtout par rapport à l'autorité communale.

3. DIMENSION BUDGÉTAIRE

La dimension budgétaire est un pilier fondamental, et pourtant paradoxalement souvent négligé, du budget participatif. Il peut y avoir de grands écarts budgétaires d'un budget participatif à un autre. De manière générale, les expériences de budget participatif en Europe travaillent davantage sur la dimension participative que sur l'aspect budgétaire. Il s'agit d'une différence critique par rapport aux latino-américaines où la dimension budgétaire et les montants discutés sont nettement plus importants.

Patrick Bodart de l'aisbl Periferia, rencontré le 21 octobre 2013.

La dimension budgétaire est une porte ouverte pour la création citoyenne, mais l'absence de budget réduit le budget participatif à une simple définition de priorités entre les différents axes qui pourraient être mis en œuvre dans une politique de quartier (ce qui n'est pas forcément mauvais en soi, mais qui ne peut dès lors plus être appelé « budget participatif »). Il est cependant dangereux pour les pouvoirs locaux de promettre un budget participatif si l'on se limite à des définitions de priorités sans parler de budget.

La question qui se pose ici porte à la fois sur l'ampleur des montants concernés par le budget participatif et sur leur forme : s'agit-il de ressources allouées aux citoyens ou de contrôle sur les finances publiques ? Quelle que soit la forme choisie, le choix doit être explicite avant même le début du processus.

Par exemple, dans l'expérience du budget participatif de Thuin (voir la présentation du budget participatif dans la partie suivante – Bonnes Pratiques), la ville travaille davantage sur les différents dispositifs de participation et le budget participatif est relativement

30. D'après Patrick Bodart de l'aisbl Periferia, rencontré le 21 octobre 2013.

symbolique. S'il permet de lancer des petits projets et a son importance pour les citoyens, il ne constitue pas la pièce maîtresse de la politique des quartiers de Thuin. Dans les expériences de Scheut (Anderlecht) ou de Charleroi (ces deux expériences sont présentées dans la partie suivante) par contre, la dimension budgétaire est fondamentale. Il s'agit dans les deux cas d'enveloppes dédiées à des projets citoyens, et les budgets ne sont pas très importants par rapport à l'ampleur des budgets des Contrats de Quartiers ou du CPAS, mais la dynamique budgétaire est réelle.

Concernant l'ampleur du budget concerné par le budget participatif, les exemples européens où l'accent est davantage mis sur les projets que sur les montants, couvrent en général des montants symboliques (souvent moins de 2% du budget).³¹ La question que l'on peut légitimement se poser est : « **des montants plus importants influent-ils sur la qualité de la participation ?** ».

Dans les expériences européennes, il est évident que plus le budget à examiner est important (en termes absolus et en pourcentage), cela vaut mieux pour les citoyens. Toutefois, il n'existe pas de preuve d'une corrélation directe entre le niveau de ressources concernées par le budget participatif et le niveau de participation en termes qualitatifs ou quantitatifs. **Le fait de disposer de montants relativement faibles à examiner ne constitue pas un obstacle ou un facteur qui conditionne la participation. Ce qui importe, c'est la transparence du montant indépendamment de son volume limité, que les raisons pour lesquelles il est limité soient clairement expliquées** et comprises et que le public définisse clairement les règles du jeu de l'allocation.

UN-Habitat, "72 questions courantes sur les Budgets Participatifs", 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains.

La dimension financière permet aux citoyens de se rendre compte de la limitation des ressources de la commune et leur origine. Dans les expériences, lorsqu'il n'y a pas assez de ressources pour mettre en œuvre un projet citoyen, la communauté décide de trouver d'autres sources de financement, non pas uniquement dans l'objectif d'avoir davantage de ressources pour eux, mais pour élargir les infrastructures approuvées.³²

31. CABANNES, Y., « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

32. *Ibid.*

En d'autres termes, **une fois la dynamique citoyenne lancée, la communauté ne considère pas la dimension budgétaire comme une limite mais comme une opportunité. Elle déborde rapidement, tant en termes de montants concernés (« pourquoi ne ferait-on pas de l'ensemble du budget de la politique des quartiers un budget participatif ? »), que de projets.** Ainsi, dans l'expérience de Charleroi, l'organisation de la Journée de la Tolérance est une émanation du budget participatif regroupant plus de 30 associations et collectifs. Les montants du budget participatif ne constituent qu'une partie du budget de l'organisation de cette journée, **il y a une recherche de fonds complémentaires.**

*« Les acteurs, qui se sont regroupés et montrent leur présence dans les faits, évoluent via leur projet de journée de la Tolérance au-delà du budget participatif. Pour ces acteurs-là, 2.500 € constituaient déjà un montant généreux lorsqu'ils étaient isolés les uns des autres. En revanche, maintenant qu'ils se mobilisent, ils prennent une place dans le tissu des acteurs sociaux de Charleroi. Je pense que le projet tolérance, indépendamment du budget participatif est un projet qui sera reconnu et soutenu par les institutions. On voit donc que **le budget participatif est une porte d'entrée qui positionne les gens dans l'espace public, tant en matière de budget que d'action.** »*

Geneviève Lacroix du CPAS de Charleroi, cellule partenariale, rencontrée le 21 octobre 2013.

4. DIMENSION TERRITORIALE

Le budget participatif est forcément lié à un territoire, qui conditionne le processus par les spécificités, ses populations et ses portes d'entrée. La dimension territoriale comporte deux aspects importants : les implications du budget participatif seront différentes que l'on parle d'un territoire rural ou urbain, ou que l'on parle d'une dimension de quartier ou d'un échelon supérieur (inter-quartiers, ville, région).

Dans la plupart des expériences européennes et wallonnes, le budget participatif est mis en œuvre dans un environnement urbain.

Existe-t-il des budgets participatifs en zone rurale ? Oui, et ils jouent un rôle crucial dans l'introduction des régions et des établissements humains là où les couches les plus pauvres de la population de la municipalité résident. Dans certaines municipalités, le budget participatif est un moyen d'intégration et de développement des zones rurales desdites municipalités. **Les méthodologies couramment utilisées en zones urbaines doivent être adaptées au contexte rural**, afin de tenir compte des distances en jeu, du relatif isolement des communautés et de leurs demandes qui sont normalement différentes de celles des zones urbaines. Les principales différences sont : **des assemblées plus petites, la nécessité de transporter les participants et de tenir compte de la culture de l'effort personnel pour l'exécution des projets.**

UN-Habitat, "72 questions courantes sur les Budgets Participatifs », 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains.

On le voit, le budget participatif constitue également une opportunité pour les territoires ruraux et une manière de les inclure dans le processus peut passer par la politique de développement territoriale dans laquelle s'inscrirait un processus de budget participatif.

Dans un milieu urbain, il a un territoire plus circonscrit, dans le sens où en général les processus de rénovation urbaine s'activent dans des territoires fragilisés, et souvent enclavés. L'exercice sera alors de dépasser ces fractures dans l'aménagement du territoire, pour s'approprier l'ensemble du territoire. Tandis que, de l'autre côté, **dans la ruralité, il y a bien sûr le noyau villageois, mais également un aspect « diffus » de la population, avec d'ailleurs des poches possibles de pauvreté. Le noyau villageois constitue souvent un vecteur important de mobilisation, car les gens se connaissent et ont développé une certaine habitude d'organisation collective.**

De plus, il est d'autant plus important d'aller vers les citoyens au niveau rural (c'est-à-dire, de faire le déplacement jusque chez eux), car ils se sentent souvent éloignés des centres politiques. **Un vecteur intéressant pour toucher les publics ruraux est la culture.** L'organisation de fêtes et d'événements culturels favorisent la cohésion sociale et permettent d'entrer en contact avec les populations tout en les informant sur les processus mis en place.

En ce qui concerne la dimension du quartier ou inter-quartier, il est important de rappeler que le budget participatif a vocation à dépasser l'échelon local, et à se rapprocher de la gouvernance urbaine ou du développement territorial. Si l'on part

de l'exemple du budget participatif de Thuin, la Ville est délibérément partie de la rencontre entre les quartiers. Il y a donc des échanges entre des réalités différentes, et à un moment donné, des choix doivent se faire en termes de priorités. Evidemment, une logique inter-quartiers avec 14.500 habitants comme à Thuin est beaucoup plus facile à mettre en œuvre que dans une grande ville comme Liège ou Charleroi.

La vocation du budget participatif est de confronter différentes propositions et de faire des choix en termes de priorités. Cette logique d'inter-quartiers oblige à se positionner par rapport à une série de propositions et à définir des critères de sélection des priorités. C'est la grande différence par rapport à des enveloppes de quartiers qui se réduisent à des appels à projets locaux, mais qui n'ont pas forcément de connexion avec une vision d'ensemble, car les projets sont conduits de manière parallèle, sans nécessairement de vocation à participer à une même construction ou vision commune. La dimension « inter » est importante, car elle comprend une mise en commun de différents collectifs qui doivent se mettre d'accord entre eux sur différents objectifs³³.

Parvenir à une dimension inter-quartier est la première étape à l'extension territoriale du budget participatif, mais elle suppose l'analyse **et l'arbitrage entre des réalités territoriales parfois très différentes**. Pour la plupart des participants aux budgets participatifs wallons, **les limites territoriales se trouvent avant tout dans les esprits !**

33. D'après Patrick Bodart de l'aisbl Periferia, rencontré le 21 octobre 2013.

5. LE PROCESSUS

5.1. CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Penchons-nous maintenant sur le processus et la mise en œuvre effective d'un budget participatif. Au vu des dimensions constitutives du budget participatif que nous venons d'exposer (dimensions légale, participative, budgétaire et territoriale), certaines **conditions préalables à la mise en œuvre** semblent essentielles.

ENGAGEMENT DES POLITIQUES LOCALES ET DE L'ADMINISTRATION

Au risque de se répéter, l'engagement des pouvoirs locaux est fondamental. **S'engager dans un processus de budget participatif, c'est s'engager à prendre le temps (et à donner du temps) pour le processus, mais c'est aussi s'engager à prendre une décision, avant même d'avoir lancé le processus.** Un budget participatif fonctionne par cycle et il est important de terminer chaque cycle. Pour ce faire, la volonté politique de mener le processus jusqu'au bout est indispensable, d'autant que la concrétisation de cette volonté sera très marquée par la mise en œuvre des projets ou investissements choisis.

Cet engagement ne doit pas être uniquement pris **par les élus, mais également par l'administration dans son ensemble** car elle fait aussi partie du processus et pourra être sollicitée, soit dans le suivi de certaines réunions, soit dans le cadre de questions spécifiques ou technique liées à certains projets.

Le budget participatif suppose donc une ouverture au changement dans la pratique du travail administratif, mais aussi en termes de temps. L'échelle temporelle du budget participatif (annuelle et demandes à court terme), n'est pas celle de l'administration (temps long, logique de subsides et de procédures). Un engagement fort de l'administration, c'est réduire le risque que le budget participatif ait du mal à s'intégrer dans la logique de long terme de la planification locale, tant en termes de stratégie de développement qu'en termes financiers.³⁴

Si cet engagement n'est pas présent, mieux vaut se contenter d'un processus participatif plus modeste que de tenter un véritable budget participatif.

34. CABANNES, Y., "Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy", in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

INTÉGRATION DU BUDGET PARTICIPATIF PAR RAPPORT AUX AUTRES POLITIQUES

Le budget participatif ne part de, ni n'existe dans rien. Il doit dès lors **s'intégrer au mieux par rapport aux autres politiques, mais aussi et surtout, pouvoir se baser sur les structures qui existent déjà** : comités de quartiers, agendas 21 locaux, plans stratégiques, plans de développement urbain, politiques des grandes villes, etc. Le budget participatif n'a pas pour vocation de remplacer un processus de planification budgétaire ou d'entrer en conflit avec d'autres politiques d'aménagement urbain par exemple. Il est donc essentiel de concevoir la **place du processus et ses interactions avec les autres politiques** et d'évaluer comment le budget participatif peut éventuellement constituer une approche complémentaire à celles-ci.

ETRE CLAIR ET HONNÊTE

Ce qui sonne comme un truisme est pourtant loin d'être une simple formalité ! D'un côté, on ne lance pas un processus de budget participatif « juste pour essayer », il faut des objectifs clairement énoncés, d'un autre côté, il faut être honnête sur les objectifs et les limites du processus. Ce double principe (clarté et honnêteté) permet généralement d'éviter beaucoup de confusions et de désillusions ultérieures. Ainsi, **énoncer clairement les objectifs et limites répond aux questions tant de l'administration que des citoyens en termes d'attentes et d'action.**

Ce double principe ne concerne d'ailleurs pas uniquement les objectifs mais bien l'ensemble du processus : il faut, avant même le début du processus, être clair et honnête sur l'ampleur des montants discutés, sur les phases du processus et sur les procédures décisionnelles (quelle articulation entre démocratie participative et participative : qui décide et comment sont produites les décisions ?), ce qui implique de déterminer à l'avance les rôles, la marge de manœuvre et les responsabilités de chacun, même si certaines règles peuvent être adaptées ou révisées annuellement avec les participants en fonction de l'évaluation du processus.

Tout processus participatif nécessite un périmètre d'action bien circonscrit, au risque de partir dans tous les sens et de se vider de sa substance. Mieux vaut ne pas voir trop grand. Un objectif précis permet également une meilleure gestion de la temporalité et une plus grande faisabilité quant à l'évaluation.

Durant le processus également, cette clarté et honnêteté se traduisent notamment par une large diffusion de l'information, en utilisant tous les canaux possibles (publicité maximale de l'organisation des réunions et de leur compte-rendu, et de l'évolution du processus). **L'une des clés du budget participatif réside dans la qualité de l'information et sa transmission à tous les acteurs.** Une bonne diffusion de l'information permet à la fois à toute personne de s'intégrer au processus en cours de route (grâce à l'effet mémoire des traces écrites notamment), et de contribuer à la confiance entre les acteurs (effet de transparence).

Si l'on n'est pas prêt à être clair et honnête tout au long du processus, c'est-à-dire aussi de se donner les moyens de cette clarté en prévoyant l'ampleur du travail communicationnel, l'on n'est pas prêt à mettre en œuvre un budget participatif.

Un autre point majeur est que chacun ose mettre sur la table a priori tous ses enjeux, cela veut dire que l'élu doit être capable de dire « mon ambition est de reconduire mon mandat ». On entend dans des projets de quartiers « tiens, on approche des élections donc on voit des élus ». Cela veut dire qu'ils doivent être honnêtes. Les autres partenaires, s'il s'agit du secteur privé, doivent pouvoir dire *« moi j'ai envie de participer aux décisions parce que je suis commerçant dans mon quartier et donc je veux bien participer, pour autant que, si on rénove, je sois au courant du moment où l'on va commencer les travaux ».*

Dominique-Paule Decoster de l'Université de Mons, interviewée le 18 octobre 2013.

5.2. LA MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS

LE CYCLE DU BUDGET PARTICIPATIF

Une fois la décision prise de mener un budget participatif et les objectifs du processus clairement établis, l'étape suivante est le lancement du cycle du budget participatif, qui fonctionne généralement de manière annuelle.

Lors de la première mise en route, il est indispensable de **repérer et de mobiliser les acteurs clés** qui vont devoir travailler ensemble (cf. point 2 – Acteurs) autour du lancement du processus, et de donner une grande publicité aux objectifs du budget participatif. Tout au long de celui-ci, il est important de garder en tête que le budget participatif doit être ouvert à tous et que le processus doit être adapté et adaptable tout au long de son existence (souplesse).

La mise en œuvre du budget participatif se fait autour de deux piliers : soit par des réunions régulières d'un quartier (c'est-à-dire du territoire impliqué dans le processus), soit au travers d'assemblées thématiques, qui peuvent se tenir sur les priorités de la ville. Il y a généralement entre 5 et 10 de ces réunions dans un cycle de budget participatif.³⁵

Ces réunions suivent généralement une **pyramide participative et consultative** à trois niveaux sur laquelle se base le budget participatif :

- **Les assemblées locales : réunions de quartier ouvertes à tous où sont discutés les priorités, projets et règles de procédures du budget participatif. Durant ces assemblées, les citoyens élisent des délégués, afin de les représenter aux réunions des niveaux supérieurs.**
- **Le forum des délégués :** réunions durant lesquelles les délégués élus définissent ensemble les priorités en fonction des demandes locales (projets et thématiques). Ces réunions associent généralement les autorités locales, soit de manière ponctuelle sur des questions techniques (par exemple, sur les limites administratives ou de mise en œuvre d'un projet proposé), soit d'une manière plus régulière afin de les impliquer dans un processus de dialogue constructif. Le forum des délégués élit les représentants du conseil du budget participatif.

35. CABANNES, Y., *op.cit.*

- **Le conseil du budget participatif (CBP):** ce dernier échelon de la pyramide participative réunit les représentants du forum des délégués, l'administration communale et les élus, afin de discuter ensemble des priorités et de superviser la démarche. C'est au travers de ce processus de dialogue et d'aller-retour avec les autres niveaux que le conseil communal du budget participatif va créer la « matrice budgétaire du budget participatif », c'est-à-dire le plan d'investissement établi en fonction des résultats de la procédure participative, qui sera accepté ou non par les élus.

Sur base de ces trois niveaux, le cycle du budget participatif se conçoit traditionnellement comme suit :



Le cycle annuel du budget participatif de Porto Alegre³⁶

LA QUALITÉ DÉLIBÉRATIVE

La qualité d'un cycle du budget participatif dépendra fortement de la qualité délibérative au sein et entre chaque niveau de la pyramide. L'une des clés de cette qualité est la prise en compte de l'expertise citoyenne et la création de l'intérêt général.

36. Cycle élaboré par le budget participatif de Porto Alegre et traduit par Patrick Bodart de Periferia. Présentation lors d'une séance organisée par l'IREV sur le développement du pouvoir d'agir des habitants, jeudi 7 mars 2013.

« C'est l'homme qui porte la chaussure qui sait le mieux qu'elle fait mal et où elle fait mal, même si le cordonnier est le meilleur juge pour savoir comment y remédier [...]. Une classe d'experts est inévitablement si éloignée des intérêts communs qu'elle en devient une classe avec un intérêt privé et un savoir privé, ce qui en matière sociale est l'équivalent d'un non-savoir. »

John Dewey, *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press, Athens (USA), 1954, p.207, Cité in Sintomer, Y., p.149³⁷

Deux obstacles classiques en matière de démocratie participative proviennent, d'une part, de l'expertise technique : les professionnels tendent à prétendre être les seuls à même de déterminer ce qui est bon pour la société dans leur domaine de compétence, et d'autre part, des élus eux-mêmes, qui tendent parfois à se poser en interprètes principaux et rationnels de l'intérêt général.³⁸

Désenclaver les politiques locales de la sphère technique est une avancée essentielle et passe par un élargissement des acteurs impliqués dans le processus décisionnel. Cette ouverture laisserait de la place au débat et aux « controverses », qui sont caractérisées par une capacité d'élargir les points de vue et les différentes solutions à envisager.

Dans ce processus dynamique et constructif qu'est le budget participatif, **chaque acteur apporte des savoirs nouveaux et donc des nouveaux enjeux**, permettant de rendre tangible la coexistence de cadres de connaissance différents et de prendre en compte l'ensemble des dimensions de la situation, ainsi que l'investissement des acteurs mobilisés, ceci en vue de créer un nouveau régime d'énonciation de l'intérêt général.³⁹

Cette idée de controverse, ou de mise en débat, se propose dès lors **de briser le monopole des élus ou des experts quant à la définition de l'intérêt général**. La démocratie représentative classique combine généralement deux légitimités – politique et technique – alors que l'inclusion d'autres acteurs (citoyens, collectifs, associations, ...), permet d'en faire émerger une troisième : celle de la mobilisation citoyenne.⁴⁰

37. Sintomer Y., *Le pouvoir au peuple, Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, La Découverte, Paris, 2007, p.34

38. JOBERT B., « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques » in *Revue française de science politique*, Année 1992, Vol. 42, N° 2 pp.219-234.

39. LASCOUME P., « Productivité des controverses et renouveau de l'expertise » in *Cahiers de la sécurité intérieure*, n°38, 1999, pp.72 et 82-83.

40. HAMMAN P., BLAC C., « Sociologie du développement durable urbain », *Econopolis*, n°9, Bruxelles, PIE Peter Lang, 2009, p.170.

L'ouverture au débat permet également **l'inclusion de « savoirs » différents**. Cette inclusion passe par deux conditions. La première, celle de la transparence et de la publicité, semble évidente : les citoyens doivent avoir accès aux documents techniques ou politiques (plans, accords ...) afin de pouvoir saisir tous les enjeux du débat. La deuxième va beaucoup moins de soi : elle concerne **la reconnaissance d'autres types de savoirs** que techniques ou politiques, les savoirs de l'expertise citoyenne.

Dans un budget participatif, **les rôles de chacun doivent être préétablis**. Ce cadrage passe idéalement par une définition claire de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas⁴¹, mais aussi par une activité de médiation, afin que chacun reste dans son « rôle », sans pour autant rester sourd aux revendications des uns et des autres. L'idée classique de la médiation renvoie à la gestion des frustrations et à la conciliation des intérêts divergents. Dans la démocratie participative, l'on a souvent affaire à un triptyque d'acteurs très différents. **Le rôle de la médiation est que chacun** parvienne à s'ouvrir au point de vue de l'autre. Le citoyen est là pour donner une expertise différente de celle des techniciens, mais n'a pas pour autant vocation à la remplacer.

L'idée de la participation citoyenne dans les politiques locales est dès lors de tendre vers un système d' « échange » *i.e.* une plus grande adhésion/acceptation des politiques publiques par la participation et une meilleure compréhension des besoins réels par une « expertise d'usage » pour les autorités publiques, et pour les citoyens, la garantie d'une politique plus adaptée à leurs besoins ainsi qu'une présence, idéalement plus que symbolique, dans l'arène politique.

Cependant, la participation citoyenne ne peut en aucun cas être limitée à cet échange qui la réduirait à un processus fonctionnel, considérant le citoyen comme un simple consommateur ou, au mieux, comme un *stakeholder*. Il s'agit alors de croire en la capacité des citoyens à s'exprimer également sur des enjeux plus larges, et à tendre vers l'intérêt général.

41. Le cadrage de la participation s'effectue aussi en expliquant les contraintes et les limites réelles du projet : « le groupe doit éviter des solutions « *Y a qu'à, faut qu'on* ». Les citoyens ignorent les contraintes financières et techniques et risquent de sortir des solutions qui ont déjà été pensées depuis 20 ans, ce qui est inutilisable pour les élus. » FERRANDO J., *op.cit.*, p.117.

« La clé de la création de l'intérêt général, c'est le temps. Le temps où l'on s'apprivoise. C'est le temps de la connaissance de l'autre et de sa reconnaissance : connaître les autres et reconnaître leurs compétences en faisant appel à celles-ci lors du processus. C'est aussi construire une intelligence collective qui va faire que chacun est respecté dans ses talents, même si la personne ne pense pas qu'elle a un talent particulier au départ. C'est important parce que cela veut dire que la personne est reconnue et elle sent qu'elle peut amener sa contribution. »

Dominique-Paule Decoster de l'Université de Mons, interviewée le 18 octobre 2013.

UNE DÉCISION MOTIVÉE ET VISIBLE

Le mode décisionnel, idéalement défini avant même la mise en œuvre du processus, est l'un des éléments clé du processus. L'un des objectifs du budget participatif est d'être un espace de décision citoyen. Dès lors, ce que font les élus du résultat de ce processus est capital.

S'il est clair que ce ne sont pas les citoyens qui doivent dicter la décision politique, il reste que le budget participatif ne doit pas être dénué d'influence dans le processus décisionnel. Le risque est qu'en cas de déconnexion totale entre le public et la décision, l'on se trouve devant une certaine forme d'imposture démocratique.⁴² À quoi servirait-il d'impliquer les citoyens s'ils n'ont pas l'impression au final d'avoir été entendus ?

C'est d'abord une question de confiance des citoyens envers leurs représentants, mais également une question de (re)politisation des enjeux locaux. Il est évident que l'arbitrage de la décision politique va inévitablement provoquer des frustrations, mais les élus doivent s'assurer de préserver un minimum de cette créativité participative dans le processus de « décantation décisionnelle », sinon cela rendrait forcément tout exercice d'expression participative complètement vain.

La mise en œuvre d'un budget participatif implique une grande responsabilité, mais également un risque pour les élus car elle demande un suivi, ce qui signifie que les représentants doivent rendre des comptes aux représentés et motiver leurs décisions s'ils s'écartent du résultat du processus. Les élus ont donc à charge d'explicitier le poids du résultat du budget participatif dans leur décision et de motiver leur choix (et cette réponse doit forcément dépasser le « nous ne disposons pas d'un budget suffisant pour... »). Sinon cela risque d'engendrer des frustrations importantes au sein des citoyens.

42. BLONDIAUX L., « Démocratie délibérative vs. Démocratie antagonistique », *op.cit.*, p.140.

Outre une décision motivée, celle-ci doit être suivie d'effets concrets et visibles (l'application de la décision). Or, la temporalité administrative de la mise en œuvre de cette décision sera forcément plus longue que le rythme citoyen. Dès lors, il est indispensable d'informer sur les phases d'avancement et concrétisations (même minimales) des projets qui découlent du budget participatif.

En d'autres termes, la question la plus délicate est bien celle du poids décisionnel de la participation et de sa traduction en actes concrets, au risque de transformer le résultat du budget participatif en simple liste de doléances ou un instrument de légitimation du politique.

L'ÉVALUATION

L'évaluation est cruciale dans un budget participatif. Sans elle, le projet risque de perdre toute substance ! Car sans évaluation, il n'y a pas de moyen de savoir ce qui a été réalisé, ce qui a fonctionné, ce qui pourrait être amélioré et si le processus a atteint ses objectifs ou s'il a débouché sur des résultats autres qu'attendus (positifs ou négatifs). C'est sur base de cette évaluation que l'on décidera de reconduire, d'adapter (modification des règles, procédures, objectifs, etc.) ou d'arrêter le processus. L'évaluation est bien entendu participative.

Par exemple, voici la méthode d'évaluation prévue par l'asbl Periferia dans le cadre de la mise en place d'un budget participatif comme celui du quartier Scheut :

Chaque année, le projet fera l'objet d'une analyse participative et si besoin, d'adaptations. Ces formes d'évaluation et de pondération se traduisent par la révision des critères tels que :

- les critères et règles d'octroi du budget,
- les critères et règles de recevabilité des projets,
- les critères et règles de sélection des projets,
- la qualité des projets réalisés,
- ou encore, l'apparition éventuelle de phénomènes de sous-représentation d'un public par rapport à un autre dans les projets (formes d'exclusion apparentes, thématiques non abordées, etc.).

L'évaluation permet de réaliser une analyse SWOT du processus par rapport aux objectifs initiaux. Il s'agit d'une analyse des atouts, faiblesses, menaces et opportunités du budget participatif sur le territoire, qui permet d'ouvrir aussi la perspective du processus sur un territoire plus large⁴³.

L'évaluation du budget participatif constitue la clôture incontournable d'un cycle annuel, mais il peut également y avoir des moments évaluatifs en cours de processus, qui ont alors une vocation davantage pédagogique (expliquer ce qui se passe, ce qui est réalisé, pour éviter les incompréhensions et informer les citoyens) ou alors à la demande des citoyens.

INSTITUTIONNALISER LE PROCESSUS ?

Un certain cadrage normatif est effectivement nécessaire pour établir un budget participatif. En Wallonie, le cadre légal existe depuis peu et est suffisant pour légitimer la mise en place d'un tel processus au niveau communal.

L'idée d'institutionnaliser davantage le processus est de le rendre plus systématique, mais un trop grand formalisme peut s'avérer, d'une part, préjudiciable à la création d'un véritable débat et, d'autre part, risque d'instaurer une sorte de standardisation des pratiques, réduisant le processus à une technique de prévention ou de réduction des conflits.

De plus, il ne faut pas qu'un dispositif perdure lorsqu'il n'est plus adéquat. C'est pourquoi les assemblées annuelles redéfinissent annuellement et collectivement les règles du budget participatif lors de la phase d'évaluation en fin de cycle, car cela permet d'adapter en permanence le processus aux réalités locales. La reconduction d'un budget participatif dépend de la volonté de l'autorité locale et des citoyens. Sa durabilité dépend davantage du renforcement des capacités citoyennes, des transformations du travail administratif, et des changements de mentalité que d'une fixation du cadre légal.

Mais le risque est souvent moins l'excès de formalisme que celui d'une instrumentalisation de la participation, où l'on tente de convaincre les plus réticents et où l'on s'appuie sur l'argument légitimateur d'une consultation pour faire passer un projet qui ne reprendrait au final que peu ou prou les résultats de la participation. En définitive, « il ne s'agit pas d'obliger [la participation citoyenne] dans le chef d'institutions, ni de trop la formaliser. L'essentiel est de voir le décideur, le gouvernant tester la méthode, pas seulement comme spectateur d'un processus supplémentaire mais comme *acteur d'un dialogue*. »⁴⁴

43. Pour plus d'info sur l'analyse SWOT, consultez les outils méthodologiques EuropAid, disponibles sur http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/tools/too_fr.htm

44. DE BACKER S., Dialoguer pour mieux décider - Pourquoi et comment la gouvernance participative peut mener à de meilleures décisions publiques, Bruxelles, publication de la Fondation Roi Baudouin, Comptendu de la journée d'étude du 16 mars 2006, 2006.

Règles de base à adopter au niveau communal pour la mise en œuvre et la réussite du budget

participatif :

- Une ligne budgétaire bien définie, votée et approuvée.
- Des provisions pour l'équipe du budget participatif communal visant à assurer le bon fonctionnement de la machine administrative.
- Le vote et l'approbation par le conseil communal de la « matrice budgétaire » préparée pendant le processus. Publication des résultats et des montants correspondants au « journal officiel » ou dans toute autre publication officielle.
- Un règlement intérieur communal définissant la composition et les prérogatives du Conseil du budget participatif. Ledit règlement intérieur peut être modifié et complété en tant que de besoin.

D'après : UN-Habitat, « 72 questions courantes sur les Budgets Participatifs », 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains.

III . PRATIQUES EUROPÉENNES ET WALLONNES

Afin de mieux cerner les dynamiques concrètes de la mise en œuvre d'un budget participatif au niveau local, nous avons choisi plusieurs exemples de communes ou villes wallonnes et européennes ayant testé le budget participatif, généralement dans le cadre de politiques spécifiques (généralement politiques de quartier ou sectorielles).

Il est important de préciser que peu d'exemples répondent aux cinq critères effectifs du budget participatif, mais n'en restent pas moins des initiatives intéressantes, chacune ayant mis l'accent sur un aspect spécifique du processus.

1. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE THUIN

Conseil des quartiers et budget participatif à Thuin⁴⁵ : un budget participatif au service de la Politique des Quartiers

ACTEURS	<ul style="list-style-type: none">- Les citoyens et les 36 représentants des quartiers composant le Conseil des quartiers- Le collège des Bourgmestre et les échevins de Thuin- Le service quartier (administration communale)
TERRITOIRE	La ville de Thuin, qui compte environ 14.600 habitants, est découpée pour la politique des quartiers en 18 espaces de quartiers (division qui a été proposée à la population en 2002 et révisée selon les remarques des citoyens en 2003), afin de coller au plus près des réalités des habitants. Chaque quartier élit deux représentants au Conseil des quartiers (dynamique quartiers et inter-quartiers).

45. Source : Géronnez L., Bodart P., "L'esprit "quartier", une opportunité à saisir. La Politique des Quartiers à Thuin", Réseau Capacitation citoyenne, 2010.

<p>ORIGINE</p>	<p>La décision de mettre en place une Politique de quartier et de créer un Conseil des quartiers émane directement de la volonté politique et a été prise en 2001 par la nouvelle majorité communale. La politique des quartiers s'intègre dans le Plan de Prévention de Proximité de la commune de Thuin. Un Service Quartiers a été constitué à cet effet au sein de l'administration communale (3 personnes recrutées à l'extérieur et 1 transfert interne à l'administration). Dans ce cadre, un système de budget participatif a été mis en place en 2002. Il s'agit d'une petite enveloppe destinée aux citoyens en discussion avec les représentants de quartier.</p>
<p>OBJECTIFS</p>	<p>L'objectif du budget participatif dans le cadre de la Politique des quartiers est de permettre le financement de projets contribuant à la créativité des quartiers, en dehors de toute lourdeur ou formalité. Ils doivent être le reflet de besoins réels qui ne parviendraient pas facilement à trouver une concrétisation par les chemins habituels de l'administration. Ils doivent donc appuyer des initiatives qui ne sont pas prévues dans les priorités communales.</p> <p>Le budget participatif a également pour objectif de promouvoir le débat d'idées et le dialogue entre les quartiers puisqu'il s'agit de déterminer ensemble des priorités sur l'un ou l'autre projet.</p>
<p>BUDGET</p>	<p>L'enveloppe à disposition du Conseil des Quartiers, à l'origine de 5.000 € par an, est désormais de 10.000 € par an pour les 18 quartiers, soit un budget relativement symbolique.</p>
<p>PROCESSUS</p>	<p>Chaque année, le Collège de Thuin rencontre la population de chacun des 18 quartiers identifiés dans l'entité. Le bourgmestre fournit des informations sur un sujet d'intérêt général, comme le Plan de mobilité, le budget ou le Programme communal de développement rural. Il fait également le point sur différentes demandes introduites lors de réunions précédentes et présente les nouveaux projets du Collège en lien avec le quartier concerné.</p> <p>Dans le cadre du budget participatif, le Conseil des Quartiers se réunit 2 fois par an. Celui-ci regroupe deux représentants par quartier (un effectif et un suppléant), élus pour quatre ans lors des réunions locales. Chaque représentant peut venir avec un projet chiffré et motivé qu'il a élaboré comme il l'entendait (seul, avec l'ensemble du quartier, avec l'aide de son comité, etc.) et qu'il souhaite voir réaliser dans son quartier.</p> <p>Les projets sont présentés et chaque délégué effectif vote, sans intervention des autorités communales. Les projets les mieux évalués reçoivent les montants sollicités jusqu'à ce que l'enveloppe soit épuisée. D'autres projets plus coûteux peuvent être reportés sur le budget communal et donc soumis à la décision du Collège. 3 ou 4 projets sont ainsi mis en œuvre chaque année.</p> <p>Les problèmes de voiries sont régulièrement évoqués au Conseil des quartiers, d'où la mise sur pied de rencontres bimestrielles avec le service concerné : les travaux de réfection ou liés à la sécurité (construction de chicanes) ne relèvent pas du budget participatif. Des réunions de même nature sont régulièrement organisées avec la police de quartiers.</p>

<p>RESULTATS</p>	<p>De nombreux projets ont pris corps au travers du Conseil des quartiers. Beaucoup ont trait à l'aménagement de l'espace ou au bien-être des habitants : convivialité, aménagement des espaces, réaménagement de sentiers, installation d'un banc sur un parcours de promenade, placement de tiges en inox sur les corniches des immeubles de la Ville haute pour éloigner les pigeons, ensemencement des talus avec des variétés locales, organisation de fêtes de quartier, construction d'un kiosque à musique...</p> <p>Très vite cependant, les politiques ont pu constater que ce n'était pas tellement le budget participatif qui intéressait les gens, mais bien de pouvoir venir expliquer leurs problèmes dans le cadre des réunions de quartier et de rencontrer le Collège communal. Ces discussions influencent fortement les décisions prises au niveau du budget communal, mais améliorent également les relations entre les délégués et l'administration communale. Il y a donc un débordement du dispositif par rapport au budget participatif sur l'ensemble de la politique communale, le budget participatif constituant dans ce cadre une aide à la gouvernance.</p>
<p>EVALUATION</p>	<p>Aucune évaluation formelle de ce dispositif participatif n'est prévue actuellement, mais, face à un relatif essoufflement du processus, la durée du mandat des représentants des quartiers et la fréquence des réunions, notamment, pourraient faire l'objet de débats dans un futur proche.</p>
<p>QU'EN RETENIR ?</p>	<p>Un budget symbolique mais une dynamique inter-quartiers forte qui pousse à la collégialité et à la solidarité entre les territoires. En effet, dans ce processus, le dialogue ne se passe pas seulement entre les citoyens et les autorités publiques mais également entre les citoyens de différents quartiers, et cela fait la différence par rapport à d'autres processus participatifs.</p>
<p>CONTACT ET INFORMATIONS</p>	<p>Service Quartiers (Anne Jeanmart) - Grand Rue, 36 - 6530 Thuin Tel. : 071/55.94.75 - E-mail : anj00@thuain.be - www.thuin.be</p>

2. LE BUDGET PARTICIPATIF DU CPAS DE CHARLEROI

Le budget participatif du CPAS de Charleroi ⁴⁶	
ACTEURS	<ul style="list-style-type: none"> - Le Centre Public d'Action Sociale de Charleroi - L'aisbl Periferia - Le Comité d'agrément - Les associations et collectifs citoyens
TERRITOIRE	<p>La ville de Charleroi, qui compte environ 200.000 habitants, est le théâtre du budget participatif. L'angle des projets est souvent très local, provenant souvent des quartiers spécifiques où les espaces citoyens sont implantés (au nombre de trois), mais la démarche tend à s'élargir. Aujourd'hui, notamment au travers de l'organisation de la Journée de la Tolérance (émanation du budget participatif), les associations qui portent le projet essaient d'allier des acteurs au-delà de ces quartiers.</p>
ORIGINE	<p>Depuis près de 10 ans, le CPAS de Charleroi met en place les actions de quartiers. Dans ce cadre, un budget sur fonds propres était consacré annuellement à soutenir des initiatives participatives citoyennes. Des projets pouvaient recevoir jusqu'à 2.500 € pour une enveloppe totale de 30.000 €. Il y avait donc une attitude de principe à Charleroi pour valoriser ce genre de dynamique, avec une forte dimension partenariale. Cependant, la procédure de choix des projets n'était pas transparente ni participative. Le CPAS de Charleroi a donc fait appel à l'aisbl Periferia pour l'accompagner dans le lancement d'une dynamique plus participative, avec les acteurs qui portaient ces micro-projets.</p> <p>En 2008, une quinzaine de collectifs se sont réunis à l'initiative du CPAS de Charleroi pour analyser conjointement l'octroi de budgets qui leur permettent de développer des projets citoyens. Un premier résultat de cette démarche a été la production d'un livret qui retrace l'analyse collective des actions menées, mais aussi les premiers éléments d'une réflexion qui veut aller plus loin. C'est sur cette base que la dynamique collective a permis d'avancer et de lancer le premier cycle annuel pour le budget participatif en 2009. D'une première étape où les projets étaient reçus, analysés et approuvés par une personne du CPAS, le pas a été franchi vers une dynamique collective d'élaboration de critères et de prise de décision multi-acteurs.</p>

46. Source : Charleroi nous appartient ! De la conception d'un budget participatif à la compréhension de l'institution - Periferia – 2010
<http://www.periferia.be/index.php/fr/archives-fr/budget-participatif/90-site-content/innovations/150-bp-cpas-charlerois>

<p>OBJECTIFS</p>	<p>Le budget participatif du CPAS de Charleroi s'est fixé un objectif ambitieux : « comment s'appuyer sur le cycle de ce modeste budget participatif pour aborder les difficultés et éléments de blocage dans le travail et s'approcher ainsi d'une ville appropriable... ? »</p> <p>L'objectif énoncé du budget participatif est donc de réintroduire une reconnaissance de la dimension collective dans l'action sociale, permettre la mise en débat des critères qui orientent l'attribution des fonds publics, rendre aux citoyens et aux associations un rôle effectif dans ces décisions.</p>
<p>BUDGET</p>	<p>De son imposant budget annuel (environ 500 millions d'euros), le CPAS de Charleroi dédie un montant de 30.000 € à des projets participatifs.</p> <p>La somme maximale débloquée pour un groupe est de 2.500 €.</p>
<p>PROCESSUS</p>	<p>Le budget participatif du CPAS de Charleroi suit un cycle annuel. Une assemblée de lancement, organisée annuellement au cours du premier trimestre, analyse la démarche menée l'année antérieure. C'est l'occasion de revenir sur les dysfonctionnements, sur les résultats atteints par les projets financés, sur les objectifs à repenser et les critères à adapter. A la suite de cette assemblée, le règlement est adapté et largement diffusé pour que tout collectif puisse élaborer et présenter son projet. Cette assemblée avalise ou propose de réviser la composition du comité de sélection des projets. Actuellement, ce comité est composé d'anciens porteurs de projets, de professionnels, de représentants des institutions publiques et de l'associatif.</p> <p>Ensuite, une seconde assemblée de travail collectif est organisée à la fin du premier trimestre (mars), avec la mise en place de groupes de travail spécifiques. Par exemple, en 2010, il y avait trois groupes de travail, l'un sur le budget participatif en lui-même (qui cherchait à définir de nouvelles perspectives pour le processus), le deuxième groupe « se rencontrer » (qui cherchait des pistes pour améliorer la relation entre travailleurs et usagers au sein du CPAS), et le troisième groupe « comprendre » (qui réunissait les éléments explicatifs du fonctionnement du budget du CPAS dans son ensemble). Ces groupes se sont rencontrés à plusieurs reprises jusqu'à l'assemblée finale (automne) pour présenter collectivement les résultats de leurs discussions et leurs recommandations, et échanger également avec le Président du CPAS.</p>

<p>RESULTATS</p>	<p>Le processus du budget participatif a débouché d'une part sur le financement de projets diversifiés tels que des ateliers de l'interculturalité, des visites de quartier, des cours de chant en alphabétisation, l'ouverture d'un lieu pour personnes précaires, des échanges de savoirs, ... Ces projets sont à l'initiative de groupes d'habitants, d'associations ou d'équipes de professionnels de l'action sociale. D'autre part, les groupes de travail spécifiques ont débouché sur des documents explicatifs informatifs, ainsi que sur des recommandations pratiques selon leurs thématiques. Dès lors, ont été produits par les groupes de travail de 2010, des éléments d'analyse relatifs à l'utilisation des ressources du budget participatif, un panel de propositions pour améliorer des dispositifs existants et les relations entre citoyens et pouvoirs publics, et des clés d'analyse du fonctionnement d'un CPAS et de son budget. Ces outils permettent de pérenniser la dynamique participative et de servir d'exemple à d'autres collectifs.</p>
<p>EVALUATION</p>	<p>L'assemblée de lancement, organisée annuellement au cours du premier trimestre, analyse la démarche menée l'année antérieure. C'est l'occasion de revenir sur les dysfonctionnements, sur les résultats atteints par les projets financés, sur les objectifs à repenser et les critères à adapter, mais aussi d'analyser la façon dont l'enveloppe budgétaire a été dépensée, de revenir sur la répartition des projets soutenus par type d'activité (convivialité, renforcement communautaire, etc.), et sur la répartition des fonds par quartier de la ville. Par exemple, de quelle manière peut-on inciter les synergies entre projets ? Accepte-t-on de soutenir plusieurs années le même projet, et sinon quels mécanismes mettre en place pour encourager sa poursuite ?</p>
<p>QU'EN RETENIR ?</p>	<p>La tenue régulière de rencontres entre les groupes de citoyens et les travailleurs impliqués est indispensable pour éviter et surmonter les éléments de blocage. Les groupes de travail thématiques permettent l'élaboration de recommandations ciblées qui nécessitent un suivi pour les décideurs, mais aussi le dépassement du modèle « enveloppe de quartier ».</p> <p>En somme, même s'il ne s'agit pas de gros budgets, ce processus a permis de faire une place aux initiatives citoyennes dans la structure organisationnelle et institutionnelle du CPAS, notamment par une meilleure connaissance entre les acteurs publics et associatifs.</p>
<p>CONTACT ET INFORMATIONS</p>	<p>Geneviève Lacroix et Frederic Abaigar Responsables des budgets participatifs et attachés à la cellule partenariale du CPAS de Charleroi Genevieve.lacroix@cpascharleroi.be Frederic.abaigar@charleroi.be 071/35.21.66</p>

3. LE BUDGET PARTICIPATIF DANS LE CADRE DU CONTRAT DE QUARTIER DURABLE SCHEUT

Le budget participatif dans le cadre du Contrat de Quartier Scheut (Anderlecht)⁴⁷ : « Ensemble, décidons de l'utilisation de l'argent public ! »

ACTEURS	Les habitants - Les comités de quartier - l'aisbl Periferia - La commune d'Anderlecht La région Bruxelles-Capitale - La Commission Communautaire Commune
TERRITOIRE	Dans le quartier Scheut de la commune d'Anderlecht, un périmètre a été défini dans le cadre du contrat de quartier durable et compte de l'ordre de 3.500 logements, soit environ 7.000 habitants. Pourtant, même si ce ne sont pas différents quartiers qui se découvrent et définissent ensemble comment utiliser les ressources communales, des personnes et collectifs définissent ensemble et font évoluer les règles pour une meilleure utilisation des ressources publiques constituées par un fonds régional.
ORIGINE	<p>A Scheut, l'idée de disposer d'un fonds réservé au financement d'initiatives citoyennes, qui serait géré notamment par des habitants, s'est révélée au cours d'ateliers en 2011 qui ont réuni des personnes qui ne participent généralement pas aux assemblées générales et commissions de quartier organisées dans le cadre du Contrat de Quartier Durable qui s'y préparait. Ce dispositif prévoit de réaliser de nouveaux investissements et projets dans le quartier pendant quatre ans, via un fonds d'une dizaine de millions d'euros.</p> <p>Vu comme un dispositif lourd, assez lent, relevant de notions très techniques et, malheureusement, souvent peu ouvert à une réelle prise de décision citoyenne, beaucoup d'habitants se sentent peu concernés par le Contrat de Quartier et finalement n'y participent pas. Les participants de ces ateliers, organisés en 2011 par l'association Periferia ont souhaité profiter de l'opportunité de ce contrat de quartier pour encourager la participation de personnes qui s'impliquent rarement. L'association a alors introduit une demande de budget pour les 4 ans du Contrat de Quartier Durable, qui est soutenue depuis début 2012 par la Commune d'Anderlecht et la Région de Bruxelles-Capitale. Ce dispositif de budget participatif est donc né de la volonté de permettre l'implication et l'initiative de tout habitant, et plus particulièrement de ceux qui ont le moins l'habitude ou la possibilité de participer. La Commune et la Région ont donc marqué leur accord pour le financement du fonds pendant 4 ans et pour l'appui de Periferia pendant les 2 premières années, cette fonction devant ensuite être assurée par la commune.</p>

47. Documents disponibles sur le site de Periferia :

<http://www.periferia.be/index.php/fr/archives-fr/budget-participatif/90-site-content/innovations/154-bp-scheut-anderlecht>

- Ensemble, décidons l'utilisation de l'argent public. Le Budget Participatif de Scheut, livret Capacitation Citoyenne – Periferia 2012

<p>OBJECTIFS</p>	<p>Le budget participatif du contrat de Quartier Durable « Scheut » vise à soutenir des initiatives pour améliorer la vie du quartier, en organisant le financement de projets initiés et portés par des habitants.</p> <p>Le budget participatif a donc été mis en place avec cette préoccupation de renforcer la dynamique du contrat de quartier, tout en offrant un réel espace d'implication et de décision aux citoyens.</p>
<p>BUDGET</p>	<p>Ce fonds dispose d'une enveloppe de 15.000 €, renouvelée chaque année pendant 4 ans. Soit un total de 60.000 € mis à disposition durant toute la durée du contrat de Quartier Durable qui permet le financement de projets initiés et portés par les habitants.</p>
<p>PROCESSUS</p>	<p>Au cours des premiers ateliers, des habitants et acteurs du quartier ont défini ensemble le mode de fonctionnement du budget participatif qui a été consigné dans un règlement, et ont élu un comité de sélection. Un premier appel à projet, ponctué d'une soirée « foire aux idées » permettant aux idées et habitants de se croiser, voire de s'associer pour rentrer une proposition, a eu lieu dans la foulée. D'abord, les projets sont présentés aux uns et aux autres ; s'il manque de l'argent, on imagine que certains pourraient naturellement se retirer en disant, par exemple, que leur projet est moins prioritaire que celui des autres. De cette façon, c'est sur l'ensemble des projets que se décide l'octroi des ressources. Les porteurs de projets, réunis en assemblée, décident entre eux quels projets sont sélectionnés et quels montants leur sont alloués. Au cas où il manque de l'argent et où l'on n'arrive pas à une solution collective, un comité – préalablement choisi – se retire pour faire une proposition, puis vient la proposer à tous. S'il n'y a toujours pas d'accord, en dernier recours, c'est le comité qui tranche. Le comité de sélection joue un rôle de soutien.</p> <p>Le choix des critères et du mode de sélection des projets est décidé avec l'ensemble des participants. Les projets peuvent être aussi variés qu'une fête de quartier, le réaménagement d'une friche, l'organisation d'une excursion... ou à peu près toutes les idées qui pourraient naître au sein du quartier.</p> <p>Deux appels à propositions sont lancés chaque année.</p> <p>Jusqu'à présent, le budget participatif est géré assez librement, même s'il bénéficie de montants et du soutien de la Région et de la commune. Les élus peuvent intervenir via les personnes des services qui sont présentes et jouent un rôle de garant pour que les choses se fassent et qu'elles soient relayées en interne à la commune.</p>

<p>RESULTATS</p>	<p>En 2012 et 2013, sept projets ont été sélectionnés, chaque année, tous portés par des habitants et comités de quartier. Parmi les projets sélectionnés se trouvent l'organisation d'un tournoi de mini-foot inter-quartiers avec des jeunes et des seniors, la mise en place d'un festival artistique et créatif dans une ancienne imprimerie du quartier, menacée de démolition, l'organisation d'une excursion fluviale sur le canal de la Senne avec des habitants de logements privés, de logements sociaux, des pensionnaires du home voisin et des bénéficiaires du centre de jour qui accueille des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer, ou encore la création d'une semaine d'ateliers ludiques et créatifs animés par des personnes dites « différentes » dans deux écoles primaires afin de sensibiliser les enfants au handicap et à la santé mentale.</p> <p>La nouveauté du processus demande davantage de recul pour évaluer les résultats en termes de dynamique participative ou institutionnelle. Cependant, l'expérience est considérée comme très positive pour la plupart des participants.</p>
<p>EVALUATION</p>	<p>En janvier, chaque année, lors d'une assemblée ouverte à tous, un bilan de l'année écoulée est fait, le règlement est révisé et des modifications peuvent être proposées pour que le processus corresponde mieux aux envies et besoins du quartier : où en sont les projets sélectionnés, quelles améliorations peut-on apporter, comment faire connaître ce projet, comment rendre le budget plus accessible à tous les habitants... ? Autant de questions abordées entre habitants et associations du quartier, personnes de la commune et de la Région pour donner une nouvelle orientation au budget participatif. Les principaux aspects révisés annuellement sont donc le règlement du budget participatif, le processus de sélection des projets, le montant maximum octroyé par projet, le rôle du comité de sélection, et les critères de sélection. Ce moment de débat et d'évaluation permet d'adapter le processus en permanence.</p>

QU'EN RETENIR ?

Cette expérience se base sur une collaboration forte avec les acteurs associatifs du quartier et avec les citoyens.

Cette expérience nous montre à quel point le budget participatif peut-être complémentaire au processus de contrat de quartier et à quel point il peut offrir une place à la participation des citoyens car il prouve notamment que les citoyens sont capables de se réappropriier leur environnement et d'organiser un système de prise de décision collective. Dans ce budget participatif, l'accent est particulièrement mis sur les publics qui n'ont pas l'habitude de participer, que ce soit des jeunes ou des plus âgés qui ont du mal à écrire des propositions et à les mettre en œuvre après. L'accompagnement des citoyens et l'adaptation des réunions de manière moins formelle (comme les soirées apéro pour présenter les projets), ont contribué à atteindre et à renforcer les capacités de ces publics.

Autre élément important, le désengagement progressif de l'accompagnateur du processus (Periferia), au profit de la commune, qui s'est engagée, pour les deux prochaines années, dans un cycle de formation pour le personnel communal pour le budget participatif.

CONTACT ET INFORMATIONS

Fanny Thirifays – aisbl Periferia
fanny@periferia.be - 02/544.07.93. - www.periferia.be

4. LE BUDGET PARTICIPATIF À MONS, DISTRICT JEMAPPES-FLÉNU, BELGIQUE

Le budget participatif de Jemappes-Flénu (Mons)⁴⁸ : une tentative de Porto Alegre version montoise

<p>ACTEURS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Les citoyens du district de Jemappes-Flénu - Le conseil communal - L'administration communale - La commission participation
<p>TERRITOIRE</p>	<p>Les deux communes, Jemappes et Flénu (15.000 habitants), font partie du grand Mons historique et sont aujourd'hui intégrées dans la ville de Mons dont elles constituent l'un des cinq districts de la ville. Jadis florissantes, communes ont été reconnues comme "quartier en difficulté".</p> <p>Cette expérience de budget participatif menée dans ce district avait vocation à être étendue à toute la ville de Mons.</p>
<p>ORIGINE</p>	<p>En 1999, lors d'un travail d'élaboration d'un projet de ville, un constat de « non participation » des citoyens à la vie politique de la cité avait été posé. L'expérience du budget participatif découle notamment de ce volontarisme politique visant à accroître la participation. Une autre incitation est le lancement de subventions fédérales en 2000 dans le cadre de la politique des grandes villes dont les objectifs sont d'aider à la revitalisation urbaine et économique de certains quartiers urbains en investissant dans l'amélioration des conditions de vie, en soutenant la participation des citoyens, et surtout en répondant à leurs besoins.</p> <p>En 2002, le Conseil Communal de la Ville de Mons a initié sur les entités de Jemappes et de Flénu, l'expérience pilote de budget participatif, à l'image de ce qui se fait au Brésil, à Porto Alegre. Cependant ce processus est porté de manière autonome par rapport aux démarches participatives existantes et manque à se baser sur le travail des associations de terrain.</p>

48. Source : Article de Candice Gosselin, directrice administrative du District Jemappes-Flénu « Le Budget Participatif à Mons, District Jemappes-Flénu, Belgique », sur le site www.beingcitizen.eu - « Lettre des CCAT -nouvelles de l'urbanisme et de l'aménagement», IEW, n°19, Namur, Dec-Janv 2003-2004.
 SCHAUT C., DAMAY L., "Case Study : Mons", in SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (eds.), *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe*. Final report, Volume II, novembre 2005

<p>OBJECTIFS</p>	<p>L'objectif ambitieux du budget participatif était de créer une « nouvelle manière de gérer la cité » et de nouvelles façons de « pratiquer la démocratie » en permettant aux citoyens de s'impliquer et de s'exprimer à d'autres moments que lors des élections, notamment dans une visée d'adaptation des décisions politiques par rapport aux attentes de la population (et d'une meilleure acceptation des politiques par celle-ci).</p> <p>Un autre objectif du processus est de désenclaver certains quartiers, assimilés à des « poches de précarité » dans la ville, en favorisant notamment une réappropriation de ces quartiers par leurs habitants et par une meilleure redistribution des ressources. Le budget participatif, dans cette veine, est perçu comme une technique de développement local.</p> <p>Le but du budget participatif de Jemappes-Flénu n'est pas de distribuer des enveloppes budgétaires mais d'apporter et de débattre des idées.</p>
<p>BUDGET</p>	<p>Le projet initial prévoyait de permettre aux citoyens d'avoir un droit de regard sur les dépenses mais aussi sur les recettes du budget communal, sur toute une série de programmes allant des plans triennaux (voirie, éclairage, égouttage, ...) aux infrastructures touristiques. Par la suite, le champ d'intervention du budget participatif a été réduit aux « investissements ». Malgré ce premier rétrécissement, l'équipe administrative porteuse du budget participatif a soutenu la nécessité de parler de toutes les questions qui préoccupent les citoyens. Cependant, les montants réels ne sont que rarement discutés. Au final, un budget de 344.000 € est dégagé, mais que partiellement utilisé pour des projets (132.407 €).</p>

PROCESSUS

Le fonctionnement annoncé du budget participatif est celui d'une pyramide consultative et participative sur une base d'abord territoriale. Un découpage en six zones est réalisé : 4 à Jemappes et 2 à Flénu, chaque zone comprenant plus ou moins 2.500 habitants, sur une population totale de 15.000 habitants.

Pour chaque zone, 4 représentants ont été élus (2 effectifs et 2 suppléants). Les représentants sont des interlocuteurs privilégiés entre les habitants, les services communaux et les élus.

Des conseils de district (réunions des représentants de zone avec les fonctionnaires), des conseils de zone (rassemblant les habitants et représentants de la zone concernée ainsi que les fonctionnaires) et des réunions thématiques (comités de rédaction, suivis techniques, rencontres avec les élus...) rassemblant les représentants, les habitants, les élus, les fonctionnaires en fonction des nécessités, ont lieu régulièrement pour récolter les avis et propositions, les priorités, avaliser, présenter et assurer le suivi des projets, des demandes, être le relais d'informations... L'ensemble de cette pyramide participative a pour vocation la construction de projets concernant le budget d'investissement. Ces projets sont co-construits par interaction entre habitants et représentants d'habitants. Des représentants de services de la ville viennent en appui et constituent un relais vers les autres services de l'administration. Les demandes individuelles sont transformées en propositions collectives grâce aux réunions thématiques. Il ne s'agit pas de faire la même chose un peu partout, mais de créer des pôles de développement qui vont bénéficier à l'ensemble de la population.

Les élus sont absents du dispositif, même si le conseil communal reste le maître de la décision. Cependant, une commission « participation », composée d'acteurs politiques et de citoyens intéressés par l'expérience, a également été mise en place en juin 2002. Elle se réunit une fois par an et se concentre sur les problèmes de fond et de méthode.

RESULTATS

Des réunions thématiques ont eu lieu sur 5 thèmes, établis sur base des préoccupations des habitants : les jeunes, les personnes âgées, le cadre de vie, la culture, l'information. De ces différentes consultations, réunions, rencontres, les représentants ont élaboré un cahier de revendications et remis ce cahier au Collège des bourgmestres et échevins en octobre 2003. Cependant, par manque de retour motivé aux habitants, le processus s'essouffle, et stagne à partir de 2005.

Néanmoins, des tentatives pour retrouver une proximité avec les citoyens s'observent dans de multiples dispositifs dont le budget participatif mais aussi les commissions consultatives, et les « dialogues avec le collège ». La proximité d'une antenne de l'administration qui répond plus particulièrement aux demandes des habitants de l'entité, et qui est aussi plus proche humainement des citoyens, est une avancée importante pour une plus grande accessibilité de l'administration.

EVALUATION	<p>Les processus participatifs bouleversent les habitudes. La Ville de Mons a donc réajusté sa méthode, réorganisé ses services, échangé et appris d'expériences similaires mises en place dans d'autres communes, les principales difficultés tenant souvent à la difficulté de dépasser l'individualité pour passer à la construction d'une vision collective, aux exigences temporelles qui ne sont pas les mêmes entre les habitants et les services communaux, aux croyances en l'omnipotence de la Ville, etc. Les priorités ont donc été mises sur le travail d'accompagnement, d'explication, de communication et de transparence pour renforcer cette pratique et lui donner la dimension qu'elle mérite.</p>
QU'EN RETENIR ?	<p>Ce processus est l'un des plus proches du modèle de Porto Alegre et a le mérite de cette ambition. Les débats sur « quelle ville voulons-nous » ont réussi à transcender les logiques localistes.</p> <p>Cependant, le processus n'a pas cherché à associer les associations existantes, ni les comités de quartiers, ce qui était d'ailleurs un point de friction.</p>
CONTACT ET INFORMATIONS	<p>District Jemappes-Flénu - Avenue du Coq, 84 – 7012 Jemappes - 065/22.96.99</p>

5. LE BUDGET PARTICIPATIF DE MORSANG-SUR-ORGE (FRANCE)

Le budget participatif de Morsang-sur-Orge (France) ⁴⁹ : un pionner des budgets participatifs en Europe	
ACTEURS	Les citoyens - La Maison de la Citoyenneté - La municipalité de Morsang-sur-Orge
TERRITOIRE	Ville de 20.000 habitants, Morsang-sur-Orge est une agglomération de banlieue au sud de Paris.
ORIGINE	En 1995, le parti communiste au pouvoir depuis la Seconde Guerre mondiale est réélu de justesse. Ceci amène les élus à remettre en question leurs relations avec les citoyens. La démocratie participative est perçue dès l'origine comme un moyen de répondre à « la crise de la représentation », offrant une figure plus dynamique à l'équipe municipale, prête à écouter les citoyens et à répondre plus directement à leurs attentes. Si les motivations politiques des élus étaient claires, les dispositions à prendre et les institutions à créer pour favoriser la participation citoyenne étaient loin d'être déterminées a priori. Le budget participatif n'est donc apparu que dans un second temps, après plus d'une année d'expérimentations participatives diverses. Les premiers dispositifs de budgets participatifs sont mis en place rapidement à l'initiative du politique et c'est près de 20% du budget municipal qui est décidé par les citoyens. En 2001, la municipalité décide d'élargir le dispositif à l'ensemble du budget municipal d'investissement. Morsang-sur-Orge constitue l'une des expériences de budget participatif les plus anciennes en Europe, dans la mesure où les premiers dispositifs participatifs furent mis en place dès 1997.

49. Source : TALPIN J., « Les budgets participatifs en Europe. Des pratiques diversifiées, des résultats inégaux », in *Cahiers du Brésil Contemporain*, 2009, n° 73/74, p. 141-165 - TALPIN J. in SINTOMER Y., HERZBERG C., RÖCKE A. (eds.), op.cit. - TALPIN J., « L'implication des classes populaires dans les budgets participatifs », article paru sur le site : <http://www.contretemps.eu/interventions/l'implication-classes-populaires-dans-budgets-participatifs>

<p>OBJECTIFS</p>	<p>L'objectif du dispositif est d'obtenir davantage de proximité entre les politiques et les citoyens par la mise en place de mécanismes décisionnels ayant un impact direct sur le budget municipal. Cette proximité est considérée comme une manière de politiser les enjeux publics locaux.</p> <p>Les origines « sociales » du budget participatif apparaissent secondaires dans le cas de Morsang-sur-Orge. De par le caractère inclusif des institutions mises en place, l'on peut déduire la volonté de faire participer tous les habitants, notamment ceux généralement exclus des modes traditionnels de participation politique, et en particulier les abstentionnistes. Il n'existe néanmoins aucun mécanisme particulier visant à favoriser la participation des classes populaires. L'attention aux classes populaires s'est néanmoins traduite par la création d'un atelier du budget participatif consacré aux questions relatives à la vie en HLM. Ces réunions permettent en général une plus grande inclusion des populations défavorisées.</p>
<p>BUDGET</p>	<p>Une enveloppe de 60.000 € à investir est mise à disposition des habitants dans le cadre du budget participatif. Après sa réélection, en 2001, la municipalité décide d'aller plus loin en mettant en discussion la totalité du budget municipal d'investissement via l'organisation d'ateliers budgétaires thématiques. En 2004, sur un budget d'investissement total de 2.7 millions d'euros, 480 000 étaient attribués directement aux comités de quartier, soit un peu moins de 20% du budget. Avec le transfert des travaux de voirie à la Communauté d'agglomération du Val d'Orge en janvier 2011, le budget est également transféré. Désormais, le budget participatif porte sur 2,2 millions d'euros chaque année durant trois ans.</p>

PROCESSUS

Contrairement à la plupart des autres expériences françaises et européennes, le budget participatif de Morsang-sur-Orge est assez peu formalisé. La mise en place du budget participatif s'est plutôt opérée de manière expérimentale.

Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, via la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60.000 € à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de construire et d'arrêter des projets d'investissements locaux.

Les comités de quartier ne suivent un cycle que de façon implicite. Ils se réunissent en général 3 à 4 fois par an, entre octobre et mai. La première réunion a lieu à la rentrée, et sert d'introduction au cycle. Le processus est présenté aux habitants (participants habituels ou novices), les réalisations des années précédentes sont évaluées, et la discussion s'engage sur les problèmes et améliorations à apporter au quartier. La seconde réunion, généralement en janvier, se concentre principalement sur les projets à financer, puisque avant la troisième réunion, les projets doivent être évalués sur le plan technique (faisabilité, compétences, etc.) et financier (coût prévisionnel) par les services techniques de la ville. La troisième réunion annuelle des comités de quartier se tient en mars, où une décision est prise quant à l'attribution de l'enveloppe budgétaire, à partir des indications fournies par les services techniques. En effet, en France, le budget prévisionnel des collectivités locales doit être voté au plus tard à la fin du mois de mars de chaque année, ce qui impose un cycle aux démarches participatives de Morsang. Les décisions des comités de quartier sont ensuite intégrées par le Conseil municipal, lors d'une réunion publique qui se tient fin mars, et où chaque conseil de quartier présente ses activités et décisions budgétaires. Le Conseil municipal n'apporte en général aucune modification aux décisions prises par les habitants. Une fois leurs décisions budgétaires prises, les comités de quartier se réunissent une dernière fois, en mai, pour aborder de façon non financière les autres problèmes du quartier. Les comités de quartier ne sont en effet pas seulement considérés comme des instances du budget participatif, mais assurent un rôle d'animation de la vie locale du quartier.

Les réunions sont ouvertes à tous mais il n'existe pas de mécanisme formel de prise de décision. Sans que cela relève d'une volonté explicite, les décisions sont souvent prises par consensus. Les élus qui participent aux assemblées jouent un rôle de médiateurs entre les citoyens et l'administration mais n'ont pas le droit de vote. Cependant, leur rôle est central et leur influence décisive sur le cadrage des discussions. Avant l'adoption du budget par le Conseil municipal, l'ensemble de la population est consultée sur les propositions qui ont résulté du processus.

En 2001, afin de dépasser l'échelon micro-local, l'ensemble du budget municipal d'investissement est également débattu avec les citoyens, au travers d'ateliers thématiques sur les principales compétences municipales. Cinq ateliers ont été mis en place : retraite, solidarité, enfance ; travaux publics et environnement ; écoles, jeunesse, sport et culture ; aménagement urbain, voiries et transport ; citoyenneté et vie quotidienne. Le nombre et le contenu de ces ateliers thématiques sont modifiés annuellement. L'objectif de ces ateliers est de déterminer collectivement les investissements prioritaires de la ville selon les domaines de compétences. Les ateliers se réunissent à peu près aussi régulièrement que les comités de quartier, c'est-à-dire tous les deux mois, trois à quatre fois par an. Les ateliers débordent du budget participatif puisqu'ils visent également à gérer et discuter l'ensemble des politiques de la ville dans un domaine précis.

<p>RESULTATS</p>	<p>La mise en place du budget participatif s'est traduite par la création d'une nouvelle administration, la Maison de la citoyenneté et de la vie associative, centrée sur les relations avec les citoyens. Deux agents municipaux furent affectés à cette nouvelle institution et deux postes furent créés. Si la création de la Maison de la citoyenneté n'associe pas directement les citoyens à la gestion de l'administration, elle permet d'offrir des services publics de meilleure qualité et en plus grand nombre. Indépendamment des instances du budget participatif, des « collectifs d'usagers » des services publics locaux ont en effet été mis en place afin d'améliorer la gestion des équipements collectifs. Une coordination des comités de quartier s'est créée pour travailler sur des programmes pluriannuels.</p>
<p>EVALUATION</p>	<p>Parallèlement au processus, un Observatoire des Engagements est mis en place pour contrôler que les décisions prises dans les ateliers soient dans les faits appliquées (ou en cours d'application) par la mairie. Celui-ci est néanmoins tombé en désuétude du fait de la modification apportée au fonctionnement des ateliers. Face à la lourdeur liée à l'étude financière précise du coût des projets municipaux, de nombreux participants actifs ont promu une réforme des ateliers, visant à passer « d'une démarche comptable à une démarche de projet ». Ainsi, depuis septembre 2003, les ateliers établissent des priorités dans les politiques publiques locales, sans nécessairement étudier le coût exact des investissements, tâche laissée entre les mains de l'administration municipale et des services techniques.</p>
<p>QU'EN RETENIR ?</p>	<p>La qualité de la délibération dans les instances du budget participatif y est très bonne. Ceci est dû à la taille relativement petite des groupes de discussion, mais aussi à un choix de ne pas introduire de vote au sein de ces réunions. On peut ici parler d'élaboration collective des propositions par la discussion.</p> <p>L'activité participative de la ville ne se résume pas aux réunions du budget participatif, elle s'étend tout au long de l'année au travers de nombreux événements, de fêtes de quartier, de réunions publiques, de débats et conférences, etc. En revanche, la participation des membres des associations locales reste très discrète, ce qui constitue une des limites du budget participatif.</p> <p>Dans l'ensemble, la méthodologie du budget participatif de Morsang-sur-Orge est extrêmement flexible et peu formalisée. Il n'existe pas par exemple de charte ou de règlement du budget participatif. Cette absence de règle écrite a ainsi pu permettre aux institutions d'évoluer en souplesse et au budget participatif d'être dynamique et réactif.</p>
<p>CONTACT ET INFORMATIONS</p>	<p>Maison de la Citoyenneté et de la vie associative 62 avenue René-Cassin Tél : 01 69 51 54 68. - Fax : 01 60 15 76 84 Courriel : citoyennete@ville-morsang.fr - http://www.morsang.fr</p>

6. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE HAMBOURG (ALLEMAGNE)

Le budget participatif de la ville de Hambourg (Allemagne) ⁵⁰ : le budget participatif pour tester l'e-démocratie	
ACTEURS	<ul style="list-style-type: none"> - Les citoyens - Les élus de la Ville de Hambourg - L'université de Hamburg-Harburg
TERRITOIRE	La ville de Hambourg (1.8 millions d'habitants) fait partie des 16 Länder allemands et, en tant que ville-Etat, possède son propre parlement.
ORIGINE	En 2002, le maire de la ville décide de consulter les citoyens sur les grandes orientations de la ville et décide pour cela de faire appel à des outils numériques permettant de recueillir, présenter, débattre et voter n'importe quelle proposition citoyenne. L'université de Hamburg-Harburg conçoit alors un outil numérique expérimental.
OBJECTIFS	La ville de Hambourg souhaite donner à tous les citoyens l'opportunité d'exprimer leur avis sur le budget de la ville à moyen terme (2016).
BUDGET	Dans ce cas, la ville a décidé de mettre l'ensemble du budget porté à discussion.
PROCESSUS	<p>Le budget participatif a été réalisé deux fois sous sa forme électronique. La première fois en 2006, la deuxième en 2009. En 2006, Internet constituait le seul vecteur de participation, alors qu'en 2009, il a été décidé de le compléter par des interviews de publics spécifiques (jeunes et personnes âgées).</p> <p>L'outil Internet développé par l'université consiste en un simulateur budgétaire interactif et un forum virtuel pour rendre accessible à tous la compréhension des calculs budgétaires complexes et pour initier un débat public.</p> <p>L'expérience en 2006, initiée par le Parlement local, était centrée sur la situation financière délicate de la ville. Avec près de 10 milliards d'euros de dette, la ville d'Hambourg devait faire des choix budgétaires stratégiques afin de réduire cette dette.</p> <p>L'outil virtuel permettait de visualiser les dépenses de la ville et de simuler des répartitions entre différents domaines de politiques locales, telles que les politiques d'aide aux familles ou d'environnement. Le simulateur permettait à tous les participants de créer leur propre budget souhaité pour leur ville en réduisant ou augmentant les dépenses selon les domaines. La seule limite est que le budget ne pouvait excéder celui de l'année précédente. Dès lors, toute augmentation du budget d'une politique résultait forcément d'une diminution du budget d'une autre.</p>

50.Source : Rolf Luehrs, "(e) Participatory Budgeting in Germany", article paru sur le site du Pan European eParticipation Network le 20 Octobre 2009 : <http://pep-net.eu/blog/2009/10/20/e-participatory-budgeting-in-germany/>

<p>RESULTATS</p>	<p>La grande majorité des 3.000 participants à l'expérience ont réduit les dépenses dans tous les domaines, sauf ceux de l'aide à l'enfance, à l'éducation et à la recherche. En plus du simulateur budgétaire, les participants ont pu également prendre part à une discussion en ligne (DEMOS) et développer conjointement des propositions sur l'usage du budget de la ville. Les résultats ont été présentés au Parlement de la ville. Plus de 500 participants ont contribué à la plate-forme DEMOS et ont posté plus de 4.000 messages. Les modérateurs de l'Université ont résumé les 35 propositions qui ont été développées durant les 4 semaines de discussions. A la fin, cinq propositions ont été sélectionnées par un jury et recommandées auprès du Parlement de la ville pour leur réalisation, qui a finalement adopté trois des cinq propositions en session plénière.</p>
<p>EVALUATION</p>	<p>Même si les résultats n'étaient pas contraignants, les propositions émises par le processus ont directement influencé le Parlement. Cependant, le système est entièrement contrôlé par le politique. D'ailleurs, l'absence de justification du Parlement pour sa sélection des propositions a été fortement critiquée.</p>
<p>QU'EN RETENIR ?</p>	<p>L'utilisation d'outils virtuels pour la mise en place d'un budget participatif constitue autant une force qu'une faiblesse. Si elle permet à un plus grand nombre de participer sans contrainte de lieu ou d'horaire, et de simuler autant que souhaité toutes les possibilités budgétaires, l'expérience d'Hambourg montre également qu'Internet ne peut constituer qu'un des outils du budget participatif. Si le processus est uniquement basé sur des outils virtuels, il ne peut être complet. L'expérience a néanmoins le mérite de l'innovation et de l'ampleur du territoire concerné autour de questions budgétaires extrêmement complexes.</p>
<p>CONTACT ET INFORMATIONS</p>	<p>Ville de Hambourg : http://www.hamburg-haushalt.de/</p>

7. LE BUDGET PARTICIPATIF DE LA VILLE DE SÉVILLE (ESPAGNE)

Le budget participatif de la ville de Séville (Espagne) ⁵¹ : un budget participatif socialement ambitieux	
ACTEURS	Les citoyens - Les associations - Les élus et l'administration de la ville de Séville
TERRITOIRE	Séville, ville de 700.000 habitants.
ORIGINE	A Séville, comme dans beaucoup de villes espagnoles, les acteurs associatifs et les groupes d'intérêt occupent une place importante sur l'échiquier politique. Plusieurs comités de quartier ne sont pas seulement représentés au niveau des comités gouvernementaux locaux, mais reçoivent également des fonds pour organiser des projets citoyens. Certains collectifs ignorent les procédures d'appels à proposition, menant à la suspicion de certains par rapport aux dépenses de l'argent public. Dès lors, la ville décide de réagir en publiant ses comptes et en mettant en place un budget participatif. Ce processus a été mis en place par la Mairie de Séville après les élections communales de 2003.
OBJECTIFS	Le principal objectif du budget participatif est de promouvoir la participation directe des citoyens dans l'affectation des dépenses budgétaires. Un autre objectif est d'améliorer la transparence et l'efficacité des politiques, ainsi que d'améliorer la communication entre les citoyens et les élus.
BUDGET	L'exemple de Séville est considéré comme l'un des plus ambitieux. Le budget concerné par le budget participatif tourne aux alentours de 14 millions d'euros, dans un budget communal total de 862 millions d'euros.

51. The PB Unit, *Participatory Budgeting in the UK – A toolkit*, Manchester, January 2010 - SINTOMER Y., HERZBERG C., ALLEGRETTI G., ROCKE A., Learning from the South: - *Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation*, InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Germany/Service Agency Communities in One World, December 2010 - « La mise en place du budget participatif dans la ville de Séville », article paru sur : <http://base.d-p-h.info/fr/fiches/dph/fiche-dph-6760.html>

PROCESSUS

Pour mettre en place le budget participatif, il était nécessaire de créer et faire fonctionner une série d'espaces de participation qui facilitent la rencontre entre les acteurs politiques de la commune, les habitants et les techniciens communaux. Il s'agit donc de faire de chaque citoyen un acteur de ce qui se passe dans sa ville, et, plus largement, un acteur de sa citoyenneté. Cela permet également de rechercher collectivement les solutions qui répondent aux besoins des habitants ; d'assurer une plus grande transparence des décisions ; de mieux comprendre le fonctionnement d'une communauté urbaine ; de créer des espaces de dialogue et de prendre des décisions entre citoyens.

Au niveau du quartier, il y a les Grupo Motores, qui sont en charge de la promotion du budget participatif au niveau local et de la collecte des propositions des citoyens individuels et des associations. Ces groupes sont constitués de volontaires et peuvent avoir un aspect thématique. La population peut également faire des propositions via les centres d'action civique. Une fois les propositions collectées, les citoyens sont invités à participer à des assemblées publiques. Chaque zone de la ville organise trois assemblées par an. La première donne les informations générales sur le budget participatif et vote ses règles de fonctionnement. Le budget précédent est également discuté par les participants qui évaluent son développement. La deuxième assemblée vote les propositions et élit les délégués qui participeront aux réunions des conseils de district. Les participants choisissent cinq propositions qu'ils considèrent les plus importantes. La troisième assemblée porte sur la présentation de la version finale du budget participatif.

Au niveau du district, les délégués locaux se rencontrent, discutent des propositions dégagées au niveau local et choisissent des priorités. Le critère principal pour donner la priorité à une proposition est celui de la justice sociale. L'ensemble de ces propositions constitue le budget participatif.

RESULTATS

Les secteurs dans lesquels les habitants peuvent faire des propositions ont été définis par la commune mais les habitants se sont mobilisés pour que les domaines de décision soient élargis et notamment que l'urbanisme y soit ajouté. Actuellement, les habitants peuvent donc soumettre des propositions concernant le district communal (travaux de voirie, activités culturelles, entretien des établissements scolaires, etc.), les sports (investissements dans des installations sportives, réparations, mise en place de nouvelles activités,...), l'urbanisme (transports publics...) et la participation citoyenne (subventions aux associations, investissements en matériel pour des activités civiques,...).

<p>EVALUATION</p>	<p>Chaque année au niveau local, la première réunion donne les informations générales sur le budget participatif et vote ses règles de fonctionnement. Le budget précédent est également discuté par les participants qui évaluent son développement.</p> <p>Une commission de suivi a également été mise en place et est responsable du monitoring des projets du budget participatif. Cette commission comprend des délégués politiques et des représentants de l'administration communale. La population peut également contrôler la mise en œuvre effective des projets issus du processus participatif via une information détaillée en ligne. Par ailleurs, l'administration informe sur tous les projets du budget participatif, en soulignant les coûts et les délais d'exécution.</p>
<p>QU'EN RETENIR ?</p>	<p>Le rôle des citoyens dans le budget participatif de Séville doit être souligné. Dans ce dispositif, les citoyens peuvent modifier et adapter eux-mêmes les procédures du budget participatif. Ce travail long et complexe est important. Les habitants se sont ainsi confrontés aux mêmes difficultés que tout acteur chargé de rédiger un texte qui va régir le fonctionnement d'une institution ou la vie en collectivité, notamment le problème de la lisibilité du texte (éviter les termes trop techniques), de l'interprétation de certains termes qui peut différer selon les individus, etc.</p> <p>Même si les effets redistributifs du processus ne sont pas comparables avec ceux de son modèle latino-américain, les critères de sélection des projets basés sur la justice sociale ont toutefois eu un impact réel.</p>
<p>CONTACT ET INFORMATIONS</p>	<p>Le site de la ville de Séville sur le budget participatif : http://www.sevilla.org/presupuestosparticipativos/init.do</p>

IV . RECOMMANDATIONS PRATIQUES ET CLÉS DE RÉUSSITE

Ce guide a tenté de donner des éclairages pertinents sur l'utilité de l'implication citoyenne dans les processus décisionnels et de définir les grands principes, dimensions et processus du budget participatif. Les sections précédentes ont montré que le budget participatif devait être cadré (définition claire des objectifs et des règles du jeu) et encadré, mais ont également posé l'épineuse question de la représentativité des participants et précisé qu'au cas où la correspondance entre le groupe impliqué et la population visée serait trop faible, des aménagements pratiques étaient possibles et une « pondération » politique du résultat de la participation nécessaire.

Mettre en place un budget participatif est un beau défi ! Cela implique une grande responsabilité, mais également un risque pour les élus : ce processus demande un suivi, ce qui signifie que les représentants doivent rendre des comptes aux représentés et motiver leurs décisions s'ils s'écartaient du résultat de la participation. De plus, l'idée d'une compétition entre la démocratie représentative et sa version participative semble encore en hanter plus d'un, et beaucoup ont peur de perdre leurs prérogatives ou d'avoir à essayer des critiques trop importantes.

La participation demande également un investissement (essentiellement en termes de temps) important et les responsables décisionnels ne sont pas toujours prêts à consacrer tant de ressources au jeu participatif.

Soyons clairs, une politique de participation « à tout va » n'est pas souhaitable, d'autant que certains dispositifs se déroulent mal (non à cause du principe de la participation, mais à cause de lacunes dans le cadrage et l'encadrement de l'initiative) s'ils ne sont pas bien préparés. Ce ne sont pas des initiatives qui s'improvisent : elles doivent être planifiées, adaptées et jugées comme nécessaires à la bonne élaboration du projet

Voici 10 clés de réussite pour mettre en œuvre un budget participatif !

LES 10 CLÉS DE RÉUSSITE POUR LANCER UN BUDGET PARTICIPATIF :

1. OSER S'ENGAGER !

S'engager dans un processus de budget participatif, c'est s'engager à prendre le temps (et à donner du temps) pour le processus. Il faut, dès lors, bien en mesurer les implications avant de s'engager au risque de décevoir les citoyens. Cet engagement devra être partagé par tous les acteurs, tant les élus que l'administration, à qui il faudra faire accepter le fait qu'il s'agit d'un gros investissement-temps (la participation d'un maximum d'intervenants aux réunions de quartier, particulièrement celle de l'édile et de la police de quartier est indispensable). Un engagement fort des autorités communales et des élus est également le garant d'un leadership fort du processus et d'une volonté de dépasser les blocages.

2. DÉFINIR LES ENJEUX BUDGÉTAIRES

La dimension budgétaire est un pilier fondamental. La question qui se pose ici porte à la fois sur l'ampleur des montants concernés par le budget participatif et sur leur forme : s'agit-il de ressources allouées aux citoyens ou de contrôle sur les finances publiques ? Quelle que soit la forme choisie, le choix doit être explicite avant même le début du processus. Ce qui importe c'est, la transparence du montant indépendamment de son volume limité, que les raisons pour lesquelles il est limité soient clairement expliquées et comprises, et que le public définisse clairement les règles du jeu de l'allocation.

3. FIXER UN CADRE

Dans un processus tel que le budget participatif, il est indispensable d'être « clair et honnête ». Dans un budget participatif, les rôles de chacun doivent être préétablis. Ce cadrage passe idéalement par une définition claire de ce qui est négociable et de ce qui ne l'est pas. Ainsi, énoncer clairement les objectifs et limites du processus répond aux questions tant de l'administration que des citoyens en termes d'attentes et d'action. Ce cadrage du processus implique de réfléchir sur les buts du budget participatif et d'être honnête par rapport à ceux-ci : s'agit-il de renforcer la cohésion sociale, la participation des habitants, d'améliorer les services ou de construire une relation de confiance entre les élus et les citoyens ?

Ce cadre devra également comprendre la planification générale du processus (agenda) et ses principales étapes.

4. INTÉGRER LE PROCESSUS PAR RAPPORT À D'AUTRES POLITIQUES

Le budget participatif ne part de rien, ni n'existe dans rien. Il doit dès lors s'intégrer au mieux par rapport aux autres politiques, mais aussi et surtout, pouvoir se baser sur les structures qui existent déjà : comités de quartier, agendas 21 locaux, plans stratégiques, plans de développement urbain, politiques des grandes villes, etc. Il est donc essentiel de concevoir la place du processus et ses interactions avec les autres politiques

5. RENDRE LE PROCESSUS VISIBLE ET TRANSPARENT

L'une des clés du budget participatif réside dans la qualité de l'information et sa transmission à tous les acteurs. Une bonne diffusion de l'information permet à la fois à toute personne de s'intégrer au processus en cours de route (grâce à l'effet mémoire des traces écrites notamment), et de contribuer à la confiance entre les acteurs (effet de transparence). Dans ce cadre, l'usage des nouvelles technologies peut apporter une réelle opportunité de transmission de l'information.

6. MOBILISER CE QUI N'EST PAS MOBILISÉ D'HABITUDE (PERSONNES ET SAVOIRS)

Dans ce processus dynamique et constructif qu'est le budget participatif, chaque acteur apporte des savoirs nouveaux et donc des nouveaux enjeux. Cela concerne la reconnaissance d'autres types de savoirs que techniques ou politiques, les savoirs de l'expertise citoyenne. La participation effective des publics précarisés est une question de choix à faire dès le début du processus. Il faut décider si la représentativité est un élément capital pour l'efficacité sociale du budget participatif ou non. L'une des clés pour motiver les publics les plus vulnérables à participer, est de partir de ce qui les intéresse a priori et de mobiliser les acteurs qui travaillent avec eux, mais également d'aménager le processus selon les types de publics visés en matière de logistique (horaires, lieux, etc.) et en termes de communication (« désofficialiser » le langage, passer par des événements culturels, etc.).

7. PENSER LA DIMENSION TERRITORIALE

Le budget participatif est forcément lié à un territoire, qui conditionne le processus par ses spécificités, ses populations et ses portes d'entrée. Les modes de mobilisation du public et la mise en œuvre concrète du budget participatif devront être adaptés au contexte territorial rural ou urbain. Le budget participatif a également vocation à dépasser l'échelon local, et à se rapprocher de la gouvernance urbaine ou du développement territorial. La dimension « inter-quartiers » est importante, car elle comprend une mise en commun de différents collectifs qui doivent se mettre d'accord entre eux sur différents objectifs.

8. ACCOMPAGNER ET SE FAIRE ACCOMPAGNER

Il est important d'accompagner le processus, afin que chacun reste dans son « rôle », sans pour autant rester sourd aux revendications des uns et des autres. L'idée classique de cet accompagnement renvoie à la gestion des frustrations et à la conciliation des intérêts divergents. Accompagner le processus, c'est aussi assurer un suivi fort du processus et garantir que celui-ci soit mis en œuvre. Cet accompagnement peut être effectué soit par un intervenant externe, plus « neutre » dans le processus, soit par des représentants communaux, qu'il convient alors de former aux méthodes participatives.

9. PRENDRE UNE DÉCISION ET LA MOTIVER

Lancer un processus de budget participatif, c'est s'engager à prendre une décision, avant même d'avoir lancé le processus. Les élus ont donc à charge d'explicitier le poids du résultat du budget participatif dans leur décision et de motiver leur choix. Il en va de la confiance dans le processus et entre les citoyens et les élus. Outre une décision motivée, celle-ci doit être suivie d'effets concrets et visibles (l'application de la décision). Il faudra donc rapidement informer sur les phases d'avancement et concrétisations (même minimales) des projets qui découlent du budget participatif.

10. ÊTRE PRÊT À ADAPTER ET À S'ADAPTER

Le budget participatif doit forcément être adapté à la situation locale. Ses modes et processus varieront d'une situation sociale, d'une ville, d'une configuration politique à une autre. Cela exige donc une certaine souplesse dans les modes de fonctionnement....et une certaine imagination ! La mise en œuvre du budget participatif demandera également une adaptation des modes de fonctionnement classiques des administrations et des élus, car il s'agit d'impliquer les citoyens dans le processus décisionnel.

L'évaluation est cruciale dans un budget participatif. Sans elle, le projet risque de perdre toute substance ! Car sans évaluation, il n'y a pas de moyen de savoir ce qui a été réalisé, ce qui a fonctionné, ce qui pourrait être amélioré et si le processus a atteint ses objectifs ou s'il a débouché sur des résultats autres qu'attendus (positifs ou négatifs). C'est sur base de cette évaluation que l'on décidera de reconduire, d'adapter (modification des règles, procédures, objectifs, etc.) ou d'arrêter le processus. Cette évaluation doit donc être planifiée dès le début du processus et sera, bien entendu, participative.

12 questions à se poser avant de lancer un budget participatif

- Quels seront les éléments budgétaires concernés par le budget participatif ?
- Le budget participatif concernera-t-il une enveloppe budgétaire spécifique ou portera-t-il sur un contrôle des finances publiques ?
- Quels sont les objectifs sous-jacents du budget participatif ?
- Le budget participatif se fera-t-il par participation directe ou par représentation citoyenne ?
- Comment sera abordée la participation des groupes vulnérables ?
- Quel sera le rôle des professionnels (partenaires externes) ?
- Quelles seront les formations prévues pour le personnel communal ?
- Quel sera le rôle du politique dans le processus ?
- Comment sera mise en œuvre l'évaluation et par qui ?
- Le budget participatif portera-t-il sur un quartier ou a-t-il vocation à une dimension inter-quartiers ?
- Quels seront les principaux moyens d'information et de communication utilisés et mis à disposition ?
- Quel sera le degré de formalisation du processus ?

D'après CABANNES, Y., « Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy », in *Environment and Urbanization*, 2004, vol. 16.

CONCLUSION

le budget participatif est un outil plutôt qu'une solution « clé en main » pour l'amélioration des politiques locales. Il nécessite un changement de position de la part des autorités et des habitudes décisionnelles, mais implique également un changement des mentalités de tous. Il permet de créer de l'« être ensemble ». Gageons qu'il a encore de beaux jours devant lui et que, comme l'a très bien résumé l'un des participants d'un atelier participatif, « la somme de nos incapacités [continue à] générer une capacité à créer des solutions. »

Nous espérons que ce guide sera une source d'inspiration pour vos futurs projets impliquant les citoyens et qu'il vous accompagnera tout au long du processus.

BIBLIOGRAPHIE

- BODART P., GERONNEZ L., « **L'esprit "quartier", une opportunité à saisir. La Politique des Quartiers à Thuin** », Réseau Capacitation citoyenne, Periferia, 2010 – disponible sur :
<http://www.capacitation-citoyenne.org/livrets/violet/Thuin.pdf>
- BODART P., « **Ensemble, décidons l'utilisation de l'argent public. Le Budget Participatif de Scheut** », Réseau Capacitation Citoyenne, Periferia 2012 – disponible sur :
http://www.capacitation-citoyenne.org/livrets/anis/Livret_BP_Scheut.pdf
- PERIFERIA, « **Au-delà de la convivialité, l'espace public. Les budgets participatifs du CPAS de Charleroi** », 2008 – disponible sur :
http://www.periferia.be/images/Educationpermanente/budget_participatif_charleroi_analyse_2008.pdf
- POUR LA SOLIDARITE, « **Vademecum de la démocratie participative à destination des pouvoirs locaux** », 2008 – disponible sur :
<http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/shared/Circulaires/Institutions/VDMtexte.pdf>
- SLOCUM N., ELLIOTT J., HEESTERBEEK S., LUKENSMEYER C., **Méthodes participatives. Un guide pour l'utilisateur**, Bruxelles, publication de la Fondation Roi Baudouin, 2006 – disponible sur :
http://www.kbs-frb.be/uploadedfiles/kbs-frb/files/fr/pub_1600_methodesparticipatives.pdf
- THE PB UNIT, « **Participatory Budgeting in the UK – A toolkit** », Manchester, January 2010 – disponible sur : <http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Participatory%20Budgeting%20Toolkit.pdf>
- UN-HABITAT, « **72 questions courantes sur les Budgets Participatifs** », 2005, Programme des Nations Unies pour les Établissements humains – disponible sur :
http://www.periferia.be/images/BudgetParticipatif/budget_participatif_general_72questions.pdf

Nous remercions chaleureusement Andrée Backaert du Comité de Quartier Scheut, Patrick Bodart et Fanny Thirifay de l'aisbl Periferia, Ludivine Damay de l'Université Saint-Louis, Dominique-Paule Decoster de l'Université de Mons, Anne Jeanmart du Service Quartier de la ville de Thuin, Geneviève Lacroix et Frederic Abaigar du CPAS de Charleroi, cellule partenariale, pour avoir aimablement partagé leur expérience et expertise.

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS, laboratoire d'idées et d'actions, met ses compétences en recherche, conseil, coordination de projets européens et organisation d'événements au service des entreprises, des pouvoirs publics et des organisations de la société civile.

ACTIVITÉS

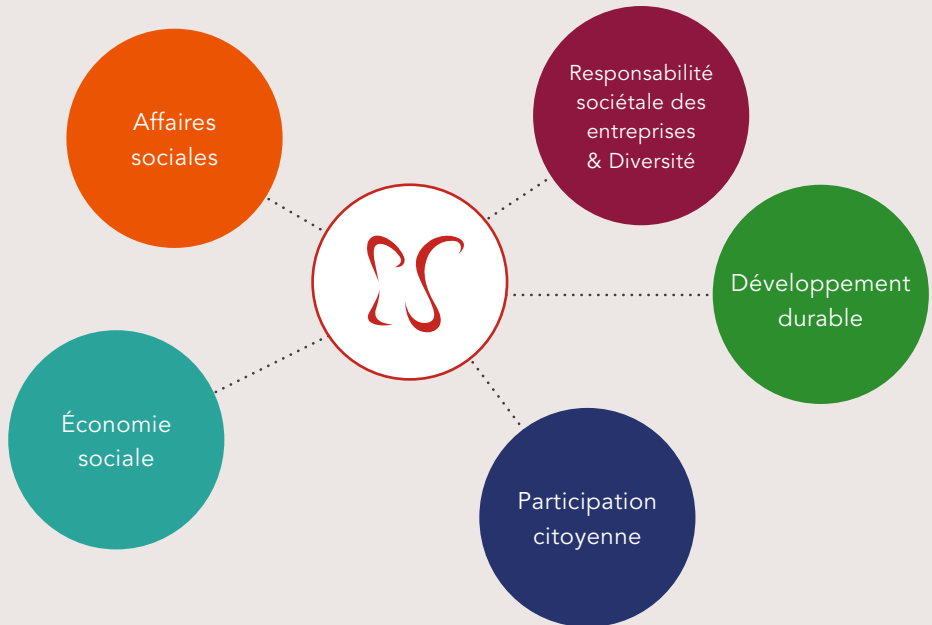
Le think & do tank européen **POUR LA SOLIDARITÉ – PLS**

- 1** | **Mène des travaux de recherche et d'analyse** de haute qualité pour sensibiliser sur les enjeux sociétaux et offrir de nouvelles perspectives de réflexion. Les publications POUR LA SOLIDARITÉ regroupées au sein de trois collections "Cahiers", "Notes d'analyse", "Études & Dossiers" sont consultables sur www.pourlasolidarite.eu et disponibles en version papier.
- 2** | **Conseille, forme et accompagne** sur les enjeux européens en matière de lobbying et de financements.
- 3** | **Conçoit et réalise des projets transnationaux** en coopération avec l'ensemble de ses partenaires européens.
- 4** | **Organise des conférences** qui rassemblent dirigeant/e/s, expert/e/s européen/ne/s, acteurs de terrain et offrent un lieu de débat convivial sur l'avenir de l'Europe solidaire et durable.



THÉMATIQUES

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS inscrit ses activités au cœur de cinq axes thématiques :



OBSERVATOIRES EUROPÉENS

POUR LA SOLIDARITÉ – PLS réalise une veille européenne thématique et recense de multiples ressources documentaires (textes officiels, bonnes pratiques, acteurs et actualités) consultables via ses quatre observatoires européens :

■ www.ess-europe.eu

■ www.diversite-europe.eu

■ www.transition-europe.eu

■ www.participation-citoyenne.eu



COLLECTIONS POUR LA SOLIDARITÉ - PLS

APERÇU DES RÉCENTES PUBLICATIONS

NOTES D'ANALYSE POUR LA SOLIDARITÉ

Éclairages sur des enjeux d'actualité

- Vers l'égalité femmes-hommes dans l'ESS?

Manon Désert, juillet 2014

- Culture et territoire urbain - Focus sur Bruxelles.

Elise Dubetz, juillet 2014

- Économie sociale et Europe: quel(s) dialogue(s)?

Elise Dubetz, juillet 2014

- Le numérique en Europe, un enjeu d'inclusion sociale.

Estelle Huchet, juin 2014

- Consommation collaborative: une révolution citoyenne.

Manon Désert, juin 2014

- L'inclusion sociale et l'insertion socioprofessionnelle des détenus et ex-détenus : politiques et directives européennes.

Sophie Pinilla, mars 2014

- Art & handicap en Belgique francophone.

Sanjin Plakalo, février 2014

- Les métiers de la création et de la culture dans la Stratégie Europe 2020.

Élise Dubetz, février 2014



CAHIERS POUR LA SOLIDARITÉ

Résultats de recherches comparatives européennes

- La Transition : un enjeu économique et social pour la Wallonie.

Sanjin Plakalo, mars 2013

- Les primo-arrivants face à l'emploi en Wallonie et à Bruxelles.

Elise Dubetz, septembre 2012

- Les Emplois Verts, une nouvelle opportunité d'inclusion sociale en Europe.

Lise Barutel, mai 2012

ÉTUDES & DOSSIERS POUR LA SOLIDARITÉ

Analyses et réflexions sur des sujets innovants

- Entreprises sociales - Comparaison des formes juridiques européennes, asiatiques et américaines.

Maïté Crama, juin 2014

- Les enjeux santé & logement en Région bruxelloise.

Rachida Bensliman, septembre 2013

- L'impact de la 6^è réforme de l'État belge sur sa représentation au Conseil de l'UE : le cas de la filière emploi.

François Moureau, mars 2013

- Services de proximité & nouvelles technologies : une union prometteuse pour l'économie plurielle.

Fanny Cools, septembre 2012

Participation citoyenne

POUR LA SOLIDARITÉ - PLS mène des initiatives plurielles pour renforcer la démocratie participative, la participation citoyenne à la vie politique, l'intégration des personnes immigrées ou d'origine immigrée, la lutte contre les discriminations. Pour fil conducteur, le think & do tank opte pour des activités qui, de manière directe ou indirecte, motivent les habitant/e/s de tout État européen à devenir acteur et actrice de cette citoyenneté européenne afin d'instaurer un plus large dialogue entre les pouvoirs publics, la société civile et les entreprises et ainsi bâtir à l'horizon 2020 une Union européenne inclusive.

Le budget participatif est un concept mis en œuvre à Porto Alegre au Brésil et qui consiste à associer les habitants à l'élaboration du budget de la ville ou de la commune. Il prend donc la forme d'une démocratie directe liée à un système représentatif.

L'objectif du budget participatif est de permettre à la population locale d'identifier les problèmes à régler, d'établir une hiérarchie des urgences et des investissements et d'examiner leur compatibilité avec les ressources disponibles – quitte à augmenter ces dernières par des mesures fiscales redistribuant la richesse des plus privilégiés vers les plus démunis.

Les budgets participatifs constituent une innovation tant au niveau institutionnel, qu'en termes d'outil de planification et de gestion. Les différentes pratiques de

budgets participatifs à travers le monde nous montrent que les processus de participation doivent suivre des étapes précises et des règles. Il existe également des expériences qui s'inspirent du modèle du budget participatif en Wallonie, par exemple à Thuin.

À travers ce guide didactique, le think & do tank POUR LA SOLIDARITÉ propose de revenir sur l'émergence du budget participatif, d'expliquer les possibilités de mise en œuvre du budget participatif en Wallonie (cadre, acteurs impliqués dans la mise en œuvre, dimension budgétaire, éléments clés du processus et résultats), et de présenter des pratiques européennes et wallonnes susceptibles de devenir des sources d'inspiration donnant des clés aux acteurs locaux dans leur mise en place de budgets participatifs.

www.pourlasolidarite.eu

COLLECTION CAHIERS POUR LA SOLIDARITÉ

Avec le soutien de



-15€-

