



Agir, à partir des budgets

Des clés de lecture pour comprendre les budgets publics



Periferia aisbl

Rue de la Colonne, 1
1080 Bruxelles

contact@periferia.be
+32 (0) 2 544 07 93
www.periferia.be

Rédaction et conception graphique : Periferia aisbl

Edition 2012

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source

INTRODUCTION

Que ce soit dans la vie privée ou au niveau des finances locales, il n'y a jamais assez d'argent pour faire tout ce que l'on souhaite.

Avec les budgets communaux, faut-il rénover les trottoirs ou investir dans une nouvelle crèche ? Doit-on sous-traiter la gestion des parcmètres ? Est-ce plus pertinent de vendre ou de louer tel ou tel local communal ? Que ce soit dans des débats sur des aménagements de quartier, lors de rencontres avec des élus politiques ou simplement en lisant des prospectus électoraux ... nous sommes souvent confrontés aux questions du budget public et aux choix financiers faits par les élus politiques, sans toutefois disposer des éléments pour juger la pertinence ou non de ces choix et des propositions faites.

Etablir un budget, c'est nécessairement devoir faire des choix et donc trancher. Quels sont les critères et sous quelles formes vont s'arbitrer les différents choix ? Comment permettre au citoyen – généralement tenu à l'écart de ces choix – de s'emparer de ces questions et d'y prendre part ?

Le budget public, un enjeu démocratique

Définir des montants pour tel ou tel secteur de l'action publique, c'est faire des choix politiques. Les budgets publics sont donc simplement la traduction des idées et orientations politiques. Il ne suffit donc pas de défendre des idées, mais d'y consacrer des ressources pour se donner les moyens de concrétiser ses idées. Du coup, le budget devient un indicateur qui permet de voir la cohérence entre le discours et la pratique. Ensuite, il faudra aussi voir si le budget a été réalisé et qu'il a donc été possible de ne pas rester au stade des intentions et propositions.

Encore faut-il arriver à dépasser le côté « boîte noire » du budget

La question des ressources publiques fait peur parce qu'elle semble inaccessible et réservée à des spécialistes. Cette impression de « boîte noire » laisse souvent croire que rien n'est possible, ou plutôt que tout se décide ailleurs – et c'est souvent le cas ! – dans un cercle restreint, loin du citoyen.

Certes, il existe la possibilité de s'informer sur les finances publiques. Mais qui en fait la démarche, et parmi ceux qui connaissent la procédure, sont-ils nombreux à demander les livres communaux du budget ? Puis, une fois en main, comment s'y retrouver dans ces tableaux, non pas pour savoir comment ça fonctionne, mais avant tout pour y trouver les priorités et choix politiques ?

Le budget communal, une affaire d'élus

Dans de nombreuses communes, les choix se définissent entre les élus politiques. C'est en fonction du programme de la majorité politique et de ceux de leurs partis que s'élaborent les orientations budgétaires. La plupart des décisions est prise par le Collège des Bourgmestre et Echevins, même si le budget est voté par l'ensemble du Conseil Communal. Ensuite, dans la mise en œuvre, toute dépense fait l'objet d'une délibération prise par le Collège.

Logiquement, c'est aux conseillers communaux qu'il revient de jouer le rôle de garants – voire de contre-pouvoir – permettant d'assurer une bonne répartition et utilisation des ressources disponibles. Etant donné que les votes se font généralement majorité contre opposition

et que de nombreux conseillers communaux ne sont pas experts en analyse budgétaire, on peut se demander si leur rôle est suffisant pour garantir des choix équilibrés, justes et transparents !

L'audace des budgets participatifs

Depuis la fin des années 80, on entend parler de budget participatif et la ville de Porto Alegre en est devenue l'expérience emblématique, suivie de nombreuses autres villes de tous les continents qui, chacune à sa façon, cherchent à faire de la construction du budget une démarche associant citoyens et élus.

« Le budget participatif est un processus par lequel la population définit la destination des ressources publiques, en général une partie ou la totalité des investissements. »

Avec ces pratiques qui ont inspiré de nombreuses villes, régions, institutions, c'est l'ouverture d'un domaine généralement réservé aux élus qui est débattu dans les quartiers. La définition de priorités d'investissements dans chaque quartier, le croisement de ces demandes entre les différents quartiers, puis l'élaboration d'une matrice budgétaire nécessitant une série d'arbitrages sont menés par des citoyens, soutenus par les services de la ville. Au final, c'est le conseil communal qui vote la matrice construite de manière participative. Et chaque année, on analyse et on adapte collectivement les règles de fonctionnement de la démarche.

Remettre le budget au cœur des espaces de participation

En Belgique, il existe de nombreuses démarches de participation mises en place pour chercher à établir le dialogue entre citoyens et pouvoirs publics... Souvent, on y analyse des projets, on réfléchit à des options d'aménagement pour un quartier, on y parle de problèmes... Pourtant, dans tous ces lieux, la plupart du temps ce n'est pas le budget qui est débattu, mais des projets souvent déjà pré-dimensionnés.

Que met-on dès lors en jeu dans les espaces de participation ? Et si on osait parler budget !

Se donner des clés de lecture

Progressivement, Periferia, avec des citoyens, des institutions, des groupes d'habitants a mis la question du budget au centre de débats et de démarches :

- en cherchant à analyser l'utilisation faite des ressources publiques au niveau d'une commune, d'une région, d'un CPAS ; en accompagnant des organisations et citoyens à analyser leurs pratiques de gestion participative ou de contrôle par la société civile, en Belgique, au Brésil... ;
- en mettant en œuvre des démarches de budget participatif à l'échelon d'un quartier ou d'une institution d'action sociale.

Tous ces chemins ont une même finalité : en tant que citoyen, groupe d'action, comité, il s'agit de s'approprier des notions et pratiques budgétaires pour faire évoluer, transformer la société.

SOMMAIRE

Ce document propose différentes clés de lecture des questions budgétaires. Nées de l'analyse des pratiques, elles pourront servir de repères pour ceux qui souhaitent s'y investir :

En termes d'information et de comparaison

Le poids budgétaire du citoyen

La comparaison d'un budget communal avec celui d'un ménage

Quelques ordres de grandeur

En termes de déchiffrage politique

Disposer des éléments de base

Sous-traiter ou renforcer les services communaux ?

Maintenir du patrimoine immobilier ?

Quelle capacité à mobiliser de nouvelles ressources ?

Quelles évolutions en termes d'investissements ?

Où se concentrent les investissements ?

Des inversions de priorités apparaissent-elles ?

En termes d'actions

Quand agir sur un budget public ?

Comment définir les priorités ?

Pour aller plus loin...

Quelques références



« En se basant sur la situation de plusieurs communes bruxelloises, cela signifie que chaque citoyen équivaut, « pèse » un montant de l'ordre de 2000 à 2500 euros pour une année dans sa commune.

COMPARER ET SE DONNER DES ORDRES DE GRANDEUR

Le poids budgétaire du citoyen

Quelle drôle d'expression ! Et pourtant, c'est dans l'analyse des budgets participatifs d'une vingtaine de villes, menée par Yves Cabannes, professeur à l'University College of London, qu'apparaissent des schémas très éloquentes autour de cette notion. Dans ce cas, elle permet de comparer des contextes différents.

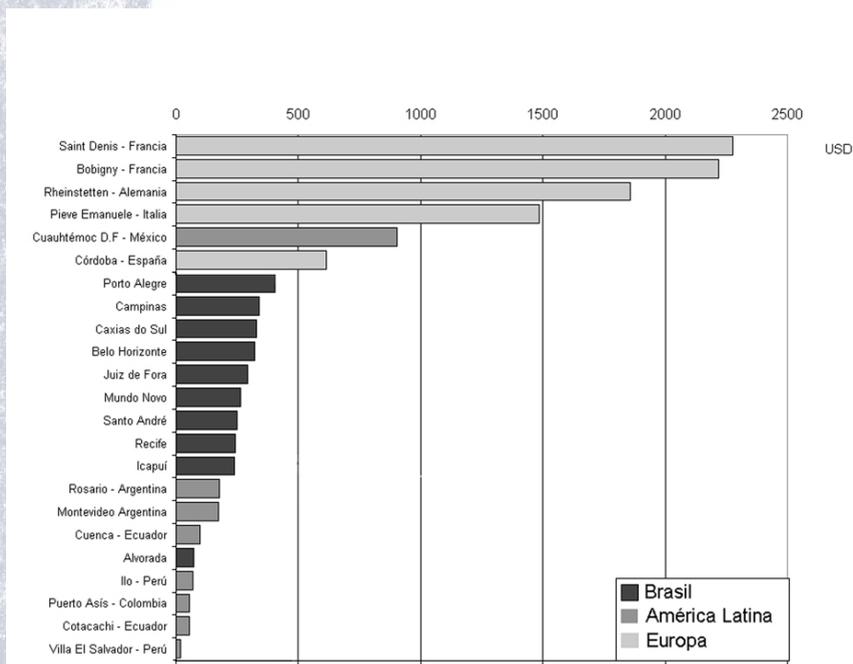
Le principe est simple :

1. disposer du budget total de sa commune ;
2. diviser ce montant par le nombre d'habitants de la commune ;
3. le résultat donne la part du budget qui correspond à chaque citoyen ; et c'est cette valeur à laquelle on a donné le nom de « poids budgétaire du citoyen ».

Les résultats surprennent toujours ; d'abord, parce que peu de personnes ont une idée – même approximative – du budget de leur commune ; ensuite, parce que c'est un calcul qu'on fait rarement.

Le tableau ci-contre en montre quelques résultats. Il permet de voir l'énorme disparité selon les contextes dans le monde, même s'il s'agit de données datant d'une dizaine d'années.

Budget municipal par habitant (moyenne de 2001 à 2003)



Source : Information des villes, Etude « Financement local et budget participatif » - 2003 - Yves Cabannes – PGU (UN-HABITAT) – Mairie de Porto Alegre

Poids budgétaire régional, national

Bien sûr ce calcul pourrait aussi se faire avec les budgets régionaux ou nationaux (en veillant à en retirer les parts transférées, respectivement, aux communes ou régions pour éviter qu'ils soient pris en compte deux fois). Ou alors, on pourrait ne calculer que le poids d'investissement de chaque citoyen, en ne prenant en compte que la part du budget communal destinée aux investissements (l'extraordinaire dans le langage communal belge).

Selon les pays et les modes de répartition des ressources publiques entre état central, région et communes, les montants peuvent varier sensiblement. Nous n'allons pas ici analyser ces différences, mais prendre en compte le fait que c'est un indicateur utile quand il s'agit d'approcher la question d'un budget public.

Qu'est-ce que je représente dans ma commune ?

Au-delà du calcul qui peut sembler étonnant, voire amusant, ce montant prend une signification toute particulière quand on se rend compte qu'il représente ce qui correspond à chaque citoyen dans les finances locales. En se basant sur la situation de plusieurs communes bruxelloises, cela signifie que chaque citoyen équivaut, « pèse » un montant de l'ordre de 2000 à 2500 euros pour une année dans sa commune. Ce montant est utilisé pour participer aux dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Billet émis par la ville de Petrer en Espagne en 2005 pour symboliser le poids budgétaire du citoyen



600 **TOMA TU PARTE DEL PRESUPUESTO DEL 2005**

ESTADO DE GASTOS MUNICIPALES	2004		
PRESUPUESTO MUNICIPAL	TOTAL	19.700.000 EUROS	
	2004	% TOTAL	
· GASTOS DE PERSONAL	213,00	36,00	
· GASTOS SERVICIOS Y ACTIVIDADES	200,00	33,00	
· INTERES DE PRESTAMO	12,00	2,00	
· SUBVENCIONES Y CONVENIOS	26,00	4,00	
· INVERSIONES	98,00	16,00	
· AMORTIZACION DE PRESTAMOS	51,00	9,00	
TOTAL GASTOS	600,00	100,00	

600 EURO

TU PARTE

600

Interpeller la population par et pour le budget de la ville

Il y a quelques années, une ville espagnole a d'ailleurs décidé d'en faire sa campagne pour sensibiliser les citoyens aux choix budgétaires. Même si les montants sont différents de ceux qu'on trouve communément en Belgique, le principe reste le même. Cette commune avait fait émettre un document pour chaque citoyen, illustrant un « billet » dont la valeur correspondait au poids budgétaire de chaque citoyen ; au verso apparaissait l'affectation du total des contributions de chacun. Cette campagne devait servir à inviter les habitants à venir participer aux assemblées du budget participatif.

Les réactions ne se sont pas faites attendre : certains citoyens sont venus réclamer l'équivalent du billet auprès de la commune ! Pourtant, au-delà de l'anecdote, cet exemple révèle toute la force de rappeler au citoyen qu'il met sa part dans les ressources publiques et que donc il a aussi son mot à dire.

Dans le budget communal, on parle de...	Chez soi ou sur son compte en banque, on parlera de...
<p>Recettes ordinaires de prestations</p> <p>Par exemple, quand une commune loue des bâtiments à des tiers ou reçoit un montant pour des services rendus (coût d'accès à une crèche communale versé par les parents...).</p>	<p>Ça correspond au salaire qu'on reçoit pour le travail que l'on fait (notion de service rendu), ou aussi à un loyer qu'on perçoit si on est propriétaire d'une maison mise en location.</p>
<p>Recettes ordinaires de transfert</p> <p>C'est notamment les montants qui proviennent de la Région pour la commune (une part des impôts, diverses formes de subvention...)</p>	<p>Dans une famille, ça serait par exemple, les allocations familiales</p>
<p>Recettes extraordinaires d'investissement</p> <p>Lorsqu'une commune décide de vendre des terrains, des bâtiments.</p>	<p>C'est la même situation lorsqu'on revend une voiture ou des biens pour disposer de liquidités.</p>
<p>Dépenses ordinaires de personnel</p> <p>Ce sont les montants destinés à payer les personnes qui travaillent dans tous les services communaux.</p>	<p>Dans une famille, ça serait le montant payé pour une femme de ménage ou pour une personne qui garde les enfants.</p>
<p>Dépenses extraordinaires de transfert</p> <p>Lorsqu'une commune octroie des fonds à une autre structure pour réaliser des investissements.</p>	<p>C'est comme quand des parents décident d'aider un de leurs enfants à s'acheter une mobylette.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>

Budget communal vs budget d'un ménage

Lors d'ateliers il y a quelques années, un citoyen d'Anderlecht, expliquait : « *Depuis plusieurs années, je demande toujours un exemplaire du budget communal. Ça fait des années que j'essaie de comprendre, mais je n'y arrive pas !* »

C'est de cette constatation qu'est né un groupe de travail, « **Commune à livres ouverts** », qui a élaboré avec des élus et des citoyens quelques propositions pour rendre plus accessible le budget.

Ensuite, à l'occasion d'échanges avec des communes latino-américaines et européennes, un travail a été initié avec la commune d'Anderlecht pour rendre compréhensible et accessible le budget communal pour les citoyens. Avec l'équipe de la commune, nous avons préparé et animé des séances publiques sur la question du budget. Il s'agissait progressivement de développer des formes d'alphabétisation budgétaire pour acquérir une capacité à analyser les tableaux financiers et en extraire les éléments significatifs de politique communale.

La première étape a été de se familiariser avec des notions, parfois rébarbatives et difficilement compréhensibles, telles que les fameuses « recettes de dettes », les « dépenses de transfert », les « prestations » ...

Alors, petit à petit, on a fait des parallèles – grâce à l'échevin des finances et à l'inspecteur de la tutelle qui était auparavant dans la commune – entre les notions du budget communal et celles d'un ménage.

Il ne s'agit pas de maîtriser tous les termes, mais de prendre l'habitude de cette comparaison pour mieux appréhender ce qui compose un budget public. On peut faire appel à des notions qu'on maîtrise dans son ménage et qui peuvent éclairer des notions de finances publiques.

La comparaison est utile, mais exige du discernement !

L'exemple des recettes d'investissement est éclairant. En regardant le tableau, la comparaison semble évidente : si, quand j'ai besoin d'argent, je vends une voiture, la commune peut faire la même chose avec ses terrains et bâtiments.

Même si vendre sa voiture n'est pas anodin, cela n'apparaît pas non plus comme une décision irréversible. Il peut en effet s'agir d'une passe difficile ; l'année prochaine annonçant de meilleures perspectives, on pourra réinvestir dans une voiture. Au niveau d'une commune, en se plaçant dans une perspective sociale, ce genre de décision reflète un important choix politique : vendre des terrains signifie perdre la possibilité de les utiliser pour construire du logement social ou développer un projet d'agriculture urbaine... De plus, dans l'état actuel des finances publiques, retrouver de l'argent pour acheter du sol urbain – qui devient de moins en moins accessible – est quasi illusoire.

Par contre, une situation spécifique, comme un incendie qui aurait ravagé une école communale, pourrait nécessiter la vente d'un terrain public pour permettre de retrouver des liquidités afin que les élèves ne passent pas une année dans des containers ! Dans ce cas, même si ce n'est pas la situation idéale, les élus peuvent justifier leur décision.

Avec ces exemples, on voit combien la comparaison entre un budget communal et celui d'un ménage est utile pour expliquer les termes de la comptabilité publique. Par contre son analyse exige davantage de minutie et une prise en compte de nombreux facteurs.



Échantillon de pavés utilisables dans les projets de rénovation urbaine (prix non réels, mis à titre d'exemples). Groupe budget Anderlecht, 2008

Des ordres de grandeur

Lors d'ateliers dans les quartiers, nous sommes souvent amenés à parler d'aménagement d'espaces publics... avec toujours des limites budgétaires auxquelles se tenir.

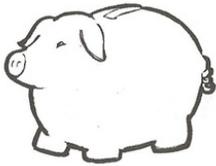
Que coûte une réfection de voirie ?

Dans le cadre du travail mené avec les habitants du quartier Lemmens à Anderlecht, on a demandé au service des travaux publics de venir établir avec nous le calcul du coût moyen de remise en état d'une voirie. En 2008, on pouvait se baser sur une estimation de 150 euros par mètre carré, hors taxes (voir tableau ci-contre). Ce montant est resté gravé dans la tête de nombreux participants, pour lesquels il est vite devenu une clé indispensable à toute conception ou analyse de projet et de son budget. De même, avec quelques valeurs de base pour la réfection des trottoirs, d'une place publique...

Et l'entretien ?

Au-delà des valeurs d'investissement, la préoccupation des habitants s'est vite tournée vers la question de l'entretien : **« Ca ne vaut pas la peine de venir faire des aménagements si la commune n'est pas en capacité de les entretenir après. »** Alors, on a aussi analysé les coûts d'entretien et pris en considération ce surplus dans le choix des matériaux.

Tout d'un coup, on pouvait discuter en ayant des informations similaires et la dimension budgétaire est devenue un des critères du choix partagé des aménagements.



L'EXEMPLE DU COÛT DE LA PROPRETÉ EN 2004



Balayeuse :

Achat en 2003 : 113 016 €
Durée de vie : 10 ans
Coût annuel d'entretien : 9 500 €
3 conducteurs
total : 88 301 €

Agent d'entretien voirie :

Coût du poste : 22 500 €
Matériel : 1 500 € par personne
soit 24 000 € par agent
supplémentaire

La présence de l'équipe municipale sur le terrain permet une écoute importante. Les demandes enregistrées dans le cadre de la vie des comités de quartiers et les choix de dépenses, avec les enveloppes budgétaires de quartiers, montrent un désir très fort des pontois pour avoir un environnement et des espaces publics propres. La propreté devient une des priorités et des moyens importants sont consacrés à cette ambition.

Comment calculer les charges d'entretien ?

Le travail mené par la mairie de Pont-de-Claix, à côté de Grenoble, dans le cadre de son conseil consultatif budgétaire, s'est notamment traduit par la publication annuelle de données et informations sur le budget municipal. Outre les chiffres annuels, on trouvait aussi dans le « Pense pas bête du citoyen gestionnaire » des calculs sur des montants unitaires d'investissements ou sur le coût annuel d'une personne et de son équipement pour le nettoyage des rues.



« Le budget communal constitue le ‘ miroir des décisions politiques ’, c’est là qu’on identifie comment des élus traduisent leurs intentions politiques. »

DÉCHIFFRER UN BUDGET POUR COMPRENDRE LES CHOIX POLITIQUES

C'est ici que repose un des enjeux essentiels du travail sur les finances publiques. Le budget communal constitue le **« miroir des décisions politiques »**, c'est là qu'on identifie comment des élus traduisent leurs intentions politiques. Et même si, comme plusieurs le soulignent, leur marge de manœuvre est très faible, le budget reste néanmoins le reflet des options politiques prises par les élus locaux, voire celles des autres échelons (régional, national, international) qui ont des répercussions visibles sur tout budget communal.

Pourtant, la lisibilité d'un budget n'est pas évidente ! Lors d'ateliers sur le budget communal, on entendait des personnes dire : **« Malgré toute vos explications, je ne comprends toujours pas la différence entre l'ordinaire et l'extraordinaire »** ... **« Je n'ai pas encore vu dans le budget ce que vous faites pour les seniors ! »**.

Au Brésil, dans le cadre d'un travail mené sur les possibilités d'influence par les citoyens sur les finances publiques, des personnes affirmaient avec véhémence : **« C'est intentionnellement que le budget est complexe et très technique, ça permet de perdre les gens et de ne le rendre accessible qu'à quelques spécialistes »**.

Disposer des éléments de base

Avant tout, il est important d’avoir une base d’informations qui permette une compréhension des grands flux financiers au sein de la commune. Les documents budgétaires disponibles sont chargés de nombreuses données. Une première étape peut correspondre à une présentation simplifiée sous forme de tableau qui permet d’avoir une idée plus précise des finances communales : **budget ordinaire** (fonctionnement) et **extraordinaire** (investissement) avec pour chacun les **recettes** (entrées) et **dépenses** (sorties).

Le budget ordinaire

Recettes ordinaires	en euros	en %
Prestations		
Transferts		
Dettes		
Prélèvements		
Total		

Dépenses ordinaires	en euros	en %
Personnel		
Fonctionnement		
Transferts		
Dettes		
Total		

Le budget extraordinaire

Recettes extraordinaires	en euros	en %
Transferts		
Investissements		
Dettes		
Fonds propres		
Prélèvement		
Total		

Dépenses extraordinaires	en euros	en %
Transferts		
Investissements		
Dettes		
Total		

Notre pratique nous montre qu’il n’existe pas une grille de lecture, mais que c’est en approchant la question des finances publiques et grâce à une analyse collective qu’on arrive à identifier des décisions politiques, parfois enfouies profondément dans les lignes d’un budget.

Quelques exemples de décodage

Sous-traiter ou renforcer les services communaux ?

Des élus expliquent qu'au sein du budget communal, une part considérable est consacrée au personnel ; ils défendent aussi le principe que cette importante masse budgétaire soit reconduite car il n'est pas question de mettre fin à des contrats de travail.

Si cette attitude peut sembler évidente, elle constitue néanmoins un choix politique, puisqu'elle signifie que l'option retenue est de maintenir un nombre important de responsabilités dans les mains du service public et de ne pas les sous-traiter au secteur privé. Un exemple précis concerne le service 'espaces verts' qui, selon les communes, reste public ou est devenu privé. Développer plus ?

Maintenir du patrimoine immobilier ?

Dans les pages précédentes, on a abordé cet aspect, en analysant les avantages et inconvénients de la vente de biens immobiliers d'une commune. En les vendant, les élus peuvent hypothéquer une souplesse pour la mise en œuvre de perspectives et innovations autour du logement, de formes alternatives d'habitat ou d'économie, etc.

Néanmoins, des situations spécifiques peuvent forcer les élus à poser des choix qui se traduisent par la vente de patrimoine. C'est donc dans l'analyse de l'attitude du Collège par rapport au patrimoine communal qu'on peut aussi repérer des décisions politiques, tout en veillant à comprendre – en cas de vente – les raisons qui ont incité les élus à une vente.

Quelle capacité à mobiliser de nouvelles ressources ?

Une autre dimension à prendre en compte est la capacité d'emprunt d'une commune. Celle-ci reflète sa santé budgétaire, puisqu'elle dépend de son bilan. Ainsi, une commune en situation déficitaire devra être mise sous plan de redressement, avec un suivi permanent de ses dépenses par la tutelle régionale, et une capacité d'emprunt limitée.

En analysant les bilans annuels d'une commune, on peut évaluer si les élus ont fait le choix d'une gestion raisonnable qui garantit un résultat équilibré en fin d'année. Une telle situation permet davantage de souplesse en termes d'emprunt, sans se mettre en situation de risque vis-à-vis de l'avenir.

Quelles évolutions en termes d'investissements ?

Une autre entrée pour analyser les choix est d'observer les évolutions d'investissements au cours des dernières années. Cela peut permettre de voir que les élus ont réussi à mobiliser des fonds et à investir pour l'éducation par exemple, ou pour le logement...

Pour cela, il faut analyser l'évolution des « fonctions ». Toute dépense publique correspond à une « fonction », c'est-à-dire à une thématique, une compétence ou une politique sectorielle (enseignement, urbanisme, voirie, logement, propreté...). Il est donc utile de commencer par classer les investissements par importance, pour voir quelles sont les plus élevées, puis de voir si l'ordre reste le même au fil des ans ou s'il varie de manière significative.

Evolution des montants dédiés pour de l'investissement selon les différentes « fonctions »

Fonction ou politique sectorielle	Année 1		Année 2		Année 3		Année 4	
	en euros	en %						
Urbanisme et rénovation urbaine		22,7%		25,7%		12,0%		21,2%
Enseignement		11,6%		21,2%		25,8%		31,5%
Voiries et éclairage public		12,1%		18,4%		9,9%		11,0%
Logement		24,5%		14,5%		29,9%		13,6%
Espaces verts		11,7%		8,1%		5,2%		5,2%
Services généraux		6,8%		6,9%		2,8%		6,3%
Crèches		0,7%		4,4%		3,6%		3,7%
Sports		2,7%		0,4%		10,4%		7,2%
...								
...								
Total								

Ce tableau a été construit à partir de données fournies par la commune. D'une part, elle a parfois dû réunir différentes lignes d'investissement pour arriver à un document compréhensible. D'autre part, à côté de la colonne avec les montants, une colonne de pourcentage a été ajoutée pour voir le poids de chaque « fonction » ou politique sectorielle. Ensuite, en alignant les montants et pourcentages de plusieurs années consécutives, on voit l'évolution de l'investissement en chiffre réel (montant) et en proportion (pourcentage).

On peut par exemple distinguer les investissements qui se maintiennent, ceux qui sont en évolution constante (ce qui correspond à une volonté politique affirmée) ou ceux qui diminuent. Néanmoins, il faut aussi prendre en compte des apports de subventions régionales concentrées sur certaines années qui ne permettent pas toujours d'avoir un reflet précis des choix politiques.

C'est généralement surtout au niveau des investissements qu'on observe des évolutions. Outre une observation sur plusieurs années, cela peut être intéressant de regarder s'il y a des évolutions significatives entre une gestion et une autre, c'est-à-dire au moment des transitions de majorité.

Où se concentrent les investissements ?

On peut aussi se poser la question de la localisation des investissements communaux, par exemple, en repérant dans quels quartiers ils sont réalisés. La cartographie peut constituer un bon outil pour montrer les niveaux d'investissements selon les territoires.

Il faudra néanmoins prendre en compte des programmes spécifiques comme les contrats de Quartiers Durables à Bruxelles, qui pendant quatre ans, concentrent des montants importants d'investissements de la Région pour la rénovation d'un même quartier. Cela nécessitera une analyse minutieuse de la répartition géographique des investissements pour expliquer qu'une partie considérable des ressources ne va que dans un seul quartier.

Ceci dit, cette analyse territoriale des investissements semble peu fréquente et plus complexe mais reste une forme d'analyse utile

dans la mesure où elle permet de voir s'il y a des quartiers prioritaires, des zones privilégiées.

Dans les budgets participatifs – notamment celui de Porto Alegre – la répartition du budget selon les différents quartiers est un aspect central de la démarche, puisque les critères de répartition sont discutés et révisés chaque année. La territorialité des investissements est donc essentielle et fait l'objet de débats qui permettent de définir les priorités données à chaque quartier de la ville.

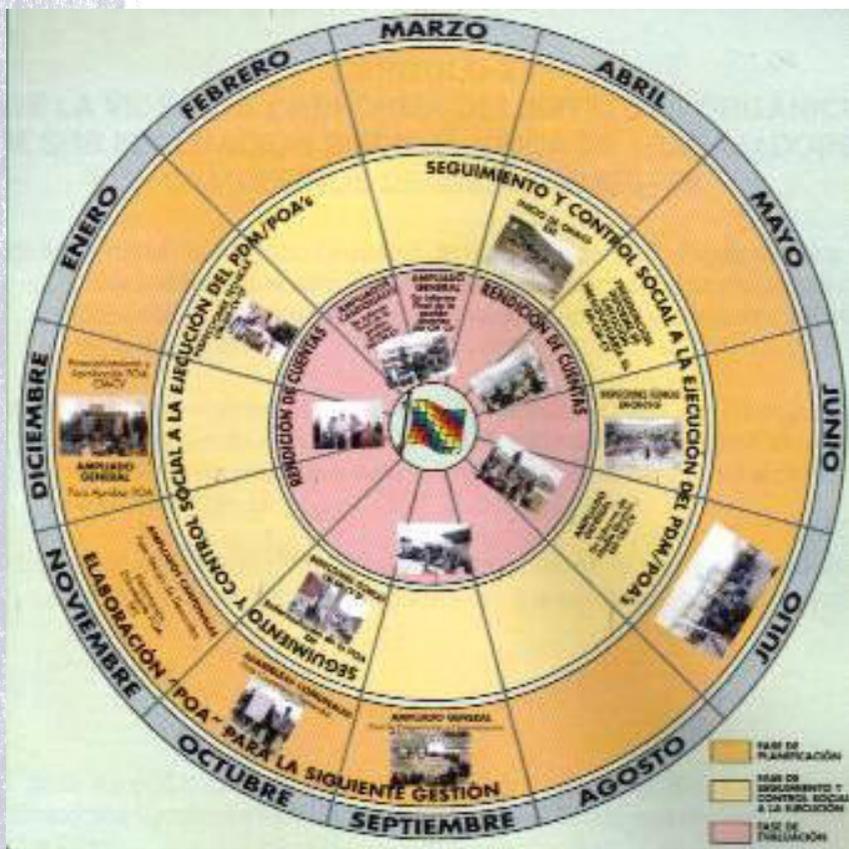
Des inversions de priorités apparaissent-elles ?

Le budget participatif de Porto Alegre se caractérise par un important résultat : l'inversion des priorités. C'est-à-dire une inversion territoriale (les investissements se localisent en périphérie alors qu'avant ils se concentraient au centre ville), accompagnée d'une inversion sociale (les investissements sont destinés aux populations les plus défavorisées de la ville) alors qu'avant elles servaient principalement les populations privilégiées.

Si, dans ce contexte spécifique, c'était le but recherché des autorités de la ville et d'une importante partie de la population, ce qui a été défini comme tel dans le cadre de débats collectifs et soutenu par une décision démocratique, cet exemple n'est pas exhaustif. Il doit inciter à l'analyse d'autres budgets dans d'autres contextes. C'est donc l'évolution de l'utilisation des ressources publiques, selon leur localisation et leur secteur (thématique), qui permet d'observer si, au fil du temps, on assiste à des inversions de priorités ou si on maintient une évolution similaire marquée par la continuité.

Tous ces éléments de décodage sont le fruit d'analyse de budgets réels avec les acteurs concernés. Ils montrent la complexité et la diversité des modes d'analyse. Ils soulignent aussi l'importance de disposer de plusieurs portes d'entrée et d'un croisement d'opinions pour arriver à faire ressortir les points forts et faibles des politiques locales.

Calendrier de gestion municipale participative de Ancoraimes, Bolivie (2008-2012)



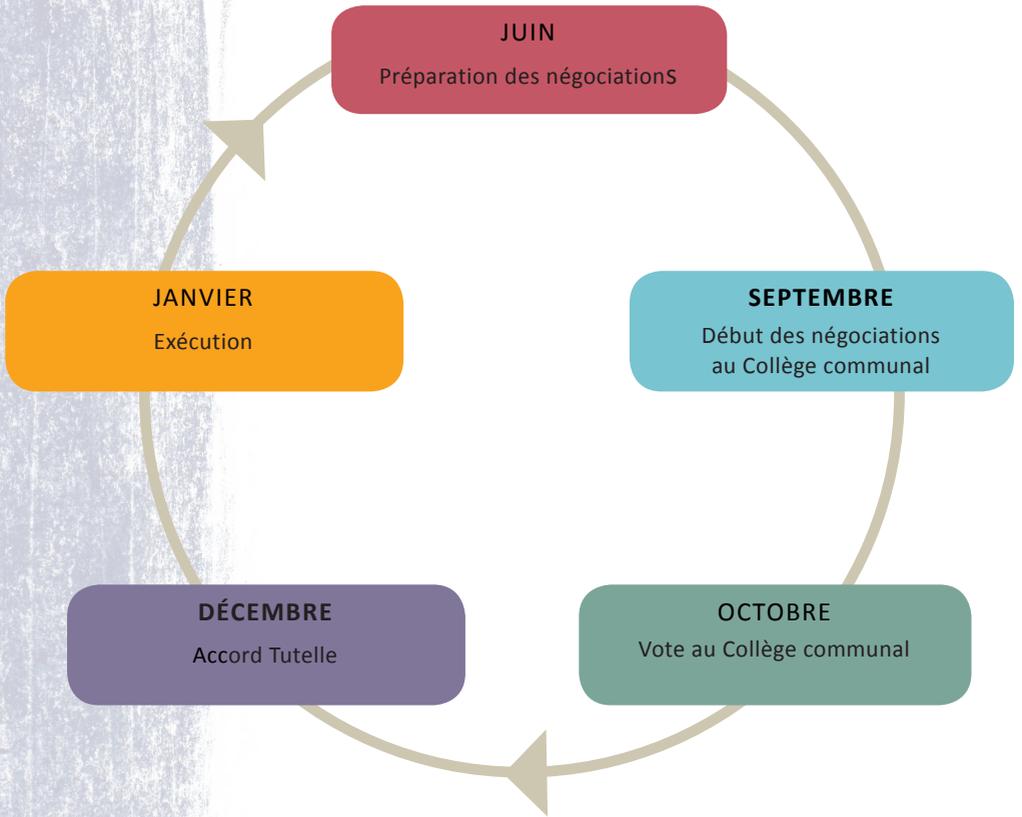
Source : Plan de Desarrollo Municipal de Ancoraimes 2008-2012 / CIPCA

Quand agir sur un budget public ?

Tout budget public a son rythme et ses processus d'élaboration, de mise en œuvre et de clôture.

Puisqu'un budget constitue une prévision de dépenses, il se prépare l'année qui précède son application. Donc, en 2012, on prépare le budget 2013. Mais en 2012, on met aussi en application le budget qui avait été préparé l'année précédente. Et enfin, début 2012, on fait le bilan des dépenses de 2011. Ce croisement entre prévision, réalisation et bilan a incité certains groupes à en faire une représentation sous forme de cycles parallèles représentés par différents cercles concentriques. C'est le cas d'organisations boliviennes qui, de cette façon, savent pour chaque mois de l'année ce qui est en jeu en termes d'action sur le budget, que ce soit :

- dans le disque central, ce qui correspond au **rendu des comptes de l'année précédente** ; soit l'utilisation réelle du budget l'année précédente ;
- dans le cercle intermédiaire, ce qui est de l'ordre du **suivi et du contrôle social de l'exécution des plans d'investissements de l'année en cours** ; soit l'utilisation en cours du budget de l'année ;
- dans le cercle extérieur, les étapes d'**élaboration du budget de l'année suivante** (avec le choix des priorités, etc.) ; soit les prévision d'utilisation du budget l'an prochain.



Quels sont les moments d'un budget communal belge ?

En termes d'élaboration, c'est en juin-juillet que les services communaux évaluent leurs besoins pour l'année suivante. En septembre, le Collège discute la proposition budgétaire ; c'est à ce moment qu'il y a négociation entre les échevins et que le Collège vote le budget. En principe, il est voté par le Conseil communal fin octobre. En région bruxelloise, la tutelle régionale a 40 jours pour l'approuver, ce qui permet de disposer du budget définitif vers la mi-décembre pour l'année suivante.

En cours d'année, il y a généralement une révision budgétaire (souvent au cours des mois d'été). C'est le moment où le Collège voit les écarts entre les prévisions et la réalité (des subventions prévues qui arriveront seulement l'année suivante, des dépenses moins élevées que ce qui avait été planifié...). Cette étape permet parfois de réaffecter des ressources et de faire face à de nouvelles priorités apparues entre-temps.

Ces moments ne sont pas ouverts aux débats avec les citoyens ; ils sont néanmoins importants à avoir en tête et permettent de connaître les délais dans lesquels se prennent les choix budgétaires.

A quel moment est-ce stratégique de se mobiliser ?

Dans des pays dont le contexte et l'organisation institutionnelle sont bien différents, des collectifs se mobilisent sur les questions budgétaires. Par nécessairement au moment de l'élaboration du budget,

mais parfois aussi dans le cadre d'un contrôle citoyen sur la manière dont les dépenses sont réalisées ou dont les comptes sont établis.

Au **Honduras**, dans un contexte de forte corruption, des commissions de transparence analysent l'utilisation des ressources publiques (concordance entre le budget prévu et le budget réalisé, contrôle des matériaux sur les chantiers et de la qualité de leur mise en œuvre, etc.). Ici, l'option a donc été de faire du contrôle par le citoyen sur la manière de dépenser l'argent public.

Dans le **Nordeste du Brésil**, avec des organisations de la société civile et des collectifs citoyens, nous avons cherché à identifier les moments et formes d'influence sur l'utilisation des ressources publiques : si tous sont d'accord de privilégier une participation lors de l'élaboration des budgets, ils constatent la difficulté de sa mise en pratique quand il n'existe pas de dispositif de budget participatif. Alors il reste le « contrôle social » qui se solde souvent par des campagnes d'information, des dénonciations publiques, voire des actions en justice parce que l'argent n'a pas été dépensé conformément à ce qui a été prévu. Mais ces actions arrivent souvent a posteriori et ne permettent pas de faire de la prévention en matière de mauvaise utilisation des budgets.

En **Belgique**, si on compare le nombre d'élus politiques par habitant, on voit qu'il y en a bien davantage qu'au Brésil ou au Honduras, et puis qu'on a aussi une Cour des Comptes et des tutelles régionales pour accompagner et contrôler l'utilisation des

ressources publiques. Alors s'il est bien vrai que de nombreux pays européens se sont dotés de mécanismes et procédures, l'idée n'est pas d'introduire un contrôle qui sous-entendrait une suspicion permanente entre citoyens et pouvoirs publics sur l'utilisation des ressources, mais de repérer toutes les formes qui encouragent des choix collectifs, construits à partir de débats et de recherche de l'intérêt général.

Comment définir des priorités ?

Etablir un budget, c'est faire des choix. C'est ici qu'apparaissent les priorités, pour savoir ce qu'on va financer plutôt que le reste...

Quelques expériences montrent des chemins variés pour définir la destination des finances locales.

Des orientations élaborées par une commission citoyenne

A Pont-de-Claix, à côté de Grenoble, il y a quelques années, la municipalité avait mis en place un conseil consultatif budgétaire. Une quarantaine de citoyens tirés au sort et des volontaires étaient formés aux notions budgétaires, puis analysaient les choix qui avaient été faits précédemment. Ensuite, ils élaboraient, en toute indépendance, des recommandations adressées aux élus politiques sur les priorités à développer pour l'exercice suivant. Sur base de ces propositions, les élus construisaient le budget en tenant compte – parfois plus ou moins – des choix des citoyens.

Cycle du budget participatif de Porto Alegre



Source : Mairie de Porto Alegre, Brésil

Une matrice budgétaire élaborée par les citoyens

C'est le résultat de la majorité des démarches de budgets participatifs, Porto Alegre en étant l'expérience emblématique, même si de nombreuses autres villes ont également développé leur manière de construire une proposition budgétaire de manière participative.

A Porto Alegre, le budget d'investissement (correspondant à l'extraordinaire dans le système belge) est réparti entre les différents quartiers sur la base de critères. Par exemple, le niveau de services : moins le niveau de service est développé dans un quartier, plus celui-ci recevra de ressources d'investissement. Il peut également avoir des parts du budget destinées à des thèmes transversaux à tous les quartiers (par exemple, le transport, l'économie solidaire...).

Par ailleurs, c'est dans des **assemblées de quartier** que vont se définir les priorités pour le quartier, généralement par une succession d'assemblées qui permettent d'affiner les choix. Ensuite, le conseil du budget participatif – qui réunit des citoyens de tous les quartiers – va élaborer la matrice budgétaire en fonction des montants attribués à chaque quartier et des priorités présentées par chaque assemblée de quartier. Les services municipaux jouent un important rôle d'appui pour l'organisation de toutes ces assemblées et pour la construction de la matrice en termes budgétaires.

Cette matrice est alors votée par le conseil municipal qui a la possibilité d'y apporter des amendements.

Capacitation Citoyenne

**Ensemble, décidons
l'utilisation de
l'argent public**

**Le Budget Participatif de
Scheut**

Couverture du livret qui raconte l'expérience du budget participatif de Scheut

Des montants spécifiques décidés de manière participative

Dans le prolongement des budgets participatifs pensés à l'échelle d'un territoire communal, plusieurs institutions ont décidé que des montants limités seraient réservés, sans définir a priori leur utilisation, ni même la manière dont les choix allaient s'opérer et par qui ils seraient pris. Souvent développées dans le contexte européen, ces expériences concernent des montants pouvant aller de quelques milliers à plusieurs dizaines de milliers d'euros par an.

Leur spécificité est de consacrer un temps important à l'élaboration collective des règles de fonctionnement : A quoi peut être consacré cet argent ? Existe-t-il un montant maximum ? Qui peut proposer des formes d'utilisation de ces montants ? Comment se prennent les décisions ? etc.

Avec le Centre Public d'Action Sociale de Charleroi, puis dans le cadre du contrat de quartier de Scheut à Anderlecht, nous avons mis en place ce genre de dispositifs. La préoccupation est de ne pas en faire une enveloppe destinée à un appel à projets qu'on utilise jusqu'à épuisement des ressources, mais que ce genre de budget participatif soit l'occasion de tester le choix des priorités entre citoyens et pouvoirs publics. Ces expériences reprennent les principes des budgets participatifs, tout en étant limités en termes de montant et parfois de public et/ou de territoire.

Cette palette d'expériences montre que différents chemins sont possibles et qu'il n'existe pas uniquement la forme « réservée aux élus » ou celle construite avec tous les habitants. On voit d'ailleurs que, dans le cas de budgets communaux, c'est bien évidemment toujours la démocratie représentative qui fait le choix ultime pour le budget. De nombreuses options et modalités continuent de se construire et sont possibles. C'est ici qu'on observe l'impact des démarches de budget participatif qui ont ouvert un nouveau champ : celui de la définition partagée des priorités.

POUR ALLER PLUS LOIN

Au cœur des politiques publiques, se pose en permanence la question des ressources disponibles et des priorités que l'on se donne. Comprendre ces choix politiques, y prendre part, expérimenter la définition de règles sont autant d'enjeux qui permettent aux citoyens de s'approprier l'outil central que représentent le budget et l'utilisation des ressources publiques.

Les pages qui précèdent ouvrent quelques portes et fournissent des clés de compréhension et d'action autour des finances publiques, dans une perspective d'en démocratiser l'accès et la lecture. Elles cherchent toutes à se doter de moyens pour permettre davantage de dialogue entre citoyens, techniciens et décideurs sur un sujet généralement peu débattu collectivement.

La plupart des éléments abordés nécessitent sans doute une certaine habitude et une utilisation régulière pour être bien appréhendés. Il ne s'agit pas de modes de faire réservés à des spécialistes, mais ils sont davantage pensés comme instruments de suivi permanent. C'est donc par une observation et analyse régulières des comptes publics que les citoyens et collectifs pourront trouver des réponses et de nouveaux moyens d'action.

De même, les expériences qui ont permis d'aborder les budgets publics par un aspect spécifique (par exemple, l'aménagement d'espaces publics et donc les coûts des travaux par mètre carré) ou par le biais d'un montant limité dédié à la mise en œuvre d'un budget participatif, auront d'autant plus de sens s'ils sont envisagés comme une manière de faire un premier pas dans les ressources publiques. Comme nous avons pu le mettre en pratique, il s'agit chaque fois de se donner l'opportunité de mener une réflexion plus approfondie sur l'utilisation des ressources publiques dans leur ensemble.

QUELQUES RÉFÉRENCES

Pour approfondir cette réflexion et retrouver quelques éléments abordés dans cette publication, plusieurs documents sont disponibles :

Sur le site Capacitation Citoyenne - www.capacitation-citoyenne.com

Dans l'onglet « Livrets », vous pouvez télécharger :

- L'expérience du relais social de Charleroi qui a mis en place une expérience de budgets participatifs
- Le fonds de participation des habitants de Maubeuge
- La réflexion des acteurs de Pont de Claix sur les différents dispositifs de participation, et notamment sur le conseil consultatif du budget

L'expérience du simulateur budgétaire pour les citoyens du sud-ouest de Montréal - www.budgetplateau.com

Sur le site de Periferia - www.periferia.be

Dans l'onglet « Budget citoyen », vous trouverez une présentation de la question du budget citoyen, de la démarche des budgets participatifs, avec notamment :

- Une vidéo avec une interview de Yves Cabannes sur les grands principes des budgets participatifs
- Un document de 72 questions fréquentes sur les budgets participatifs, coordonné par Yves Cabannes.
- Une présentation des expériences menées avec le CPAS de Charleroi et dans le quartier Scheut à Anderlecht.

Periferia

Periferia promeut la mise en place d'espaces publics de débat, qui visent à construire collectivement le développement urbain et nos modes d'organisation sociale en croisant les points de vue de personnes occupant des rôles différents par rapport à ces éléments : citoyens habitants, locataires ou propriétaires, usagers transitoires, élus et techniciens de la ville.

Pour ce faire, l'association met en œuvre des actions valorisant et encourageant la capacitation citoyenne de collectifs pour prendre part au débat et agir sur leur environnement. De cette manière, Periferia cherche à rétablir l'influence des points de vue d'acteurs généralement oubliés sur les décisions d'intérêt général.

**Retrouvez cette publication ainsi que toutes les autres
sur www.periferia.be**



Une publication de Periferia dans le cadre de l'Éducation permanente