



Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ?

Concepts et expériences pour y voir clair





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 2014

Toute reproduction autorisée et encouragée sous réserve de citer la source
Dessins couverture : Solène Deraisse

Dessins et illustrations

Solène Deraisse et Arnaud Bilande

Graphisme et mise en page

Periferia aisbl



Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ?

Concepts et expériences pour y voir clair

POURQUOI CETTE PUBLICATION ?

Depuis quelques années, le terme de « Budget participatif » est devenu très à la mode. De plus en plus de communes et institutions publiques affichent un budget participatif, certaines depuis plus de 10 ans, d'autres très récemment.

Mais toutes ces expériences ont-elle des points communs ? Y parle-t-on des mêmes budgets participatifs ?

Periferia, dont les origines se situent au Brésil, tout comme les premiers budgets participatifs, s'est largement investie sur ces notions et pratiques. Alimentés par ce qui a guidé les premières expériences brésiliennes de budget participatif, puis leur large diffusion en Amérique latine, en Europe et plus récemment en Afrique et en Asie, nous constatons pourtant que les expériences belges qui annoncent un budget participatif sont bien loin des fondements des premières démarches.

Sans chercher à reproduire l'expérience emblématique de Porto Alegre au Brésil ou d'autres, cette publication présente les fondements des budgets participatifs, la manière dont ils ont été mis en place, puis questionner la possibilité d'en développer en Belgique.

Oui, mais en Amérique Latine, le contexte est différent !

Et pourquoi est-ce qu'un budget participatif serait plus « normal » ou plus facile à organiser au Brésil ou au Pérou qu'en Belgique ?

Permettre aux citoyens de participer aux décisions concernant l'utilisation des ressources publiques de leur commune, serait-il réservé aux pays du Sud ?

Lorsque nous présentons les origines et fondements des budgets participatifs, on nous répond très souvent : « *Mais en Amérique Latine, le contexte est différent. Ici on ne peut pas faire de budget participatif de telle ampleur.* » Pourtant, d'autres communes, voire des régions, l'ont fait ou le font encore en France, en Espagne, au Portugal, en Italie, en Pologne...

Persuadés qu'il est possible de construire des démarches de budgets participatifs en Belgique, nous analysons plusieurs chemins possibles dans le contexte belge, en repartant d'expériences existantes et en soulignant comment s'y dessinent ou pourraient y être développés les principes fondateurs des budgets participatifs.

Pas besoin d'une bonne santé budgétaire pour lancer un budget participatif !

En cette période de crise économique, il pourrait sembler que les communes n'ont pas assez d'argent pour envisager de mettre en débat son utilisation avec la population. Pourtant, le budget participatif n'est pas nécessairement fonction du montant disponible. C'est avant tout une volonté de construire une autre manière de « faire politique » et d'élaborer des choix budgétaires entre pouvoirs publics et habitants.

Une des parties de ce document analyse les montants mis en débat dans plusieurs expériences. Comme le montre la pratique emblématique de Porto Alegre au Brésil, le budget participatif a commencé dans un contexte

de « caisses vides », ce qui montre que sa mise en œuvre ne rime pas avec de larges disponibilités financières.

La démarche d'un budget participatif consiste à réaffirmer que les questions financières peuvent être discutées collectivement, font partie du débat public. Il s'agit de comprendre d'où vient l'argent, d'appréhender le coût réel d'un aménagement public et de définir, ensemble, quels sont les investissements à réaliser en priorité. Quelle que soit la situation financière de la commune, toutes ces questions restent centrales et le dispositif garde tout son sens.

En quoi les budgets participatifs sont-ils intéressants ?

Au cours des dernières années, Periferia a élaboré plusieurs documents autour du budget participatif, et notamment un plaidoyer « *Pourquoi encourager les budgets participatifs ?* ». Nous y soulignons plusieurs dimensions que nous estimons fondamentales :

- ils permettent d'ouvrir la « boîte noire » des ressources publiques pour les remettre dans les mains des citoyens ;
- ils réduisent les inégalités et encouragent l'inclusion ;
- ils développent et s'appuient sur les capacités citoyennes.

Ce positionnement de Periferia cherche aussi à faire la différence entre des budgets participatifs et des dispositifs souvent appelés « enveloppes de quartier ». Ceux-ci, parce qu'ils confient à des citoyens une enveloppe de ressources publiques dans laquelle ils peuvent puiser pour développer leurs actions, sont souvent associés à des budgets participatifs. Pourtant, tout au long du document, on soulignera aussi toutes les différences entre ces deux approches qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs.

C'est donc pour s'y retrouver sur les concepts et sur les méthodes des budgets participatifs que nous avons élaboré ce document, largement alimenté par des références reprises dans la base de données disponible sur notre site.

SOMMAIRE

LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UN BUDGET PARTICIPATIF	P.9
1 Qu'est-ce qu'un budget participatif ?	P.11
2 Éléments de typologie des budgets participatifs	P.15
3 Les principales logiques qui guident la mise en œuvre des budgets participatifs	P.21
4 Cinq principes fondamentaux d'un budget participatif	P.24
CLÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN BUDGET PARTICIPATIF	P.27
1 Le cycle du budget participatif : les différentes étapes de sa mise en œuvre	P.29
2 Des rôles-clés pour un budget participatif	P.52
3 L'importance du cycle du budget participatif	P.57

EST-CE POSSIBLE DE DÉVELOPPER UN BUDGET PARTICIPATIF EN BELGIQUE ?

P.61

1 Plusieurs chemins vers du budget participatif

P.63

2 Analyse d'expériences belges et européennes à la lumière des 5 principes fondamentaux du budget participatif

P.67

3 En conclusion : nous traçons le chemin vers des budgets participatifs

P.77

LES ÉLÉMENTS FONDAMENTAUX D'UN BUDGET PARTICIPATIF



Dans ce chapitre, nous repartons des éléments de base utiles à connaître pour comprendre le budget participatif. Cette partie permet aussi d'analyser ce qui sous-tend chaque démarche de budget participatif, en repartant de différentes expériences latino-américaines et européennes.

Qu'est-ce qu'un budget participatif ?

C'est dans la ville de Porto Alegre au sud du Brésil que naît le premier budget participatif d'ampleur. Il s'agit d'un « processus par lequel la population définit la destination des ressources publiques, en général une partie ou la totalité des investissements ».

Les responsables de la ville de Porto Alegre le définissent de la manière suivante :

« Le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Le citoyen ne limite pas sa participation au seul vote pour élire l'exécutif et le parlement, mais il décide aussi les priorités en termes de dépenses et contrôle la gestion du gouvernement. Il n'est plus celui qui aide à la politique traditionnelle, mais devient le protagoniste permanent de la gestion publique. Le Budget Participatif combine démocratie directe et démocratie représentative. » (Ubiratan de Souza, Porto Alegre)

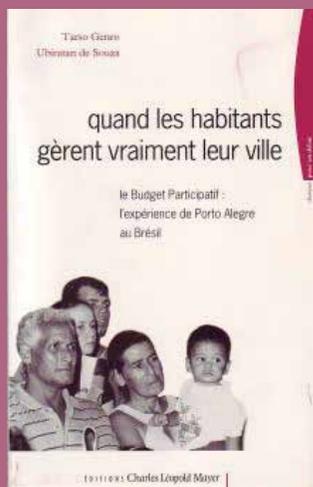
C'est donc sur fond d'une vision politique forte et délibérément orientée vers un nouveau rôle pour le citoyen qu'est né le budget participatif.



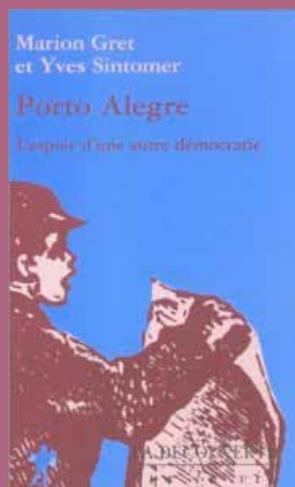
Une affiche invitant au budget participatif de la ville brésilienne de Juiz de Fora :
« Budget Participatif :
La destinée de la ville est entre nos mains »

POUR ALLER PLUS LOIN

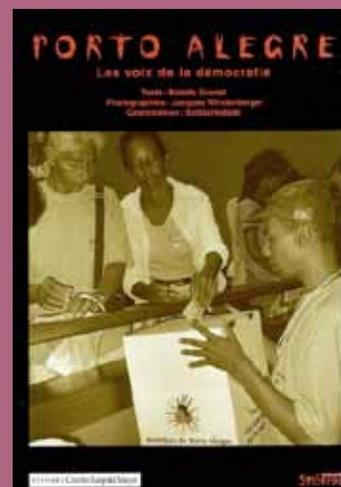
A découvrir dans la base de données accessible sur le site de Periferia : www.periferia.be



Le point de vue des élus : « Quand les habitants gèrent vraiment leur ville » de T. Genro et U. de Souza.



Le point de vue des chercheurs : « Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie » de Y. Sintomer et M. Caret.



Le point de vue d'anciens délégués des quartiers : « Les voix de la démocratie – vivre le budget participatif », de Solidariiedade.

D'où vient cette démarche et dans quel contexte est-elle née ?

Au terme de la dictature militaire au Brésil (1964-1985), commence une nouvelle période pour le pays, qui se caractérise par l'approbation de la « constitution citoyenne » d'octobre 1988. Le mois d'après, ont lieu les premières élections municipales ouvertes à toutes les communes du pays. C'est à cette occasion que le Parti des Travailleurs (PT) accède à la mairie de Porto Alegre qu'il gouvernera de janvier 1989 jusqu'à décembre 2004 sans interruption.

Le Parti des Travailleurs a été fondé en 1980 à partir des nombreuses mobilisations populaires pendant la dictature. Né des mouvements sociaux et d'une lutte pour un autre modèle de société et de gouvernement, l'engagement des candidats du PT à Porto Alegre était de « gouverner avec les citoyens ». Une fois arrivés au pouvoir, les nouveaux élus municipaux ont commencé à concevoir des dispositifs qui permettaient de mener les politiques publiques en lien avec la population.

Pourtant, les caisses municipales n'étaient pas très remplies en 1989. Mais la conjoncture brésilienne a joué en faveur du budget participatif puisque la nouvelle constitution prévoyait des transferts de compétences et de ressources de l'état central vers les municipalités, ainsi qu'une certaine autonomie au niveau des impôts locaux. C'est sur cette base qu'a pu naître le budget participatif de Porto Alegre.



« Ce sont les utopies et les rêves qui nous font vivre... Nous voulons un gouvernement où les citoyens participent et décident directement des politiques publiques, plusieurs fois par an, et surtout contrôlent le budget public de la ville. »

Interview de Raul Pont, maire de Porto Alegre de 1996 à 1999 - extrait de l'émission 'Sagacités' n°319 (année 2000) disponible via notre base de données sur www.periferia.be

RÉFLEXION

Le budget participatif, tel qu'il s'est construit à ses origines, est avant tout une autre manière de penser la gestion publique et de construire des choix de politiques publiques. Il donne au citoyen de nouvelles fonctions, sans décharger l'élu politique de ses responsabilités.



Budget participatif de Cascais (Portugal)

«Cascais est fait pour nous tous»

- Population : 206.500 habitants
- Localisation : 30 km de Lisbonne
- Expérience née en 2011 dans le cadre de l'Agenda 21 et qui s'est ensuite élargie à d'autres thématiques
- www.cm-cascais.pt/area/orcamento-participativo-0

Un processus en 5 étapes

1. **Février à mai** : préparation du processus
2. **Juin – juillet** : collecte et élaboration de propositions lors d'assemblées de quartier (460 participants)
3. **Août – septembre** : analyse technique des propositions
4. **Octobre** : choix des propositions via un vote par téléphone, sms ou sur place, pour définir les priorités entre les projets éligibles (23.200 participants)
5. **Novembre** : annonce des résultats et approbation du budget



Source : Cabannes, Y, Delgado, C (Ed), Participatory Budgeting, Dossier N° 1, (2015:3), Another city is possible ! Alternatives to the city as a commodity series, 230 pages, Lisbon, (c) Creative Commons.

Éléments de typologie des budgets participatifs

Si on parle de typologie, c'est parce qu'il existe une très large variété d'expériences de budgets participatifs, ce qui en souligne la force. Nous nous référons souvent à celle de Porto Alegre ; pourtant, il ne s'agit certainement pas d'un modèle à copier, mais plutôt d'une référence et d'une source d'inspiration. Un ensemble de facteurs conjoncturels, politiques, sociaux et financiers ont permis que cette expérience se développe avec une telle ampleur et se constitue en référence aux niveaux national et international, mais bon nombre d'autres communes, institutions et acteurs ont développé des initiatives passionnantes de budgets participatifs.

Pour aborder cette diversité, nous proposons trois portes d'entrées : les échelles territoriales, les publics, les thématiques. Cette première manière d'organiser les expériences pour mieux s'y retrouver dans la richesse des pratiques est à croiser avec les logiques qui guident la mise en œuvre des budgets participatifs et que nous abordons plus en détail aux pages suivantes.

Différentes échelles territoriales

La grande majorité des expériences de budgets participatifs se sont développées à **l'échelon communal, municipal** (ou son équivalent selon les contextes, comme par exemple les districts de la région métropolitaine de Lima au Pérou). Cela s'explique notamment parce que les communes disposent d'un budget autonome, avec la plupart du temps une part d'investissements sur laquelle des choix sont possibles avec la population. Il s'agit également de l'échelle où il existe une plus grande proximité entre élus politiques et population pour construire des mécanismes de dialogue et de prise de décision partagée sur les ressources publiques.

Porto Alegre, Brésil

Contexte urbain, capitale régionale au sud du pays

1,2 million d'habitants

Large participation des périphéries, avec inversion des priorités d'investissement

Cotacachi, Equateur

Contexte rural, avec un centre urbain

41.000 habitants

Importantes diversités culturelles, nouvelle répartition du budget entre rural et urbain

CPAS de Charleroi

Contexte urbain

205.000 habitants

Fonds spécifique du volet « Participation » du Centre Public d'Action Sociale, destiné à des initiatives citoyennes

Budget participatif des lycées de la Région Nord Pas de Calais (France)

- Nombre de lycées dans la région : 278
- Nombre d'élèves : 180.000
- Expérience née en 2010 de manière expérimentale et qui intègre chaque année de plus en plus de lycées
- www.nordpasdecalais.fr/jcms/c_5220/le-budget-participatif-des-lycees

décider
voter
échanger parler

Budget participatif
des lycées

dire

Mieux vivre et travailler dans mon lycée

dialoguer
oser
s'exprimer

www.nordpasdecalais.fr

Logo: PARTICIPONS! EN NORD-PAS DE CALAIS

Logo: Région Nord-Pas de Calais

Les étapes du processus se déroulent en deux ans et s'organisent de la façon suivante :

1. **Octobre** - réunion et échanges de propositions pour des idées de projets
2. **Février** - réunion de débat, décision, vote : une fois ces propositions étudiées et évaluées financièrement par les services de la Région, large débat au sein de chaque lycée pour choisir 3 projets prioritaires par lycée
3. **Vote par les élus régionaux** du financement des projets prioritaires de chaque établissement
4. **Réalisation des projets**

Source : Cabannes, Y, Delgado, C (Ed), op.cit..

De manière plus spécifique, on observe des initiatives à **l'échelon de quartiers** ; celles-ci sont souvent initiées avec la perspective de s'élargir à d'autres quartiers et de servir d'expérience pilote. Cette échelle garde les mêmes avantages qu'un travail dans une commune, sauf que généralement le budget communal n'est pas réparti par quartier ; du coup, il s'agit rarement d'une partie du budget communal qui est discutée avec les habitants, mais plutôt d'un montant assez limité et parfois déconnecté de l'action communale. De plus, le risque de cette échelle d'action peut être de se limiter aux enjeux locaux qui concernent le quartier, alors que le budget participatif cherche davantage à croiser les différents enjeux existants sur un même territoire.

Enfin, **l'échelon régional**, même s'il n'est pas le plus habituel – notamment vu l'ampleur du territoire et un autre type de relations entre pouvoirs publics et citoyens – a connu quelques expériences, notamment dans la région de Porto Alegre au Brésil. Actuellement, on rencontre des expériences régionales limitées à une thématique spécifique, comme les lycées dans la région Nord Pas de Calais en France ou les Quartiers Durables Citoyens en région bruxelloise.

Priorité à certains publics

Plusieurs expériences ont choisi de donner, grâce au budget participatif, de nouvelles opportunités à un groupe spécifique de la population : des jeunes, des femmes, des enfants, des personnes en grande précarité...

Dans ces cas, les principes du budget participatif sont mis au service d'acteurs qui généralement ont moins de place dans les débats et propositions qui guident les choix d'utilisation des ressources publiques. On constate alors qu'il s'agit souvent de démarches menées dans le cadre d'une politique sectorielle ou au sein d'une institution spécifique qui met une partie de son budget en débat (par exemple, un CPAS).

Scheut, Anderlecht

Quartier de la région bruxelloise

3.500 habitants

Projets d'habitants et de collectifs financés par un fonds géré avec les habitants

Guarulhos, Brésil

Contexte urbain en périphérie de São Paulo

1,3 million d'habitants

Un montant d'investissement identique pour chaque quartier, décidé par les habitants

Cascais, Portugal

Contexte urbain, en périphérie de Lisbonne

206.500 habitants

Vote par la population (SMS, mail...) entre différentes propositions présentées en vidéos

Diversité ethnique et culturelle à Cotacachi (Equateur)



Population : 41.116 habitants

- urbaine : 8.620 (20,9%)
- rurale : 32.496 (79,1%)

Répartie entre :

- Indiens : 24.670 (60%)
- Afro-équatoriens : 2.056 (5%)
- Métisses : 14.390 (35%)

Distribution équitable des ressources financières en fonction des territoires

- Zone rurale (80% de la population) : 70% de l'investissement
- Zone urbaine (20% de la population) : 20% de l'investissement
- Processus de participation : 10% de l'investissement



Des thématiques ou enjeux spécifiques

La troisième porte d'entrée se trouve parfois à la croisée des deux précédentes. Elle montre combien certaines expériences de budget participatif, au-delà d'un choix partagé sur le budget, ciblent une dimension plus spécifique : par exemple, la santé ou le logement ; mais aussi la question d'une meilleure visibilité des minorités, un meilleur équilibre entre le centre et la périphérie d'une ville...

Parfois cette dimension est affirmée dès le départ de l'expérience ; dans d'autres cas, elle apparaît au fur et à mesure, voire même comme un effet observé du budget participatif et qui en devient alors la priorité.

Les lycées, région Nord Pas de Calais

180.000 lycéens

Projets d'investissement discuté par étudiants, professeurs, direction, personnel maintenance, voisins et parents

Quartiers durables citoyens, région bruxelloise

35 quartiers de la région bruxelloise en 2015

Gestion collective avec les habitants d'un fonds pour des projets durables

RÉFLEXION

Il n'existe pas un modèle unique de budget participatif, mais une large diversité. C'est notamment le contexte où il est mis en œuvre et le choix de s'attaquer à un enjeu spécifique qui vont permettre de lui donner sa tonalité spécifique.

Le territoire communal reste l'échelle privilégiée (lien au budget communal, plus grande proximité entre élus et population), mais d'autres échelles territoriales sont envisageables.

Différentes logiques de budgets participatifs

Logique gestionnaire, administrative

- Améliorer l'efficacité de l'administration publique
- Améliorer les politiques publiques en valorisant les savoirs citoyens et en étant plus proche du citoyen (nouvelles technologies)
- Réduire les conflits et garantir la légitimité du pouvoir

Exemples d'ancrage au niveau communal. Budget participatif lié:

- à l'échevinat des finances
- à la direction de la planification

Logique sociale, citoyenne

- Questionner et réordonner les priorités:
 - *Inverser les priorités*
 - *Créer du lien social*
- Conscientiser et éveiller à la citoyenneté

Exemples d'ancrage au niveau communal. Budget participatif lié:

- à l'échevinat des affaires sociales
- au responsable de la participation

Logique politique

- Démocratiser radicalement la démocratie
- Améliorer le système politique
- Développer une nouvelle culture politique

Exemples d'ancrage au niveau communal. Budget participatif lié:

- au Bourgmestre
- au responsable du développement durable

Logique redistributive

- Corriger les déséquilibres sociaux à travers une action territorialisée

Les principales logiques qui guident la mise en œuvre des budgets participatifs

Une étude comparée d'expériences existant dans plusieurs dizaines de villes du monde¹ a permis de souligner différentes logiques qui incitent à mettre en œuvre et/ou soutenir une démarche de budget participatif. Nous nous inspirons de cette étude pour revenir sur ces logiques.

Chaque logique induit l'utilisation privilégiée d'instruments, un mode d'organisation ou une étendue spécifique, et peut cibler davantage certains acteurs que d'autres. Plusieurs analyses sociologiques et sociopolitiques ont cherché à mieux comprendre ces logiques à travers lesquelles on peut analyser le sens des expériences de budget participatif. Parmi celles-ci, quatre sont fréquemment mises en avant.

La logique gestionnaire, administrative

Dans cette logique, le budget participatif est conçu comme une façon d'améliorer l'efficacité de l'administration publique et des mesures qui sont prises. D'une manière ou d'une autre, l'objectif est de rationaliser les dépenses, voire de faire des économies, et de garantir des investissements qui seront utiles et bien utilisés par la population.

On observe souvent le recours aux nouvelles technologies pour récolter des informations auprès des citoyens, des commentaires sur des propositions d'action, des suggestions d'adaptation des méthodes utilisées, etc.

Dans plusieurs municipalités d'Allemagne, cette logique a été poussée à l'extrême, avec comme objectif d'associer les citoyens aux décisions relatives à l'austérité : ceux-ci sont invités à définir non pas les investissements à réaliser, mais les espaces où les coupe budgétaires peuvent se faire en générant le moins de préjudices.

En Allemagne et en Angleterre, les expériences de budgets participatifs cherchent à «*apporter plus de transparence dans les affaires publiques, à encourager les institutions responsables et à améliorer la gestion publique*».

Barnes Marian , Newman Janet and Sullivan Helen, Power participation and political renewal, the Policy Press, Bristol, 2007.

1. Cabannes, Yves. Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento Base. Segunda versión ampliada, Alcaldía Municipal de Porto Alegre, Red Urbal N°9, Porto Alegre, Mayo 2005, 183p. (document téléchargeable sur www.portoalegre.rs.gov.br/urbal ou sa version précédente sur la base de données de Periferia).

La logique sociale, citoyenne

Ici, la mise en place du budget participatif est guidée par la recherche de résultats à produire sur le plan social. Ces résultats peuvent concerner des dimensions variées, comme « l'inversion des priorités » au Brésil dans la mesure où le budget participatif permet de redéfinir et réordonner les priorités, en permettant davantage d'investissements dans des quartiers jusque là moins nantis ; ou « la création de liens sociaux » entre les acteurs de la société, notamment en Europe, où le budget participatif encourage souvent la construction d'actions conjointes, voire de convivialité.

Du coup, cette logique se traduit par une volonté de croisements entre publics différents et souvent peu habitués à se rencontrer et à échanger. « Imaginer de faire se croiser les garagistes clandestins avec les mères au foyer du quartier et les médecins de la clinique voisine. »

La logique politique

Dans ces cas, le budget participatif est au service de l'idée visant à « démocratiser la démocratie ». Il est impulsé pour repenser le système politique, en mettant en débat la manière de construire et prendre les décisions. Il a une implication sur le rôle du citoyen qui n'est plus vu comme l'électeur, mais comme un acteur de la mise en œuvre des politiques publiques.

C'est clairement la logique qui a guidé l'expérience de Porto Alegre, d'abord construite au sein du Parti des Travailleurs par un large débat sur une autre manière de gouverner.

La logique redistributive

Cette quatrième logique envisage le budget participatif comme un moyen de repenser l'utilisation des ressources publiques, vues dans ce cas pour rééquilibrer les disparités sociales ou territoriales. Il s'agit de revoir le mode de répartition des ressources en fonction des besoins et c'est pour cette raison que nous l'avons placée sur le schéma à la croisée des logiques politique et sociale. Le budget participatif, par ses étapes de dialogue entre citoyens issus de différentes parties d'une ville et provenant

souvent de diverses catégories socio-professionnelles, encourage le croisement d'intérêts et de logiques. Il permet alors d'envisager des règles de répartition du budget en privilégiant les groupes et territoires les moins favorisés.

L'expérience de Cotacachi s'est construite autour de cette logique, en cherchant à rééquilibrer la répartition du budget entre les zones rurales et le centre urbain, mais du coup aussi en permettant l'accès aux ressources publiques aux groupes sociaux qui en étaient les plus éloignés.

Des logiques ni exclusives, ni exhaustives !

Il est fréquent de retrouver plusieurs logiques dans une même démarche de budget participatif. Comme le montre le schéma à la page précédente, il est intéressant d'observer qui est le porteur de la démarche au sein d'une commune car cela permet de mieux cerner la logique poursuivie. A Porto Alegre, le maire de la ville en était l'initiateur et deux organismes municipaux avaient un rôle fondamental : le secrétaire de la planification (qui avait en charge les finances) et l'équipe responsable des « relations avec la population ». Cela montre combien le budget participatif était principalement guidé par une logique politique, tout en s'appuyant sur les logiques gestionnaire et sociale.

RÉFLEXION

Identifier la ou les logique(s) prédominante(s) d'un processus de budget participatif permet de souligner les éléments de sens qui ont été pensés par son initiateur. Parfois, la volonté est de lutter contre la corruption, ou d'encourager le contrôle citoyen et la transparence des finances publiques, ou encore de construire de meilleures décisions. Même si les logiques soulignent des spécificités assez diverses, elles montrent aussi des complémentarités les unes avec les autres. Peut-être est-ce aussi en les articulant que le sens du budget participatif peut devenir plus riche.

Cinq principes fondamentaux d'un budget participatif

A partir des expériences menées et observées ici et ailleurs, Periferia met en évidence 5 principes fondamentaux qui lui semblent incontournables pour pouvoir parler de budget participatif. Ceux-ci ont été formulés à partir de différentes études et analyses.

1 LA VOLONTÉ POLITIQUE

Etant donné qu'il s'agit de mettre en débat le budget public (ou tout au moins une partie), il est évident qu'il est indispensable que les élus politiques soient partie prenante de la démarche. Les différentes logiques présentées ci-avant montrent que cette volonté politique peut être celle du bourgmestre ou d'un échevin (en se référant à l'échelon communal), et qu'il n'est pas envisageable de construire un budget participatif sans une implication des élus politiques.

2 DES RESSOURCES DISPONIBLES

Si on parle de budget, cela sous-entend qu'on parle de ressources publiques. La démarche n'a de sens que si ce sont des montants réels qui sont mis en débat, et donc que c'est le budget public (ou tout au moins une partie) qui est discuté avec la population. Dans le cas contraire, on parlera d'un processus participatif qui définira des priorités sans aboutir jusqu'aux montants précis liés à ces priorités.

3 LA MOBILISATION DE LA POPULATION

Qui dit participatif dit bien entendu implication des acteurs de la société. Il est évident qu'aucun budget participatif n'aurait de sens si la population ne s'y implique pas. Pourtant, cette condition n'est pas toujours évidente à atteindre, surtout dans nos contextes occidentaux. L'enjeu est donc aussi de sensibiliser les participants à tout ce que représente le budget participatif, ce qu'il permet et les enjeux qui le traversent, afin qu'ils en mesurent toutes les dimensions.

4

LE CROISEMENT D'INTÉRÊTS

Ce principe nous semble un des plus fondamentaux, mais aussi un des plus complexes à mettre en œuvre. Il apparaît particulièrement central lors de la définition des priorités qu'impose la pratique d'un budget participatif. Ne disposant jamais d'assez de ressources pour financer toutes les nécessités, il est nécessaire de faire des choix et d'identifier ce qui devra être investi en priorité. Mais qui va en décider ? De nombreuses expériences montrent que c'est au croisement entre des intérêts divergents que se construisent les décisions les plus partagées et légitimes. Cela se traduit alors par des mécanismes de prise de décision multi-acteurs qui associent une large diversité de groupes, personnes et institutions.

Ce croisement est rendu plus difficile sur des territoires restreints (comme à l'échelle d'un quartier), où les enjeux assez locaux ne sont pas toujours confrontés à d'autres points de vue, ce qui peut menacer le caractère « public » des choix budgétaires.

5

LA RÉVISION COLLECTIVE DES RÈGLES

La grande majorité des budgets participatifs fonctionne sur la base de règlements internes qui sont revus chaque année. Au terme de chaque élaboration de budget, il y a évaluation de la manière dont les choses se sont passées : les règles qui ont été utilisées ont-elles permis d'atteindre les objectifs définis ? Les décisions prises ont-elles croisé les différents intérêts ? etc. Le cycle annuel se clôture alors par une révision des règles et par l'adaptation du règlement d'ordre intérieur de la démarche. Cette révision apparaît comme une étape incontournable avant d'entamer l'élaboration d'un nouveau budget.

Ce principe est un élément fondateur de toutes ces expériences dans la mesure où il permet une adaptation progressive de la démarche au contexte, aux enjeux qui apparaissent. La démarche n'est donc pas figée une fois pour toute et on peut collectivement en questionner les modes de faire. D'ailleurs, rares sont les contextes où les budgets participatifs sont régis par des lois, l'argument – notamment au Brésil – étant de dire qu'imposer le budget participatif par le biais d'un cadre légal risque de tuer la dynamique sociale. Le débat est ouvert...

CLÉS POUR LA MISE EN ŒUVRE D'UN BUDGET PARTICIPATIF



Ce chapitre aborde la manière de mettre en place un budget participatif. Il nous éclaire sur les étapes et acteurs clés du processus, en proposant des illustrations de modes de faire d'ici et d'ailleurs. Cette partie se veut davantage « pratique » ; pour autant, elle ne doit pas être lue comme « le mode d'emploi » pour la mise en place du budget participatif, mais comme un guide d'inspiration reprenant des éléments auxquels se référer.

Le cycle du budget participatif : les différentes étapes de sa mise en œuvre

Très souvent, les processus de budget participatif sont schématisés sous la forme de cycles pour être transmis à la population et aux différents acteurs qui s'y impliquent. Le choix de la forme cyclique appuie le caractère répétitif du processus (souvent un cycle d'un an) et des étapes qui le constituent. Le modèle reste le même d'une année à l'autre, même si son contenu peut être adapté, en fonction des éléments issus de l'évaluation de l'année précédente.

Chaque cycle peut être construit sous des formes et avec des objectifs bien différents : il en existe de nombreuses variantes ! C'est aussi cette diversité qui fait la richesse des budgets participatifs, non pas comme une recette à suivre, mais comme un ensemble de principes à partir desquels chaque commune ou institution publique s'invente sa propre démarche avec les citoyens.

Pour entrer dans les étapes du budget participatif, nous nous sommes inspirés d'un cycle élaboré par l'organisation CARE. Il permet d'avoir un aperçu rapide des grandes étapes d'un budget participatif.



Les grandes étapes d'un budget participatif - cycle élaboré par Periferia, en s'inspirant notamment du travail mené par l'organisation CARE (¿Cómo hacer un presupuesto participativo? 2005 CARE, CODENPE, AECI).

Sept étapes clés

Ce cycle a été construit avec la référence d'un budget participatif d'une commune. La première boucle (flèche verte) correspond à l'élaboration d'un budget participatif. Elle se prolonge par une deuxième boucle (flèche jaune) représentant la mise en œuvre de ce budget, tout en montrant aussi un retour à la première boucle pour élaborer le budget participatif de l'année suivante

- 1** **Information** de la population sur le budget communal, sur la partie qui sera mise en débat dans le cadre du budget participatif, et sur les montants attribués à chaque quartier (voire à des thématiques transversales décidées collectivement).
- 2** Au sein de chaque quartier (ou thématique), définition par les habitants des actions prioritaires à inclure dans le budget, puis mise en commun entre tous les quartiers pour établir une **liste de demandes prioritaires** pour toute la commune.
- 3** **Analyse par les services techniques** de la commune de ces demandes pour voir si elles sont réalisables techniquement et quel est le budget nécessaire pour les réaliser.
- 4** Élaboration de la matrice budgétaire avec les représentants des quartiers (et thématiques) qui précise les projets retenus, suivi du **vote au sein des espaces officiels de la commune** (Collège et conseil communal en Belgique).
- 5** Évaluation du processus mené pour l'élaboration du budget participatif, **révision des règles** et adaptation de la méthode pour l'élaboration du budget participatif de l'année suivante.
- 6** Poursuite du cycle sur la seconde année avec l'**exécution des projets**, la réalisation des chantiers...
- 7** **Contrôle** de l'utilisation des ressources publiques.





L'information sur le budget et sur le montant disponible pour le budget participatif

Cette première étape consiste à informer les habitants et acteurs locaux du budget communal annuel global disponible pour l'année suivante, et à identifier la part de ce budget qui sera discutée avec les habitants. Très souvent, il s'agira du budget d'investissement de la commune (appelé « budget extraordinaire » dans les finances publiques en Belgique).

Cette séance d'information peut être l'occasion de resituer le budget participatif par rapport à l'ensemble des finances publiques de la commune, en expliquant l'origine des recettes (« d'où viennent-elles? »), le montant disponible pour le budget participatif (« de combien dispose-t-on ? »).

Quel est le montant mis en débat et à quoi correspond-il ?

Selon les cas, le montant du budget participatif peut être l'ensemble ou une partie du budget d'investissement, ou alors le budget d'une compétence spécifique (Agenda 21, éducation...). Parfois, il correspond à un montant transféré d'un échelon supérieur (Région, Etat).

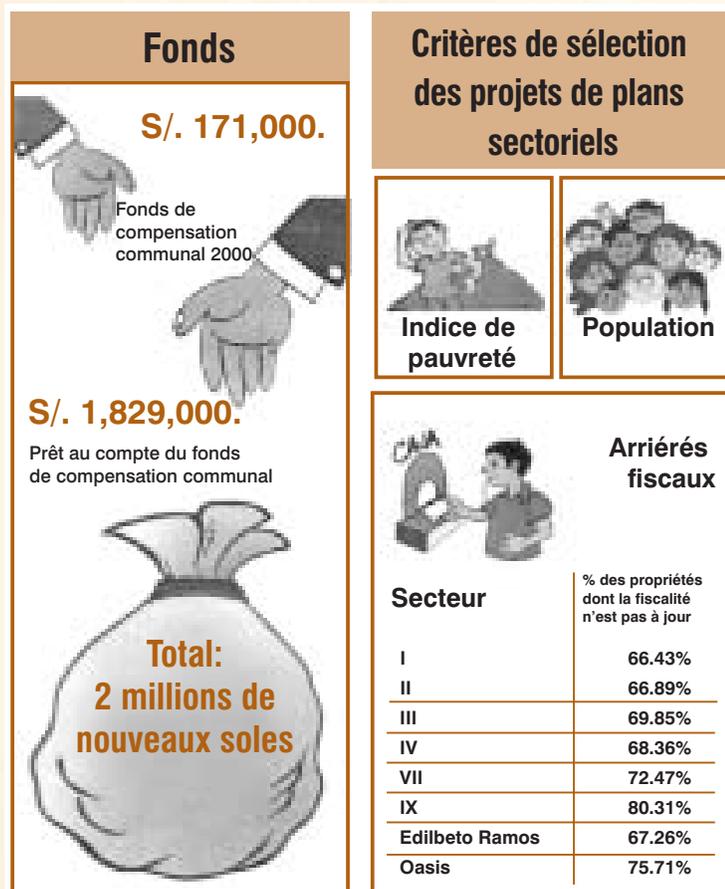
Comment ce montant est-il réparti ?

Cette première information est aussi l'occasion de poser les balises pour l'utilisation du fonds du budget participatif, à savoir « comment on le répartit ? », par exemple entre les différents quartiers et/ou les thématiques transversales retenues...

Pour savoir comment se répartissent les montants du budget participatif, il faut des règles. Celles-ci sont élaborées par la commune ou, de préférence, de manière conjointe avec des habitants. Elles peuvent reposer sur des aspects spécifiques à chaque expérience.



Règles de répartition des ressources du budget participatif de Villa El Salvador à côté de Lima (Pérou)



En 2002, Villa El Salvador (Pérou) utilisait trois règles - définies de manière participative - pour répartir le fonds du budget participatif entre les différents quartiers (ou secteurs) de la commune :

- **l'indice de pauvreté**: plus un quartier est pauvre, plus il reçoit de l'argent;
- **la population**: plus il y a d'habitants dans le quartier, plus il reçoit de l'argent;
- **les arriérés fiscaux**: plus les habitants sont à jour dans le paiement de leurs impôts, plus le quartier reçoit de l'argent.

Exemples de règles de répartition des montants d'un budget participatif

Des règles liées au territoire :

- répartition égale entre tous les quartiers de la commune;
- répartition définie en fonction de la superficie de chaque quartier;
- répartition en fonction du nombre d'habitants dans chaque quartier;
- une partie du montant est réservée pour des projets liés à l'ensemble de la commune et n'est donc pas affectée à un quartier spécifique.

Des règles socio-économiques :

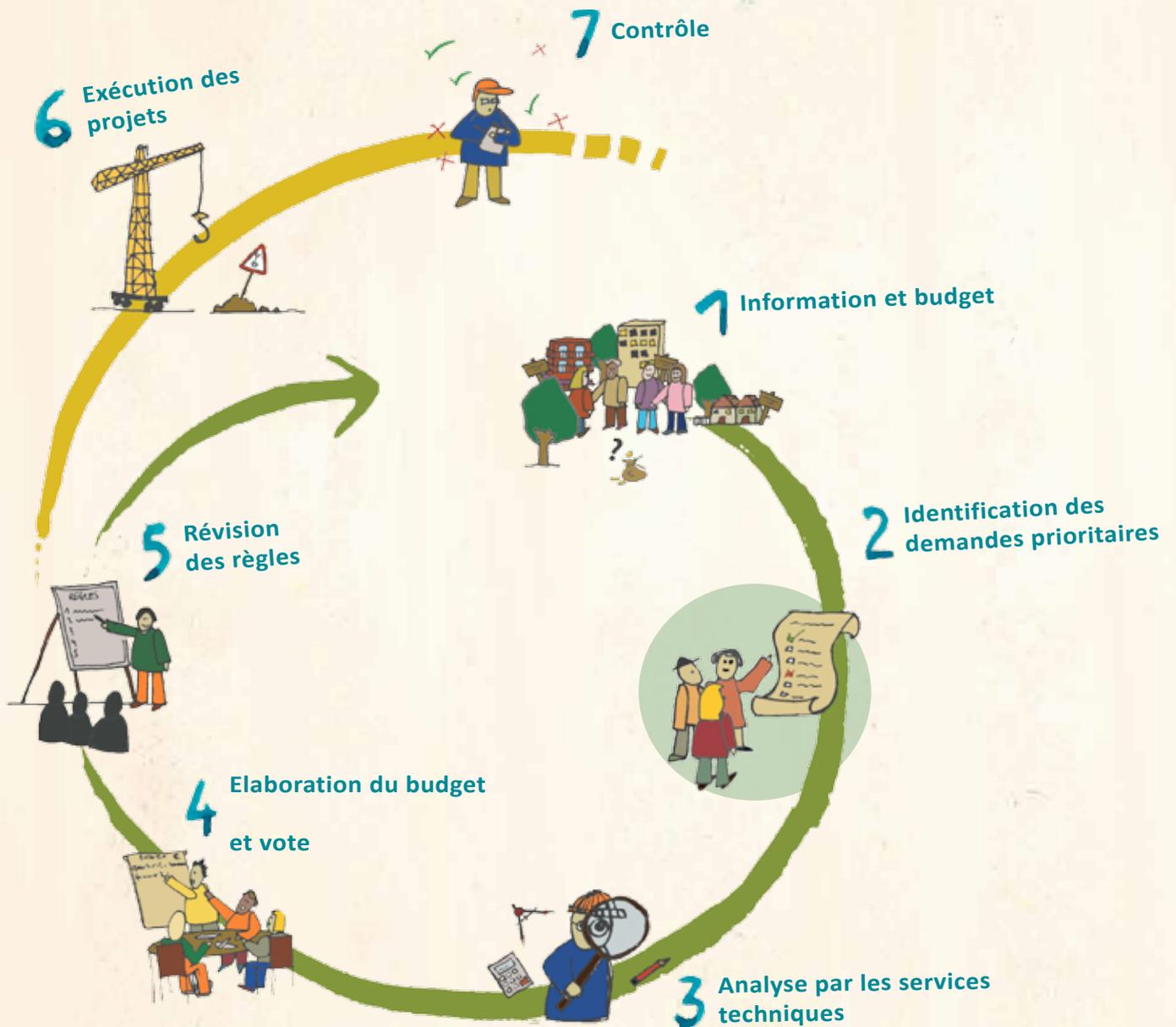
- répartition différenciée entre les quartiers en fonction de leur niveau de service (un quartier qui dispose de moins d'équipements ou qui est plus délabré recevra davantage de ressources);
- partie du montant réservé à des publics fragilisés, minoritaires ou ayant des besoins spécifiques.

Des règles d'ordre politique :

- répartition qui tient compte du fait que les habitants sont en ordre de paiement de leurs impôts ou non (l'idée est que, s'ils paient leurs impôts, il y a davantage de ressources du budget participatif pour leur quartier, ce qui montre le lien entre le paiement des impôts et la possibilité d'investissement);
- répartition entre les quartiers qui tient compte du nombre d'allocataires sociaux.

Dans cette première étape, on peut observer l'ampleur de la volonté politique des élus de faire du budget participatif : d'abord, par la présentation publique du budget communal ; ensuite, par l'importance des montants qui sont mis en débat avec les citoyens.

Les règles de répartition du budget entre les quartiers et thématiques reflètent également les objectifs mis en avant par ce budget participatif : outil d'intégration sociale, de conscience citoyenne...



2 La collecte des demandes et leur priorisation pour le budget participatif

Une fois les montants définis pour chaque quartier (ou thématique), il est nécessaire de recueillir les demandes d'actions et de projets, puis de choisir collectivement lesquelles seront prioritaires en termes d'investissement. Généralement, ce choix se fait en deux étapes :



➔ Au sein des quartiers et thématiques

Lors d'une assemblée avec les habitants, chaque quartier établit une liste de demandes : des voisins viennent pour revendiquer une crèche ou la réfection d'une voirie, un groupe de jeunes sollicite une formation professionnalisante, etc.

Cet ensemble de demandes est ensuite classé par ordre de priorités. Une demande de formation ou de crèche sera, par exemple, classée plus haut qu'une bibliothèque, etc. Les critères de priorisation correspondent à un ou plusieurs domaine(s) - comme la santé, l'éducation, la mobilité - ou à des enjeux transversaux comme la cohésion sociale, l'intergénérationnel, etc.

Le système utilisé pour identifier le degré de priorité de chaque demande est défini dans le règlement du budget participatif ; celui-ci a été élaboré au préalable (on y reviendra à l'étape n°5). Les critères de priorisation peuvent concerner toute la commune ou être spécifiques à chaque quartier.

Le classement des demandes se fait au sein de l'assemblée d'habitants qui les a collectées ou dans certains cas est réalisé par des délégués choisis lors de cette même assemblée.

GOUVERNEMENT LOCAL

(2 élus + maire)

3 participants

MOUVEMENT SYNDICAL

3 participants

MOUVEMENT POPULAIRE

2 participants

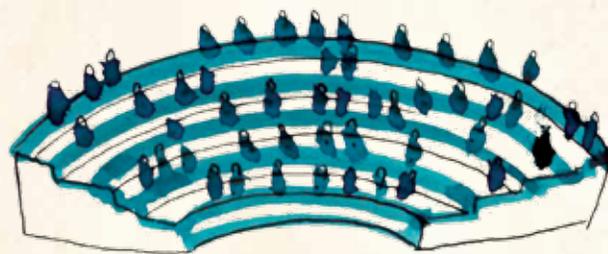
FONCTIONNAIRES PUBLICS

1 participant

24 participants

QUARTIERS

(3 participants par quartier)



CONSEIL DU BUDGET PARTICIPATIF DE BELÉM (BRÉSIL)

50 PARTICIPANTS

8 participants

GROUPES SPÉCIFIQUES

- Jeunes (3 participants)
- Handicapés (1 participant)
- Population noire (1 participant)
- Population indienne (1 participant)
- Homosexuels (1 participant)
- Femmes (1 participant)

3 participants

SECTEUR PRIVÉ
(industries, services, commerces)

5 participants

THÉMATIQUES

- Urbanisme et Environnement
- Economie Solidaire
- Inclusion sociale
- Citoyenneté culturelle
- Gestion démocratique

A Belém (Brésil), en 2002, le Conseil du budget participatif a été rebaptisé «Congrès de la ville» pour montrer l'importance de la démarche. Il donnait de la place à des groupes spécifiques qui, sinon, n'auraient pas été présents dans les débats. (Données et schéma inspiré d'une présentation de Yves Cabannes - UNDP/UN-Habitat/Programa de Gestión Urbana).

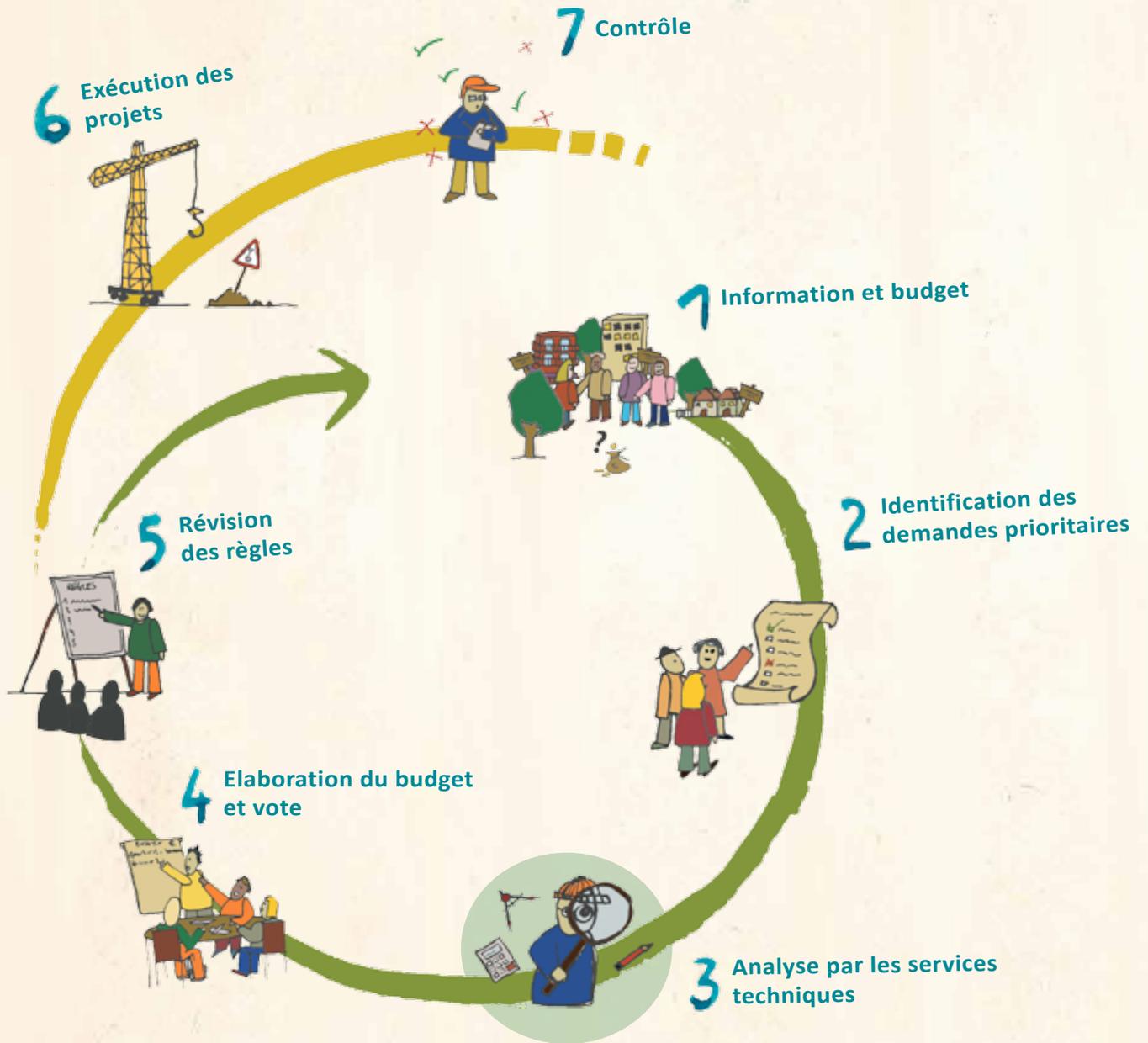


Entre les différents quartiers et thématiques

Pour intégrer les demandes issues des différents quartiers et thématiques, de nombreuses expériences mettent en place un Conseil du budget participatif qui aura pour fonction de rassembler les demandes, veiller à la cohérence (ne pas avoir une demande pour une école dans deux quartiers voisins alors qu'une seule suffit) et parfois arbitrer certains choix.

Ce conseil devient alors l'espace de construction collective pour l'ensemble de la commune. Sa composition est définie par le règlement du budget participatif construit au préalable (ou par le cadre légal quand le budget participatif est régi par une loi). On observe que chaque expérience s'est construit un modèle de Conseil et qu'il en existe une très grande diversité : dans la plupart des cas, le Conseil est composé de représentants de chaque quartier et thématique (choisis lors des assemblées de quartier ou par thématique); certains Conseils cherchent aussi à donner davantage de voix à certains groupes spécifiques : plusieurs intègrent des représentants des élus...

Ce n'est pas parce qu'un budget participatif existe que les dépenses vont dans tous les sens. Les expériences montrent une multitude de mécanismes pour réfléchir en amont sur des priorités qui recevront davantage d'investissements. De cette façon, c'est un projet politique pour la commune qui se construit avec tous les acteurs. Cette étape souligne aussi les systèmes mis en place pour arriver à définir collectivement les priorités. Le Conseil du budget participatif est souvent un outil central et, selon les contextes, arrive à intégrer une large diversité de points de vue.



3 Les études techniques des demandes prioritaires

Une fois les demandes prioritaires définies, celles-ci passent dans les mains des services communaux. Durant plusieurs semaines, ces derniers vont analyser chaque demande pour vérifier sa faisabilité. Celle-ci peut être :

- d'ordre administratif : la demande correspond-elle bien à une compétence de la commune ? sinon, peut-elle être transmise à la Région ou à une autre instance ?
- d'ordre technique : par exemple, s'il s'agit de travaux de voirie, sont-ils possibles ? l'ouverture d'une rue est-elle réaliste et tient-elle compte de l'inclinaison du terrain ?
- d'ordre social : l'équipement sollicité sera-t-il accessible à tous ? et correspond-t-il au profil de la population ?
- ou d'ordre financier : l'investissement demandé n'est-il pas déjà prévu sur une autre ligne budgétaire ? entre-t-il dans le plan de financement de la commune ?

Les services vont ensuite établir le budget nécessaire correspondant à chacune des demandes. Ces montants permettront au Conseil du budget participatif de passer à l'étape suivante où ils établiront la liste des demandes qui entreront réellement dans le budget.

Les demandes qui ont été écartées car non réalistes en termes techniques, sociaux ou financiers pourront être modifiées pour être représentées l'année suivante.



L'étape d'élaboration de la matrice budgétaire avec les services, puis le vote par les élus politiques montre l'implication indispensable des pouvoirs publics. Il ne s'agit pas d'un dispositif « à côté » de l'activité habituelle d'une commune, mais c'est au contraire une démarche totalement intégrée au cycle budgétaire classique. Sa spécificité réside dans le fait qu'il est conçu avec la population et largement débattu à partir d'une diversité de points de vue et d'acteurs.



4 Validation et approbation du budget

Avec les montants établis par les services techniques pour chaque demande prioritaire, le Conseil du budget participatif élabore une **matrice budgétaire**, c'est-à-dire un tableau reprenant les demandes et le montant associé à chacune d'elles. La matrice passe plusieurs étapes avant d'être approuvée :



➔ Arbitrage par le Conseil du budget participatif

Généralement les montants nécessaires pour soutenir les demandes dépassent le budget disponible. Le Conseil du budget participatif doit alors passer par une étape d'arbitrage entre les différentes demandes, en tentant de satisfaire au mieux les priorités sollicitées par chaque quartier ou thématique et en revoyant parfois le montant associé, pour arriver finalement à une matrice correspondant au budget disponible.

➔ Validation et approbation par l'exécutif communal

La matrice revue par le Conseil du budget participatif est ensuite présentée à l'exécutif communal (le Collège en Belgique). Parfois, certains ajustements peuvent avoir lieu, notamment quand le bourgmestre ou les élus de l'exécutif ne sont pas représentés dans le Conseil du budget participatif. S'ils en font partie, cette étape n'a pas lieu d'être puisque toutes les discussions auront déjà eu lieu avec eux au sein du Conseil du budget participatif. Cette phase se conclut par l'approbation du budget par l'exécutif communal.

➔ Vote du budget au sein du Conseil communal

Enfin, la matrice est votée au sein du Conseil communal. Ce sont donc toujours les élus qui ont le dernier mot et, comme le disaient les responsables de Porto Alegre, le budget participatif « combine démocratie directe et démocratie représentative ». Dans la plupart des cas, on observe peu d'amendements de la part des conseillers puisque le processus d'élaboration a été largement discuté avec les différents secteurs de la population.



5 Evaluation et (re)-définition de la méthodologie du budget participatif

Une fois le budget approuvé, le Conseil du budget participatif se réunit à nouveau, mais cette fois pour évaluer de manière collective la façon dont la démarche s'est déroulée. C'est à partir de ces enseignements que les règles de fonctionnement du budget participatif pourront être revues et adaptées pour le cycle du budget participatif de l'année suivante.



Cette étape n'est pas possible quand le budget participatif est régi par un cadre légal. Mais de nombreuses expériences privilégient cette révision annuelle (régulière) des règles car elle permet une adéquation des modes de fonctionnement à la conjoncture et aux objectifs poursuivis.

Le règlement intérieur

Les différentes règles sont contenues dans un document appelé « règlement intérieur » qui définit la manière de procéder pour l'année suivante :

- les règles de répartition du montant du budget communal (étape 1) ;
- les priorités thématiques ou transversales sous la forme de critères de sélection qui régiront le classement des demandes au sein des quartiers/thématiques, ainsi que le mode de décision pour classer les demandes afin de savoir si la décision se prend avec tous les participants ou via des délégués, au consensus ou à la majorité... (étape 2) ;
- l'instance de décision du budget participatif au niveau de l'ensemble de la commune, souvent par la mise en place d'un Conseil du budget participatif, et donc par la définition de sa composition (représentants des quartiers et thématiques, puis selon les cas des représentants des mouvements sociaux, des élus, du secteur privé...) ; on précisera aussi le mode de prise de décision, la durée des mandats, etc. ;
- tout autre aspect qui apparaît nécessaire à la démarche, comme par exemple les formes de mobilisation, l'information qui doit être diffusée, le nombre d'assemblées, le type d'animation, etc.



Le règlement d'ordre intérieur du budget participatif 2013 de Guarulhos, commune de la région métropolitaine de São Paulo au Brésil

BUDGET PARTICIPATIF 2015

de la Maison de quartier « Scheut »

REGLEMENT DU BUDGET PARTICIPATIF

Le Budget Participatif de la Maison de Quartier « Scheut » vise à soutenir des initiatives pour **améliorer la vie du quartier**, en organisant le financement de **projets initiés et portés par des habitants et des associations**. Ce fonds dispose d'une enveloppe de 90.000€, répartie sur 4 années, dont **50.000€** sont encore **disponibles pour 2015**. Les projets peuvent être aussi variés que l'organisation d'une fête de quartier, d'un festival ou encore de repas collectifs entre voisins, l'installation de petits aménagements dans l'espace public, la réalisation d'une étude technique, l'achat de matériel pour une école de devoir, etc.

Ce dispositif a pour but de faciliter la réalisation d'idées que des habitants ont pour améliorer la vie dans leur quartier mais qu'ils n'ont pu réaliser, faute de soutien ou de budget. Le Budget Participatif est ouvert à tous, et plus particulièrement à ceux qui ont le moins l'habitude ou la possibilité de s'impliquer dans la dynamique du quartier. Il fait le pari que l'action collective et citoyenne est porteuse de changement.

Qui peut introduire un projet ?	Un fonctionnement simple
<p>Toute personne ou groupement de personnes (qui se connaissent ou non), habitant le quartier de Scheut ou y travaillant. Des personnes ou ASBL extérieures au quartier peuvent également proposer un projet, s'il est porté avec minimum un habitant du quartier. Il(s) propose(nt) un projet qui bénéficiera aux habitants de Scheut résidant dans ou à proximité du périmètre du contrat de Quartier Durable « Scheut » (voir les rues indiquées au verso). Une priorité est donnée à des collectifs peu soutenus.</p>	<p>Un soutien financier est accordé et versé à chaque projet sélectionné. Le montant maximal de référence est de 5.000€ par projet. Un montant supérieur pourrait être sollicité, il reviendra cependant à l'Assemblée de sélection de juger de la pertinence de celui-ci et éventuellement de le revoir à la baisse. Cette somme est destinée à couvrir les frais de fonctionnement et de matériel liés à la mise en œuvre du projet. Toutes les dépenses doivent être justifiées par une facture ou un ticket de caisse valable. Le montant accordé doit être dépensé avant le 22 décembre 2015, même si le projet a lieu début 2016.</p>
La Maison de Quartier en appui	Le rôle central de l'Assemblée
<p>Tout collectif qui souhaite présenter un projet peut s'adresser à la Maison de quartier ou à Periferia et leur demander un appui pour concevoir et rédiger le projet, définir les besoins financiers et matériels, préparer la présentation du projet, etc.</p>	<p>L'Assemblée du Budget Participatif est ouverte à tous, habitants du quartier et autres. Elle se réunit une fois en début d'année civile et à chaque sélection.</p>
Quand introduire un projet ?	<p>Elle a pour buts de :</p> <ul style="list-style-type: none"> Évaluer les projets réalisés grâce au Budget Participatif Réviser et définir les critères de choix des projets et le mode de fonctionnement du Budget Participatif Définir la manière dont les projets sont sélectionnés et, le cas échéant, choisir un comité de sélection Procéder à la sélection des projets proposés.
Comment introduire un projet ?	<p>À l'aide du formulaire disponible à la Maison de quartier de Scheut et également téléchargeable sur le site web de Periferia (voir au verso) et le groupe facebook de la Maison de Quartier.</p>

Le règlement du budget participatif 2015 du quartier Scheut à Anderlecht

Les règles du budget participatif aident à donner de la visibilité à un projet politique

Par le biais de toutes ces règles, le budget participatif permet de construire un projet politique qui intègre :

- **des territoires à privilégier** en leur attribuant davantage de ressources, via les règles de répartition des montants du budget participatif ;
- **des thématiques à renforcer** (par exemple, l'enseignement, la politique de lutte contre la pauvreté, les aménagements de voiries, etc.) en les identifiant comme des thématiques transversales qui reçoivent une part spécifique du budget participatif ou en définissant des critères de sélection qui prioriseront les demandes relatives à ces thématiques ;
- **des publics à favoriser** (les populations d'origine étrangère, les jeunes, les anciens détenus, les personnes en situation d'isolement, etc.) en attribuant davantage de ressources dans les quartiers où ces publics sont présents, en définissant des critères de sélection qui prioriseront les demandes relatives à ces publics, en donnant une place privilégiée à ces publics dans le conseil du budget participatif ;
- **des enjeux politiques** (l'intégration de personnes handicapées dans le monde du travail, l'augmentation de lieux d'accueil pour la petite enfance, l'accès à la formation pour plus de femmes sans emploi, etc.) en définissant des critères de sélection qui prioriseront les demandes relatives à ces enjeux.

Le principe de révision collective des règles du budget participatif positionne d'emblée les citoyens et acteurs locaux dans un rôle de « maîtres du cadre », en plus d'être associés à la décision finale. De plus, le fait de pouvoir adapter les règles de manière régulière permet de « tenter » de nouvelles manières de faire puisqu'on pourra corriger l'année suivante ce qui n'a pas bien fonctionné.

Institutionnalisation ou non ? De nombreuses expériences d'Amérique latine ne sont pas favorables à l'instauration d'un cadre légal sur les budgets participatifs, dans la mesure où il figerait des démarches qui ont besoin de dynamique et créativité sociales.



6 Exécution du budget participatif

L'année suivante, le budget qui a été élaboré de manière participative est mis en exécution. Les services communaux assument alors un rôle central en prenant en charge le suivi des chantiers, la réalisation des projets...

On observe que la plupart des expériences se sont focalisées sur l'élaboration participative du budget, et de manière moins significative sur sa mise en œuvre. Pourtant, quelques municipalités ont construit le cycle avec des étapes précises relatives à l'exécution. Notons par exemple, dans l'expérience de Belo Horizonte au Brésil, la mise en place d'une commission citoyenne « Com força » (ce qui signifie « avec force ») qui a été mise en place, notamment pour accompagner l'attribution des marchés publics relatifs à l'utilisation des ressources du budget participatif et assurer plusieurs fonctions de contrôle au cours de l'exécution du budget.





7 Contrôle du budget participatif



Différents mécanismes garantissent des formes de suivi et de contrôle de l'utilisation des ressources publiques :

- les dispositifs publics liés au contrôle des dépenses au sein des communes ;
- le rendu des comptes réalisé par la commune : lors des premières assemblées du budget participatif où les élus viennent présenter les montants qui seront mis en débat pour élaborer le budget de l'année suivante, ils exposent aussi ce qui a été réalisé l'année précédente, ce qui permet à la population de vérifier si le budget a été utilisé comme prévu ;
- des commissions citoyennes qui contrôlent la bonne utilisation des ressources avec un suivi lors des appels d'offre, mais aussi sur la qualité des chantiers et des matériaux utilisés... (exemple de la commission «Com força» citée à la page 49).

Les étapes relatives à l'exécution et au contrôle des dépenses font plus rarement l'objet de démarches participatives. Le contrôle assumé par des citoyens volontaires (comme dans les commissions de transparence en Honduras) est rapidement assimilé à de la suspicion vis-à-vis des élus. S'agit-il néanmoins d'une étape du cycle budgétaire à prendre davantage en compte dans un travail avec les citoyens ?

Des rôles-clés pour un budget participatif

L'implication des citoyens

Difficile d'imaginer un budget participatif où les citoyens ne seraient pas présents et impliqués !

Leur participation varie selon les contextes, les conjonctures et les éléments mis en jeu. Plusieurs expériences de budget participatif ont montré qu'au-delà des variations d'une année à l'autre, une moyenne de 10% de la population se mobilisait dans le processus.

Dans une perspective démocratique, il est essentiel de chercher à toucher une grande diversité d'acteurs, afin de pouvoir construire la discussion des priorités à partir de réalités et enjeux partagés – ou non – par le plus grand nombre. C'est dans cet esprit que des expériences ont mis en place des mécanismes de discrimination positive (notamment dans la composition du Conseil du budget participatif). D'autres expériences se sont centrées sur un public plus particulier, en cherchant à faire entendre leur point de vue.

Même si la mobilisation constitue un premier enjeu, le second est celui d'une réelle implication dans la dynamique du budget participatif. Permettre d'y trouver sa place, de s'y exprimer librement, d'écouter les points de vue des autres acteurs présents, de pouvoir s'impliquer dans des choix... sont autant de défis que les animateurs du processus doivent prendre en compte (voir aux pages 54-55 la partie consacrée à la chaîne d'animation).

La participation et l'appui d'acteurs organisés

Le budget participatif n'est pas réservé aux seuls citoyens, mais peut également s'adresser aux collectifs organisés. Selon les modalités mises en œuvre, certaines expériences n'ont pas donné de place spécifique aux associations et comités pour privilégier la participation de tout citoyen. D'autres, au contraire, se sont appuyées sur le tissu associatif et organisé, notamment pour la constitution du Conseil du budget participatif.

Il n'y a pas de règle, mais ce qui apparaît clairement, c'est le rôle fondamental des acteurs organisés pour encourager la mobilisation, parfois pour préparer des personnes peu habituées à participer à ce genre d'assemblées, pour diffuser (et parfois même produire) des informations utiles à tous les participants. On retrouvera différentes fonctions assurées par les collectifs et associations dans la « chaîne d'animation ».

Les rôles des pouvoirs publics

La volonté politique ayant été soulignée comme un principe fondateur des budgets participatifs, les élus politiques jouent un rôle considérable tout au long des étapes du cycle présenté :

- d'abord, par l'expression de leur volonté politique de promouvoir ou soutenir la démarche participative, et d'ainsi reconnaître le rôle des citoyens dans les choix pour la commune ;
- ensuite, en donnant accès à l'information sur le budget communal et sur les disponibilités pour le budget participatif ;
- puis, en impliquant les services publics pour l'analyse des priorités retenues en termes de faisabilité, ainsi que pour le travail de budgétisation ;
- en s'impliquant ou en révisant l'élaboration de la matrice budgétaire construite avec l'ensemble des propositions retenues ;
- et finalement, lors de l'approbation du budget par le Collège et le Conseil communal.

Si l'élu a un rôle spécifique à assumer à chaque étape, il est aussi porteur d'une importante valeur symbolique. En s'impliquant dans les étapes du budget participatif, il valorise le processus et ceux qui s'y impliquent.



Les différents rôles nécessaires à l'animation d'un budget participatif : responsabilités à prendre en charge et attitudes à développer

Différents rôles	Responsabilités à assumer	Attitudes à développer
Production d'information	<ul style="list-style-type: none"> * Données budgétaires * Présentation des projets/priorités * Suivi des projets et rapports 	<ul style="list-style-type: none"> * Elaborer du matériel attractif, avec du contenu accessible par tous
Mobilisation, communication	<ul style="list-style-type: none"> * Communication, invitations... * Diffusion du processus 	<ul style="list-style-type: none"> * Aller à la rencontre des citoyens, associations, services en transmettant les enjeux
Animation de temps collectifs	<ul style="list-style-type: none"> * Préparation et animation des réunions et assemblées * Structurer les échanges * Aider à arriver à des choix collectifs 	<ul style="list-style-type: none"> * Garantir un climat de dialogue et de construction collective * Apporter des exemples inspirant d'autres modes de faire
Soutien aux citoyens	<ul style="list-style-type: none"> * Soutien dans l'élaboration de propositions et dans la préparation de leur présentation * Faciliter la participation et l'expression de tous à toutes les étapes du processus 	<ul style="list-style-type: none"> * Valoriser et développer les capacités * Encourager les connexions avec d'autres acteurs/personnes
Appui aux délégués / conseillers	<ul style="list-style-type: none"> * Aide à la définition du mode de fonctionnement du comité * Préparation aux temps de décision collective et aux réunions avec les élus 	<ul style="list-style-type: none"> * Les encourager dans leur rôle et les valoriser * Garantir un climat de dialogue et de construction collective
Relais auprès des élus	<ul style="list-style-type: none"> * Définition avec les élus de leurs attitudes et intervention en assemblée * Information régulière 	<ul style="list-style-type: none"> * Veiller et rappeler les rôles des élus
Garant du processus et de la philosophie	<ul style="list-style-type: none"> * Analyse du processus (forces, faiblesses, zones d'ombre) * Respect de la méthodologie et des étapes 	<ul style="list-style-type: none"> * Détecter les points sensibles et les ramener dans le débat

La chaîne d'animation du budget participatif

A chaque étape du cycle, il est bien clair que les activités ne vont pas se passer toutes seules, mais qu'elles ont besoin d'animateurs. Ceux-ci, tout au long du processus, sont confrontés à de nombreuses responsabilités, qu'il s'agisse de produire du matériel d'information, d'assurer la mobilisation et garantir une bonne communication, d'animer des temps de travail collectif, de soutenir les initiatives des citoyens, ainsi que les représentants au sein du Conseil du budget participatif, d'assurer une fonction de relais avec les élus, d'être garant du processus et de la vision poursuivie.

Il n'est pas réaliste de penser qu'une seule personne peut assumer tout cela ! Certains rôles font appel à des compétences et informations très diverses, ce qui oblige à construire une « chaîne d'animation » souvent composée de plusieurs acteurs. Cette chaîne est constituée de plusieurs maillons ou rôles qui, mis bout à bout, permettent d'apporter continuité et cohérence :

- un ou des services communaux comme acteur central – et parfois unique – de la chaîne d'animation ;
- une équipe extérieure, qui vient en appui aux services communaux ; il peut s'agir d'une association, d'une équipe universitaire...
- des associations, des collectifs et des citoyens, qui interviennent notamment pour la mobilisation des citoyens ou pour l'organisation de temps de travail (préparation de propositions...).

Le budget participatif – comme l'a souligné un des maires de Porto Alegre – est un processus qui allie démocraties participative et représentative. Il ne vise en aucun cas à substituer les citoyens aux élus, mais bien à les inscrire dans une construction collective où l'élu garde son statut politique.

L'implication des pouvoirs publics (élus et services) est au cœur du budget participatif, tant en termes de volonté politique, que de prise en charge de responsabilités par les services.

Enfin, l'animation est une composante cruciale pour que l'ensemble du cycle fonctionne. La diversité de rôle oblige à la concevoir sous la forme d'une « chaîne d'animation », mais avec l'exigence qu'un service communal en soit l'acteur central.

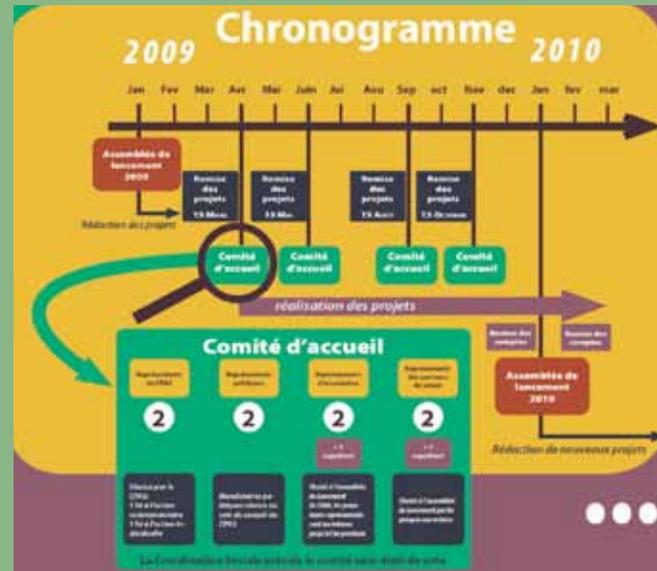


Cycle du budget participatif de Porto Alegre (Brésil)

Mois par mois, il explique les différentes activités : assemblées dans les quartiers, constitution du Conseil du budget participatif, analyse de la faisabilité des demandes par les services techniques, vote...

Cycle du budget participatif du CPAS de Charleroi (Belgique)

Davantage orienté sur une séquence dans le temps, l'axe horizontal positionne les différents moments de l'année où il est possible de présenter des demandes et quand elles seront analysées par le comité d'accueil.



L'importance du cycle du budget participatif

Présenter le processus de budget participatif sous forme de cycle le rend beaucoup plus clair et appréhendable. Non seulement, il est utile pour comprendre comment fonctionne un budget participatif avec ses différentes étapes, mais il permet aussi de mieux cerner la logique, la séquence, voire même les objectifs poursuivis. La forme cyclique, basée généralement sur une année, permet de faire des liens directs avec le cycle du budget communal.

Comme le montrent les illustrations sur les pages de gauche 56 et 58, il existe une large diversité de représentations du budget participatif parce que chaque expérience est spécifique et s'est construite sa propre manière de fonctionner. Le cycle présenté dans les pages précédentes de ce chapitre avec les 7 étapes est assez généraliste ; il ne doit pas être vu comme un modèle à suivre.

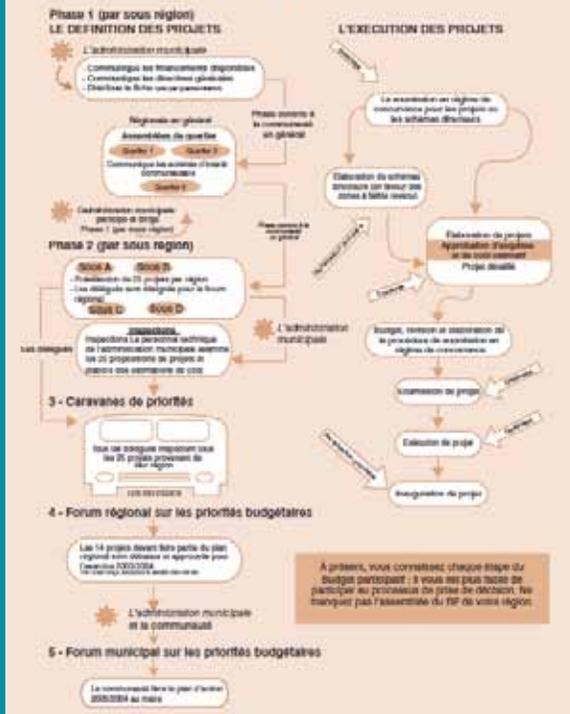
Les intentions reflétées dans une représentation du budget participatif

En fonction de ce que les initiateurs du budget participatif (voire le Conseil du budget participatif) souhaitent mettre en avant, le cycle prendra des formes différentes. Par exemple, il mettra davantage en évidence la construction du budget et/ou son exécution ; ou alors il soulignera un rôle plus spécifique, comme celui d'une commission de suivi et contrôle des décisions, etc.

Le cycle est à la fois :

- un support de présentation du budget participatif pour les personnes qui ne le connaissent pas et que l'on souhaite impliquer ;
- un repère pour que les participants (citoyens, acteurs locaux, élus et services publics) puissent situer leurs interventions dans une démarche d'ensemble ;

Encadré 7: Le cycle du budget participatif à Belo Horizonte : De la planification à la réalisation des travaux et services publics



Cycle du budget participatif de Belo Horizonte (Brésil)

La première colonne constitue les étapes pour élaborer le budget de l'année suivante. La seconde montre les étapes de l'exécution du budget.

Dans cette seconde colonne, les flèches obliques montrent les différentes fonctions de contrôle prises en charge par la commission «Com força» évoquée dans les pages précédentes.

Schéma provenant du livre «72 questions courantes sur les budgets participatifs», ONU-Habitat, 2005

Cycle budgétaire d'Ancoraimés (Bolivie)

Même s'il ne s'agit pas d'un processus de budget participatif à proprement parler, la démarche d'Ancoraimés s'en rapproche.

Son cycle budgétaire se caractérise par un disque divisé en 12 mois. Chaque cercle concentrique concerne un exercice budgétaire: celui de l'année précédente à évaluer, celui de l'année en cours à contrôler, celui de l'année suivante à préparer.

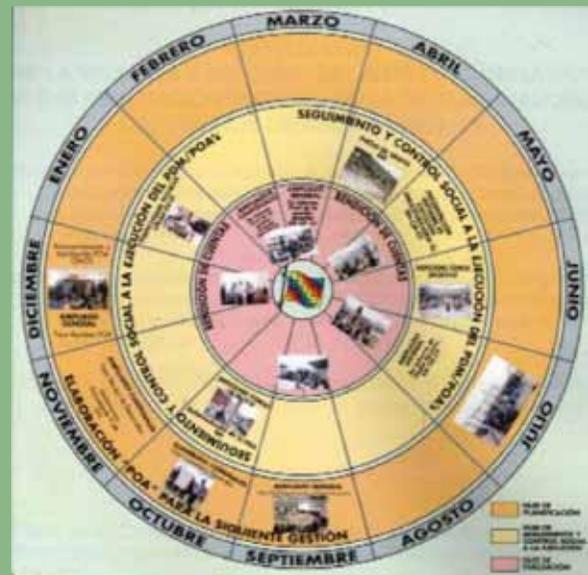


Schéma provenant du « Plan de desarrollo municipal Ancoraimés 2008-2012 » (Bolivie)

- un document qui officialise les étapes définies collectivement, et qui vient donc en complément du règlement du budget participatif ;
- une représentation symbolique et pédagogique de la vision portée par le budget participatif.

Grâce à sa représentation graphique, le cycle du budget participatif et son élaboration permettent, d'une part, de soulever les dimensions à mettre en avant et, d'autre part, de faire apparaître les enjeux du dispositif. Il est important à utiliser lors des étapes d'analyse et d'évaluation pour faciliter la révision des règles de fonctionnement. Il pourra évoluer en fonction des adaptations dans les étapes et le règlement.

Arriver à présenter le budget participatif sous la forme d'un cycle ne constitue pas seulement un travail de communication. Il permet de transmettre le sens et les étapes du dispositif. Il aide aussi chaque acteur à s'y retrouver, à comprendre quelle est sa place, ainsi que les éléments centraux de la démarche. Il devient un outil de référence pour transmettre la cohérence de la démarche.

**EST-CE POSSIBLE
DE DÉVELOPPER UN
BUDGET PARTICIPATIF EN
BELGIQUE ?**



Au vu des apports des expériences de budget participatif, exposés dans les chapitres précédents, on peut se demander si tout cela est réaliste, transposable, inspirant dans le contexte belge.

Pour y répondre, repartons de quelques expériences autour de budgets participatifs qui ont été initiées dans les contextes belge et européen au cours des dernières années et analysons-les à la lumière des 5 principes fondamentaux repérés au début de cette publication.

Plusieurs chemins vers du budget participatif

Plutôt que d'en faire une présentation détaillée, nous reprenons ces expériences sous la forme de différents chemins qui ont tenté ou tentent encore d'aller vers du budget participatif.

Un budget participatif au sein d'une institution publique

Le CPAS – Centre Public d'Action Sociale – de Charleroi a décidé de garder une enveloppe destinée à des projets citoyens. Au départ, une personne qui travaille au sein de l'institution gère ce fonds et l'octroie au fur et à mesure de l'année en fonction des demandes qui arrivent. Puis un jour, elle remet en question le fait de prendre ce genre de décision toute seule, et propose d'en faire un budget participatif. S'en suivent une série d'étapes pour sa mise en œuvre (évaluation collective, élaboration participative d'un règlement, mise en application).

Pour dépasser une démarche limitée à la seule utilisation de ce fonds, des ateliers sont mis en place autour de la compréhension du budget du CPAS et sur les relations entre travailleurs et citoyens.

- Pour découvrir les étapes de sa construction, télécharger la publication ci-contre sur le site www.periferia.be - onglet Méthodes / Publications
- Pour suivre la mise en œuvre, surfer sur www.charleroi.be/cpas-un-budget-pour-les-initiatives-citoyennes

Au-delà
de la convivialité,
l'espace public

**Les budgets
participatifs
du CPAS
de Charleroi**

Un budget participatif dans un quartier



A l'heure actuelle, particulièrement en région bruxelloise dans le cadre des contrats de quartier durable, apparaissent des démarches inspirées des budgets participatifs.

L'exemple du quartier de Scheut à Anderlecht montre un processus qui s'est construit autour de l'élaboration collective d'un règlement, sa révision annuelle, une évolution vers de mode de prise de décision collective... Début 2015, le 10ème appel à projets est lancé, avec cette appellation qui montre clairement qu'il s'agit d'un fonds public pour des projets citoyens d'échelle limitée, mais qui cherche néanmoins des objectifs de croisement de publics et d'implication du citoyen dans l'évolution de son quartier.

Auparavant, un travail sur les finances communales avait été initié, avec l'idée de pouvoir montrer comment les montants du budget participatif étaient connectés avec le budget de la commune. Depuis cette première expérience, d'autres ont vu le jour, y compris dans la même commune, mais sans connexion les unes avec les autres.

- **Pour mieux connaître la démarche de Scheut, surfer sur la page qui lui est dédiée sur le site www.periferia.be - onglet Budget citoyen / Budget participatif à Scheut**

Un budget participatif au sein d'une commune, sur l'ensemble de son territoire

Il n'existe pas de commune en Belgique qui ait décidé de mettre en débat son budget d'investissement pour élaborer des choix avec les habitants, même si l'on compte plusieurs initiatives sur des montants limités. Il faut se tourner vers d'autres pays d'Europe pour voir quelques expériences significatives, dont Grigny en France à l'échelon d'une petite ville (± 10.000 habitants), Cascais à proximité de Lisbonne au Portugal (± 200.000 habitants) ou Séville en Espagne qui correspond à une des expériences les plus développées (± 700.000 habitants).



Document sur le budget communal: son fonctionnement et son analyse comme outil de démocratie. Téléchargeable sur www.periferia.be - onglet Méthodes / Publications

Chacune de ces communes a mis en place sa version du budget participatif avec des enjeux divers liés à la taille de la population, à la localisation de la ville, au type de ressources mises en débat. Dans certains cas, c'est une partie du budget d'investissement qui est discuté : à Cascais, ce sont d'abord les ressources liées à l'Agenda 21 qui ont permis d'initier un budget participatif qui s'est ensuite élargi à d'autres ressources.

Soulignons enfin que certaines de ces expériences (Grigny et Séville) ont été interrompues suite à des changements de majorité politique au sein de l'exécutif municipal.

Un budget participatif à partir d'un appel à projets régional



En région bruxelloise, l'enveloppe destinée à soutenir des projets de « Quartiers Durables » - environ 100.000 euros - est organisée sous la forme d'un budget participatif depuis 2013.

Progressivement l'idée de faire de ce fonds un budget participatif discuté entre les quartiers de la région a amené de nouveaux enjeux : quel type de projets veut-on soutenir et quels sont les priorités (alimentation, espaces publics, mobilité...). Depuis 2014, la trentaine de quartiers qui mènent des initiatives de quartiers durables est directement impliquée dans l'élaboration des règles d'octroi des fonds, ainsi que dans leur répartition qui s'opère au sein du Conseil des quartiers durables citoyens.

- Pour mieux connaître cette démarche, surfer sur www.quartiersdurablescitoyens.be



www.presupuestosparticipativos.com

Site en espagnol d'un réseau d'expériences communales de budgets participatifs, né notamment autour de l'expérience de Séville en Espagne

Un budget participatif régional autour d'une compétence spécifique



Pour décider de l'affectation des ressources d'investissement destinées à ses quelques 280 lycées, la Région du Nord-Pas-de-Calais a décidé d'impliquer les acteurs concernés – directement ou indirectement – par la vie dans les lycées.

En octroyant un montant d'investissement à chaque lycée, la Région a mis progressivement en place un budget participatif : d'abord au sein de 25 établissements, avant d'arriver petit à petit à la totalité des lycées, en principe en 2015. Le dispositif permet aux étudiants, aux parents, au corps enseignant, à la direction, mais aussi aux voisins et au personnel d'entretien et de maintenance de proposer des investissements, puis de prendre part à la décision par le biais d'un vote.

- Pour mieux connaître cette démarche, surfer sur le site www.nordpasdecals.fr/jcms/c_5220/le-budget-participatif-des-lycees

Analyse d'expériences belges et européennes à la lumière des 5 principes fondamentaux du budget participatif

Les pages précédentes montrent qu'il existe divers chemins pour aller vers du budget participatif. Dans le contexte belge, il n'existe pas d'expérience où la population prenne part aux choix d'investissement de sa commune ou région, il s'agit plutôt d'expériences sur des politiques ou territoires spécifiques. Ça et là, un quartier décide comment utiliser le montant d'une enveloppe destinée à des projets citoyens, ou alors un ensemble de collectifs participe aux décisions d'un fonds d'un CPAS ou d'une ligne budgétaire régionale dans le cadre d'un appel à projets.

Est-ce que cela signifie qu'aucun budget participatif n'existe ou ne pourra exister en Belgique ? Même si la plupart des expériences présentées sont porteuses d'éléments importants en lien avec le budget participatif, il faut aller plus loin dans leur analyse. C'est ce que propose cette partie qui va reprendre chacun des 5 principes de manière plus approfondie.

Un budget participatif avec ou sans volonté politique ?

Il s'agit d'une question cruciale car on constate que c'est en fonction notamment de sa réponse qu'on peut parler ou non de budget participatif.

Aucune expérience belge ne témoigne d'une volonté politique affirmée de construire les choix budgétaires avec la population. Pourtant, si les expériences citées sont en cours, c'est qu'elles ont reçu l'appui d'élus politiques. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'une décision d'un ensemble d'élus, mais plutôt d'une option individuelle d'un responsable politique.

Un second aspect important des initiatives belges est qu'elles sont toutes inscrites dans une perspective de financement des actions citoyennes et donc de « responsabilisation » des citoyens. Aucune d'entre elles ne cherche à leur donner un pouvoir d'influence sur ce que doivent réali-

Analyse comparative entre budgets participatifs et expériences d'enveloppes ou d'appels à projets

Étant donné l'utilisation du terme « budget participatif » en lien avec une large diversité de pratiques, ce tableau cherche à identifier les caractéristiques et différences entre les budgets participatifs décrits dans ce document et les nombreuses expériences d'enveloppe citoyenne ou d'appel à projets citoyens.

Principes du budget participatif	Enveloppes et appels à projets citoyens	Budgets participatifs
Volonté politiques des élus	<ul style="list-style-type: none"> * Pas toujours d'origine politique * Rare implication des élus 	<ul style="list-style-type: none"> * Les élus sont parties prenantes * Implication des services publics (finances, techniques...)
Des ressources publiques à redistribuer	<ul style="list-style-type: none"> * Un fonds mis à disposition, sans connexion au budget public 	<ul style="list-style-type: none"> * Une partie du budget communal/régional * Travail de compréhension des finances publiques
Mobilisation de la population	<ul style="list-style-type: none"> * Ciblée sur un type d'acteurs spécifiques ou sur une thématique * Responsabilisation via la réalisation, voire la gestion des projets 	<ul style="list-style-type: none"> * Destinée à l'ensemble de la population (la plupart du temps) * Via des assemblées publiques où sont élaborés des choix
Des croisements d'intérêts	<ul style="list-style-type: none"> * Chaque groupe/personne propose son projet, sans mise en débat collective 	<ul style="list-style-type: none"> * Définition collective des besoins prioritaires et enjeux de société * Décision entre plusieurs acteurs
Révision collective des règles	<ul style="list-style-type: none"> * Pas nécessairement * Souvent définies par les initiateurs du fonds / de l'appel 	<ul style="list-style-type: none"> * Fait partie des étapes fondamentales du budget participatif

ser les pouvoirs publics. Du coup, très souvent, les élus encouragent ces processus, sans s’y impliquer réellement, optant plutôt pour laisser l’ensemble de la démarche dans les mains des citoyens, y compris la réalisation des projets.

On soulignera pourtant l’une ou l’autre expérience où des élus participent à l’instance qui prend les décisions sur l’octroi des montants du budget participatif. Dans ces cas, on assiste à de véritables dialogues autour de la manière de poser des choix en se retrouvant autour de la même table entre citoyens et responsables politiques. Cela met en avant la dimension pédagogique de telles démarches : d’une part, pour les citoyens dans la mesure où ils apprennent à construire des choix relatifs à l’utilisation des ressources publiques, et d’autre part, pour les élus impliqués qui sont parfois étonnés du niveau d’exigences des citoyens lors des choix à prendre.

Ce qui se joue au travers de la volonté politique des élus qui mettent en œuvre des démarches autour de la gestion d’un budget, c’est leur ouverture à mettre en débat le thème des finances publiques et de leur utilisation. Les expériences appelées « budget participatif » en Belgique ne concernent pas des montants réellement significatifs, mais leur intérêt réside dans le processus de réflexion et de définition de priorités mené par les citoyens – et dans certains cas avec les pouvoirs publics – pour affecter les ressources budgétaires disponibles.

Défis autour de la volonté politique pour un budget participatif en Belgique

- Permettre une définition collective de l’utilisation du budget communal ou régional, en partie ou dans sa totalité, voire de manière progressive.
- Trouver un équilibre entre, d’une part, les dimensions d’apprentissage budgétaire pour les citoyens et, d’autre part, le processus de réflexion politique, sociale et économique entre citoyens et pouvoirs publics qui permettra de définir des priorités pour la commune ou la région.

Tableau comparatif des montants de quelques expériences de budget participatif ou de démarches qui s'en inspirent

	Population	Budget public (en €)	Poids budgétaire citoyen	Budget mis en débat (en €)	Poids budgétaire participatif citoyen
Au niveau de communes					
Porto Alegre (en 2002)	1.400.00 habitants		320 €		32 € dans le cadre des assemblées BP (320 € au sein du Conseil du BP)
Cascais	206.000 habitants	202 millions	981 €	2,2 millions	10,7 €
Dans des quartiers					
Contrat de quartier durable «Scheut» <i>(commune d'Anderlecht)</i>	3.250 habitants <i>(116.000 habitants)</i>	2,75 millions <i>(208 millions)</i>	846 € <i>(1.790 €)</i>	30.000	9,2 €
Contrat de quartier durable «Axe Louvain» <i>(Commune Saint-Josse)</i>	±8.500 habitants <i>(27.000 habitants)</i>	3,5 millions <i>(70 millions)</i>	±412 € <i>(2.600 €)</i>	11.000	±1,3 €
Au niveau régional					
Lycées de la Région Nord Pas de Calais	180.000 élèves (278 lycées)	279 millions	1.550 €	27,8 millions	155 €

Faut-il un montant minimum de ressources pour mettre en place un budget participatif ?

Cette question apparaît dans tous les débats sur le budget participatif. Elle est d'autant plus légitime dans la mesure où de nombreuses communes belges disposent de ressources propres très limitées pour de l'investissement, ou alors elles en reçoivent des Régions ou de l'État, mais avec une destination déjà prédéfinie.

A partir de plusieurs expériences, nous avons élaboré un tableau comparatif. Il ne cherche pas à donner des montants précis, mais souligne des ordres de grandeur en faisant référence à la notion de « poids budgétaire citoyen » calculé en divisant le budget communal par le nombre d'habitants (et de même pour le « poids budgétaire participatif »).

Si on regarde le montant du budget participatif par citoyen (colonne à droite), on observe d'importantes variations selon les expériences. Sans entrer dans des explications complexes, on peut affirmer que la force d'un budget participatif ne réside pas tant dans le montant mis en débat, mais davantage dans l'enjeu qu'il représente en termes d'action du citoyen sur les choix d'utilisation des ressources publiques.

Défis autour des montants à mettre en débat pour du budget participatif en Belgique

- Garantir un lien permanent entre la part du budget mis en débat participatif et l'exercice budgétaire global de la commune. En veillant à ce que le citoyen, pour arriver à participer aux choix d'utilisation des ressources publiques, se familiarise avec les finances publiques et en comprenne davantage tous les enjeux.
- Mettre en débat un montant significatif en termes d'enjeux, qui permette aux citoyens d'avoir une réelle influence sur l'évolution de leur commune ou région.
- Impliquer les services communaux (publics) dans le processus de budget participatif pour en faire une démarche qui associe tous les acteurs et qui s'inscrive comme mode d'action de la commune (ou de l'institution).

Néanmoins, un élément à prendre en considération est l'évolution du montant au fil du temps. S'il est possible d'initier une mise en discussion d'un budget limité pour lancer la dynamique – comme c'est le cas avec des budgets participatifs thématiques ou de quartiers – il faut que ce soit dans l'optique de le faire évoluer en augmentant assez rapidement les montants. Cela peut se faire en allouant davantage de ressources, ou en élargissant la démarche à de nouveaux quartiers si on a commencé par un seul (tout en gardant le même montant par habitant), ou en diversifiant les thèmes concernés et donc en augmentant les montants mis en débat.

Toutefois, dans des contextes difficiles, si des budgets doivent être diminués, les citoyens peuvent le comprendre et le choix des priorités à financer restera au cœur des débats.

Quelle(s) mobilisation(s) de la population privilégier pour un budget participatif ?

La question de la mobilisation est présente dans toutes les démarches de participation et c'est aussi le cas avec le budget participatif. Ce n'est pas parce qu'on va brandir le terme « budget » que tout le monde va se mobiliser. Le contexte général de méfiance vis-à-vis du politique – en tout cas en Europe – n'encourage pas facilement l'implication des personnes, d'autant plus sur un sujet peu connu !

Défis autour de la mobilisation de la population pour du budget participatif en Belgique

- Développer un ensemble diversifié de modalités de sensibilisation de la population à l'importance des finances publiques pour montrer l'intérêt d'y prendre part. Les démarches d'alphabétisation budgétaire constituent une piste dans ce sens, en veillant aussi à y impliquer les plus jeunes.
- Donner suffisamment d'enjeux au budget participatif pour que les citoyens perçoivent l'importance de s'y impliquer, ce qui peut passer par les montants mis en débat et les thèmes auxquels ils seront consacrés.

Comme pour toute démarche de participation, il est important d'arriver à communiquer aux citoyens l'enjeu de la participation et sur quoi ils pourront contribuer à faire des choix. Il n'est pas habituel en Belgique d'associer la population à des choix budgétaires, et certainement pas dit de cette façon-là ! Du coup, c'est la notion-même de budget qui est en jeu...

Comment sensibiliser les habitants au budget public ? Même si chacun est conscient de l'importance de l'argent, les ressources publiques semblent très éloignées du citoyen et maintenues dans un système peu accessible et compréhensible. Du coup, on comprend parfois mieux pourquoi certaines expériences sont nées dans les écoles et les lycées, comme une manière de former les jeunes à la chose publique.

Un autre aspect en lien avec la mobilisation est le caractère limitatif des assemblées comme modalité de participation. Se déplacer pour aller prendre part à des débats ne motive pas toujours beaucoup de monde. Ce n'est pas pour rien que la commune portugaise de Cascais a rencontré un large succès de participation en donnant la possibilité aux citoyens de départager des propositions d'investissement public par SMS ou email. Même si la dimension de débat collectif ne doit pas être évacuée du processus, la créativité en termes de nouvelles technologies peut faciliter l'implication citoyenne.

Comment générer et encourager des croisements d'intérêts ?

Parmi les expériences citées au début de ce dernier chapitre, plusieurs d'entre elles commencent par impliquer des acteurs spécifiques : les jeunes dans les lycées, les allocataires sociaux avec le CPAS de Charleroi, les personnes les moins habituées à participer à Scheut... Dans tous les cas, ce point de départ spécifique a permis d'arriver ensuite à toucher d'autres personnes. C'est donc dans l'équilibre entre publics spécifiques et ouverture que se construit un premier croisement.

Ensuite, il y a la question des territoires qui reste au cœur des démarches de budget participatif. Les premières expériences latino-américaines

montrent chaque fois un travail initial à partir de différents quartiers qui doivent ensuite dialoguer pour trouver un accord entre les demandes émanant des différents territoires. C'est une étape où sont mis en avant des intérêts divers, parfois divergents, ce qui oblige à repenser les priorités qu'on souhaite financer et donc les enjeux primordiaux pour la commune ou la région. Ce croisement des territoires est central pour notamment rééquilibrer les niveaux de services et d'investissements et contribuer à moins de disparités. C'est une des limites observées dans les démarches de quartier qui restent cantonnées à un périmètre restreint sans nécessairement pouvoir prendre en compte les territoires voisins, parfois avec davantage de besoins.

Un troisième type de croisement est celui des thématiques. Aujourd'hui, on observe de nombreux appels à projets, voire des budgets participatifs, qui sont lancés autour d'une question précise, sans permettre de réflexion sur son fondement ou son niveau de pertinence par rapport à d'autres questions de la vie locale. L'expérience portugaise de Cascais est intéressante dans la mesure où après une première étape construite autour de l'Agenda 21, elle s'est élargie à d'autres compétences communales. Comme pour les territoires, le croisement des thématiques apporte la possibilité dans un budget participatif de se reposer la question des dimensions prioritaires (logement, économie, vie sociale, développement durable...) et de leur donner des poids divers en termes d'investissements publics.

Défis autour des croisements d'intérêts pour du budget participatif en Belgique

- Construire des expériences qui progressivement arriveront à faire se croiser les publics, les territoires et les thématiques : il s'agit d'abord d'une volonté à affirmer, mais aussi de modalités pratiques à mettre en œuvre pour que ces différents croisements puissent s'opérer.
- Permettre que le débat autour des investissements publics puisse s'adresser à tout le monde, et pas seulement les personnes « concernées » ou les spécialistes.

L'exemple de Belém au Brésil présenté à la page 38, avec son « Congrès de la ville » (nom donné au Conseil du budget participatif), montre bien cet équilibre recherché en mettant autour de la table : les différents territoires de la ville, les thématiques définies collectivement comme prioritaires, différents acteurs (le secteur privé, les mouvements sociaux, et même certains groupes minoritaires représentés grâce à un système de discrimination positive).

La construction collective des règles est-elle possible et nécessaire ?

Ce principe est celui qui est le plus présent dans plusieurs des expériences initiées en Belgique. Chacune a consacré plusieurs séances à construire les règles et à les réviser régulièrement, avec parfois le risque d'y passer davantage de temps qu'à discuter des enjeux présents dans l'utilisation du budget public.

Pourtant, parallèlement, les participants y reconnaissent un élément fondamental de la démarche : « *pour une fois qu'on peut penser le cadre* », « *on perçoit qu'on participe vraiment aux prises de décisions* », « *on peut oser d'autres choses et sortir des schémas classiques* » et d'ailleurs cela amène rapidement d'autres à dire « *mais il faudrait faire ça sur l'ensemble du budget du contrat de quartier, ou tout au moins sur un montant bien plus significatif* ».

Défis autour de la construction des règles pour du budget participatif en Belgique

- S'appuyer sur des partenariats et compétences partagées entre pouvoirs publics et associations pour construire des expériences où le mode de fonctionnement de la démarche est débattu et adapté au fil du temps.
- Veiller à inclure tous les participants dans ces moments de réflexion sur les règles et les modalités de fonctionnement d'un budget participatif, afin de ne pas en faire un objet technocratique, mais une élaboration collective prenant en compte les points de vue divers.

Ceci dit, on observe qu'une place importante est laissée à cette étape de construction des règles dans la plupart des expériences où ce sont des associations qui animent les démarches inspirées du budget participatif. Les expériences plus institutionnelles (comme celles de Cascais au Portugal ou des lycées dans le Nord-Pas de Calais) ne soulignent pas cette étape avec autant d'importance.

Notre pratique nous amène à affirmer que, même s'il s'agit d'expériences limitées en lien avec le budget participatif, la construction collective des règles est un aspect essentiel de la démarche dans la mesure où il permet aux participants (de la société civile et des pouvoirs publics) d'adapter les règles au contexte et même de se donner le droit à l'expérimentation. De plus, le fait de ne pas être dans un cadre figé et de se donner des temps pour faire le point annuellement tous ensemble contribue à une réflexion plus profonde sur les priorités sur lesquelles investir et sur les relations entre les différents acteurs.

En conclusion : nous traçons le chemin vers des budgets participatifs

S'il a été et s'il est possible de développer des budgets participatifs en France, en Espagne, au Portugal ou ailleurs en Europe, on ne voit pas pourquoi ça ne le serait pas aussi en Belgique ! Les quelques expériences menées sur le terrain belge montrent à la fois la distance par rapport aux fondements d'un budget participatif – distance bien marquée dans l'analyse des 5 principes ci-dessus – mais soulignent en même temps le chemin tracé petit à petit.

C'est en construisant progressivement des démarches qui se rapprocheront des 5 principes énoncés que l'on arrivera à parler de réels budgets participatifs en Belgique. Nous disposons d'atouts, comme le croisement des acteurs au vu des nombreux espaces et pratiques de concertation, mais aussi la capacité collective accumulée pour construire des processus adaptés à des choix collectifs.

C'est sans doute davantage dans un travail politique qu'il faut investir – tant avec les élus et les services publics, qu'avec les citoyens – car un budget participatif ne sera possible que si tous sont persuadés de sa valeur ajoutée. Par ailleurs, l'ouverture du sujet des finances publiques est fondamentale pour arriver à mener des débats et des choix collectifs sur des investissements.

Comme l'analyse ci-dessus l'a montré, les principes du budget participatif ne sont pas antinomiques à nos modes de faire actuels. Tous les ingrédients pourraient être rassemblés facilement et des expériences, souvent incomplètes, prouvent que chaque principe est réalisable. Ailleurs, ces dispositifs ont également démontré à quel point ils permettaient de créer de nouvelles relations entre les pouvoirs publics et la population, plus ancrées dans des formes de collaboration, tout en laissant aux élus leur responsabilité politique. Pour les citoyens, ces pratiques permettent d'exprimer leur opinion dans un espace où il y a possibilité de débat, d'être pris en compte et de prendre une place réelle dans les décisions et la vie démocratique. Pour les élus politiques, le budget participatif est

une occasion de renforcer leurs choix politiques grâce à une meilleure compréhension des besoins et un dialogue entre des intérêts divers, ce qui correspond clairement au mandat qui leur est confié par le biais des élections.

Avec tout cela, nous sommes convaincus que rendre nos budgets publics plus participatifs, en Belgique, a vraiment tout son sens.



Periferia dispose d'une base de données disponible sur son site

Il s'agit d'un ensemble de références, utiles pour qui s'intéresse et souhaite mettre en œuvre un budget participatif. La base de données est organisée autour :

- de références qui expliquent les principes généraux des budgets participatifs et soulignent les étapes les plus habituelles de leur déroulement :
- différentes expériences de budget participatif développées dans des communes, quartiers ou régions, et d'autres mises en place avec des publics spécifiques :
- des documents analytiques qui croisent généralement plusieurs expériences pour en tirer des enseignements autour de questions précises.

Les documents présentés sont disponibles en téléchargement direct ou présentés de manière succincte pour en faciliter l'achat sur www.periferia.be

Et si on décidait l'utilisation du budget de la commune avec la population et les pouvoirs publics... tel est le défi que se sont lancé plusieurs communes, un peu partout dans le monde. Parfois, ce sont les élus qui ont choisi de s'y engager, parfois ils y sont arrivés grâce à une importante mobilisation de la société civile.

Mettre en pratique une autre façon de construire des choix politiques, en les réfléchissant à partir des habitants, et parfois plus spécifiquement des jeunes ou des enfants. Oser changer les règles qui amènent à prendre des décisions concernant les ressources publiques, c'est aussi un des enjeux des budgets participatifs.

Ce document, en repartant des premières expériences en Amérique Latine et des différentes étapes de sa mise en œuvre, présente une diversité de pratiques. Il montre tout l'intérêt de poser des choix collectifs sur l'utilisation de l'argent public, dans une perspective de transparence et avec une nouvelle manière de repenser les liens entre élus politiques et population.

