

LE BUDGET PARTICIPATIF, UN OUTIL POUR ANCRER LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS VOTRE ACTION LOCALE

Sylvie BOLLEN
/ Conseiller expert



Julien FLAGOTHIER
/ Conseiller



Katlyn VAN OVERMEIRE
/ Conseiller expert



Nous le constatons tous au quotidien, notamment au travers des réseaux sociaux : le citoyen est actuellement à tout le moins déconnecté, méfiant, voire même défiant à l'égard des politiques et des institutions. Il y a là du lien qu'il est primordial de retisser, et c'est là que les acteurs locaux ont un rôle important à jouer. En effet, le niveau communal reste celui auquel le citoyen est le plus attaché, celui dont il se sent le plus proche. Dans le même temps, les communes disposent de nombreuses compétences, notamment en ce qui concerne le développement d'un cadre de vie durable et harmonieux, ou encore les services de proximité de qualité offerts aux habitants.

En 2017, notre association a commandité une enquête sur la relation des citoyens à leur espace public local. Cette dernière a montré qu'un citoyen sur quatre souhaite participer à la vie communale, ce qui témoigne de l'intérêt marqué de 25 % de nos concitoyens.

Certes, les freins à la participation sont multiples et variés et les mandataires locaux éprouvent eux-mêmes aussi parfois certaines réticences face aux démarches participatives, que ce soit par crainte de « perdre la main », ou par manque d'outils, de moyens ou de temps.

Divers mécanismes de participation existent. Il y va tantôt de procédés plutôt passifs (information des citoyens), tantôt plus actifs (consultation, concertation, co-production). Le budget participatif fait partie de cette deuxième catégorie.

Il constituait jusqu'il y a peu un mécanisme non institutionnel de participation citoyenne (co-production), mais son principe est formellement inscrit dans le droit communal wallon depuis la réforme du 26 avril 2012¹.

Ainsi, c'est l'article L1321-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui constitue le fondement légal de la technique du budget participatif. Il stipule : « *Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique.* »

L'idée générale poursuivie par le législateur de l'époque était de reconnaître aux communes la possibilité de consacrer une partie de leur budget à des dépenses proposées par des citoyens.

Les travaux parlementaires relatifs au décret qui a instauré cette disposition dans le CDLD apportent certaines précisions complémentaires quant à l'esprit dans lequel cette disposition a été rédigée. On y apprend ainsi que le texte ne prévoit pas, à dessein, de confier la gestion du budget participatif à des comités de quartier, mais qu'il s'agit avant tout de leur donner un rôle dans l'affectation d'une partie du budget communal.

Une procédure relative au fonctionnement du budget participatif est également reprise dans les travaux parlementaires à titre d'exemple, sans préjudice d'autres possibilités qui pourraient être mises en place. Dans cet exemple, le conseil communal lance un appel à projet, en précisant les modalités de sélection des projets retenus (composition du jury, mode de fonctionnement de ses réunions, etc.). Ensuite, sur proposition du jury, le conseil communal affecte le budget participatif à tel ou tel projet, dans telle proportion.

La décision de mettre en place un budget participatif relève pleinement de l'intérêt communal et cette décision n'est d'ailleurs soumise à aucune tutelle régionale obligatoire.

Pour la première fois, la circulaire budgétaire relative aux budgets communaux 2020 consacre un point spécifique aux budgets participatifs, témoignant ainsi de l'intérêt croissant des communes pour ces derniers.

La circulaire budgétaire reprend des considérations pratiques relatives à la mise en place des budgets participatifs. Elle indique ainsi qu'une pro-

¹ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. 14.05.2012).



cédure devra être mise sur pied, telle qu'un appel à projets, ainsi que des modalités de sélection des projets retenus, notamment la constitution d'un jury. Elle recommande par ailleurs que ce dernier soit ouvert à l'opposition s'il devait être composé de représentants du collège communal. Elle ajoute : « Tout comité de quartier ou association citoyenne dotée de la personnalité juridique pourra alors soumettre un projet ayant un intérêt pour la commune. Le jury, qui pourra se réunir avant ou après le vote du budget selon ce qui sera décidé par le conseil communal, sélectionnera un ou plusieurs projets qu'il jugera intéressants pour la commune et proposera au conseil communal de leur affecter le budget participatif préalablement voté ou à voter. Le conseil affectera alors le budget participatif voté ou qu'il votera à tout ou partie de ces projets, dans la proportion qu'il déterminera. À titre d'exemple, cette disposition permettra, entre autres, à un comité de quar-

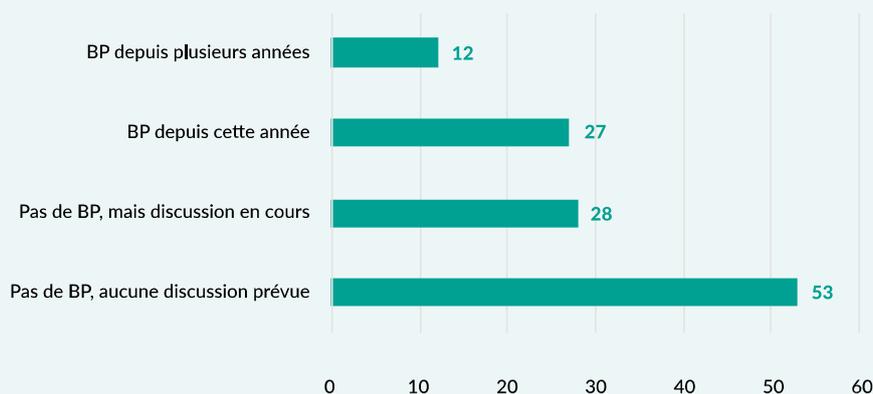
tier d'obtenir qu'un budget soit affecté à la restauration d'un élément du patrimoine ou à l'aménagement d'un espace vert dans le quartier »².

Lors d'une question parlementaire récente³, le Ministre des Pouvoirs Locaux a donné quelques chiffres quant aux communes qui ont prévu un budget participatif dans leur budget initial 2020. Sans tenir compte des communes de la province du Hainaut⁴, elles seraient 52 communes sur 184, ce qui représente 28 % des communes concernées. Les montants qui sont consacrés à ces budgets participatifs sont quant à eux très variables, allant de 1 500 € à 1 300 000 €.

Notre association avait par ailleurs décidé dans le même temps de lancer, mi-février 2020, un sondage auprès de nos membres afin d'obtenir une vue d'ensemble sur les budgets participatifs actuellement en cours (ou non) parmi les communes wallonnes.

Sur les 262 communes, nous avons reçu 120 réponses, soit un taux de réponse de 46 %. Parmi les communes qui ont répondu, presque un tiers d'entre elles (32,5 %) disent avoir un budget participatif dans leur commune. Ce qui correspond à un ordre de grandeur similaire à celui avancé par le Ministre des Pouvoirs locaux. L'existence de ce budget participatif est relativement neuve puisqu'au sein de ces communes, un tiers d'entre elles seulement ont un budget participatif depuis plusieurs années, les deux tiers restants en étant à leur première édition. 23 % des communes répondantes n'ont pas encore de budget participatif mais la discussion est en cours ou à l'ordre du jour. Quant aux 44 % des communes répondantes restantes, aucun budget participatif n'est en œuvre dans leur commune et le sujet n'est pas à l'ordre du jour pour l'instant.

Nombre de budgets participatifs (BP) en Wallonie (120 réponses)



Source : UVCW

² Circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne – année 2020, p. 21.

³ Question orale de M. Devin à M. Dermagne, Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, sur « les budgets participatifs communaux », Commission du Logement et des Pouvoirs locaux du 18 février 2020, C.R.A.C. n° 93 (2019-2020), p. 17-18.

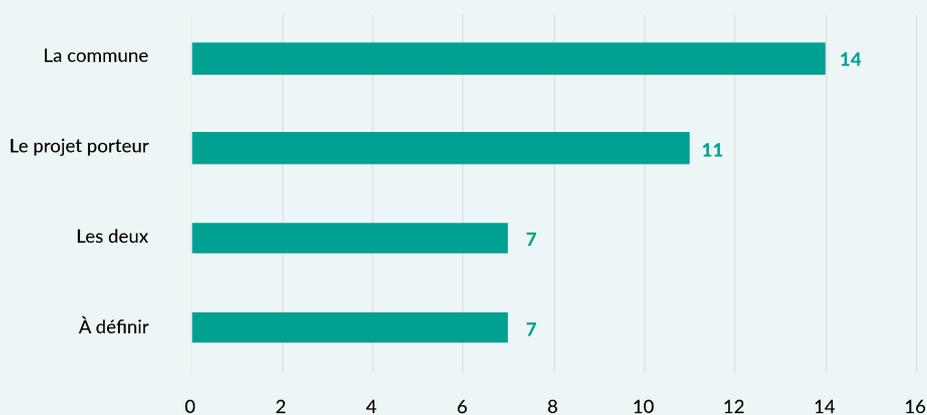
⁴ À l'époque, certains budgets de la province du Hainaut étaient encore en cours d'instruction, ce qui explique que le relevé n'a pas pu être finalisé pour les communes relevant de cette province.

Parmi les 39 communes qui ont répondu au sondage et qui ont mis en place un budget participatif, c'est majoritairement la commune qui met en œuvre les projets sélectionnés

(36 %), puis dans une légère moindre mesure, c'est le porteur de projet (28 %). Dans 18 % des cas, c'est à la fois la commune et le porteur de projet qui mettent en œuvre les projets

retenus, cela pouvant varier notamment en fonction de la complexité ou du type de projet. Pour les 18 % de communes restantes, cette question reste encore à trancher.

Dans les communes disposant d'un budget participatif, qui met en œuvre les projets sélectionnés ? (39 réponses)



Source : UVCW

Si on observe maintenant le montant consacré aux budgets participatifs, parmi les communes qui en disposent d'un, 38 % d'entre elles y consacrent moins de 20 000 euros, tandis que la

même proportion y consacre entre 20 000 et 50 000 euros. 13 % d'entre elles y consacrent entre 50 000 et 100 000 euros, tandis que seules 5 % ont un budget participatif d'un mon-

tant compris entre 100 000 et 200 000 euros et 5 autres % de communes ont un budget participatif de plus de 200 000 euros.

Montant alloué au budget participatif (39 réponses)

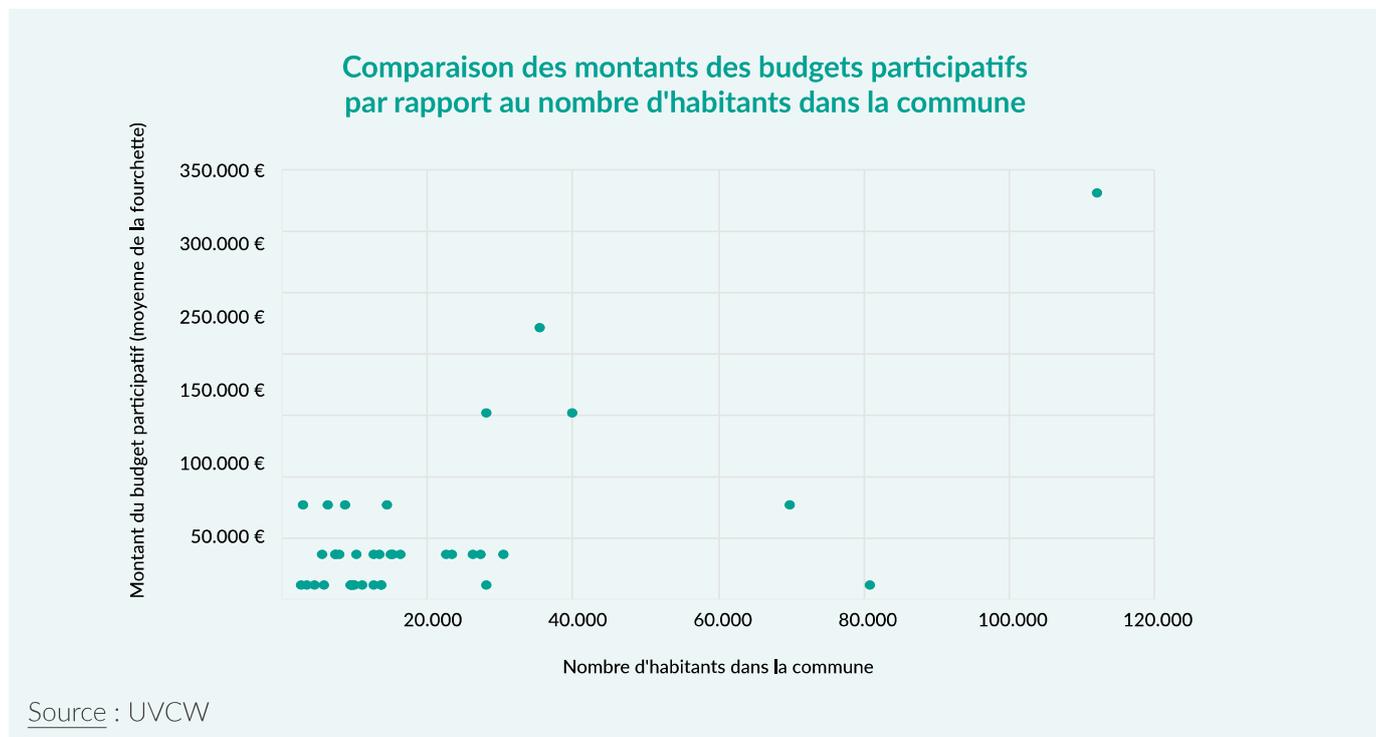


Source : UVCW

Si on rapporte cela au nombre d'habitants que compte ces communes, on voit sur le graphique ci-dessous que la majorité des budgets participatifs identifiés par l'intermédiaire de notre enquête se situe dans une

fourchette se montant à maximum 50 000 euros pour des communes comptant généralement 20 000 habitants tout au plus. En prenant ces deux données maximales, cela donne un budget participatif qui se

monte à 2,5 € par habitant. À titre de comparaison, le montant moyen des dépenses d'investissement des communes wallonnes prévu à leur budget initial 2019 était de 439 euros par habitant⁵.



Conclusion

Nous l'avons vu, le budget participatif est un mécanisme de participation citoyenne relativement neuf en Wallonie, mais qui a le vent en poupe depuis le début de la nouvelle mandature communale. De plus en plus de communes s'y intéressent et se lancent dans sa mise en œuvre. Si le succès est parfois mitigé lors de la première édition du budget participatif et que les citoyens ne répondent pas toujours en masse dès le départ, plusieurs com-

munes pionnières dans le domaine nous témoignent de l'intérêt qu'il peut cependant y avoir à poursuivre l'expérience. Avec le temps, on peut escompter que les citoyens s'approprient petit à petit ce nouvel outil et que le budget participatif pourra alors aboutir à une participation citoyenne de plus en plus représentative.

Dans les pages qui suivent, nous vous invitons à vous plonger dans le fonctionnement même du budget participatif à travers l'article rédigé par Periferia, une aisbl qui agit autour des

enjeux de la participation citoyenne et qui a organisé en novembre dernier un cycle sur les budgets participatifs. Nous donnerons aussi la parole à la Fondation rurale de Wallonie qui exposera le type d'accompagnement qu'elle peut offrir aux communes dans le cadre des budgets participatifs, en illustrant cela à travers l'exemple des communes de Brunehaut et de Vielsalm. Enfin, vous pourrez également découvrir l'expérience d'Enghien qui fut une des premières communes wallonnes à lancer un budget participatif, et ce il y a sept ans déjà.

⁵ Source : SPW Intérieur et Action sociale.

L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FRW : PCDR ET BUDGETS PARTICIPATIFS

40 ANS AU SERVICE DES COMMUNES ET DE LEURS CITOYENS

La Fondation Rurale de Wallonie est un organisme d'utilité publique. Nos missions sont multiples mais toutes ont pour objectif le développement durable de la ruralité wallonne. Nous sommes des agents formés et outillés pour être des professionnels de la participation citoyenne et de l'accompagnement de projets, en phase avec les outils de notre époque et les préoccupations de notre temps. Depuis notre création, nous faisons en sorte que le milieu rural reste un lieu de travail et de vie. Pour cela, nous investissons dans la prospective et nous travaillons, quotidiennement, sur le terrain avec la participation de tous.



Fondation Rurale de Wallonie

La participation citoyenne, au cœur de notre métier

Notre action repose depuis toujours sur la participation citoyenne. Pour nous, elle doit comporter :

- l'information, qui est préalable. Il s'agit de donner aux citoyens l'accès aux informations mais également de les comprendre, les comparer, les mettre en perspective... bref, d'agir en connaissance de cause !
- la consultation, qui vise à recueillir l'avis de la population ;
- la concertation, qui suppose réelle négociation entre les parties concernées pour que chacun s'y retrouve ;
- la co-construction, qui s'inscrit dans une conception collective du projet, elle s'établit entre les acteurs publics et privés du territoire qui, tous, s'investissent dans une dynamique positive.

Cette participation citoyenne, nous la pratiquons depuis 40 ans sur le terrain, au contact des mandataires, des associations, des acteurs du territoire et, surtout des citoyens !

40 années durant lesquelles la FRW a acquis une solide expérience qu'elle

met au service des communes rurales wallonnes et de la Région, notamment par l'accompagnement des opérations de développement rural (ODR).

Une opération pour et avec tous

Une ODR est une réflexion collective sur l'ensemble des aspects qui font la vie d'une commune rurale : agriculture, économie, emploi, aménagement du territoire, urbanisme, environnement, mobilité, logement, actions culturelles et associatives...

De cette réflexion naît le Programme communal de développement rural (PCDR) qui fixe des objectifs clairs à atteindre et des actions concrètes à entreprendre par la Commune pour les 10 à venir.

Ce PCDR se construit avec la participation de tous : mandataires, citoyens, associations, auteurs de PCDR et autres acteurs du territoire. Il est donc ancré dans sa commune et lié aux besoins, attentes et aspirations des habitants.

Pour représenter ceux-ci, une commission locale de développement rural (CLDR) est constituée dès le début du processus. Elle pilote l'ODR, avec le conseil communal, de la stratégie à la mise en œuvre des projets.

Tous ensemble, tout au long de l'ODR, on est pour échanger, pour co-construire, pour des projets, pour améliorer son cadre de vie. On est pour rendre nos villages vivants !

Un travail collectif pour des projets concrets

Les projets des PCDR sont donc construits par et pour les habitants. Ils sont concrets, adaptés au territoire et diversifiés : aménagement de lieux de convivialité et d'espaces publics, ateliers ruraux, circuits-courts, mobilité douce, logements tremplins et intergénérationnels, vergers conservatoires, aménagement d'espaces naturels, projets d'énergie renouvelable, valorisation du petit patrimoine, embellissement des villages...

L'opérationnalisation de certains projets nécessite des investissements financiers conséquents et un calendrier à long terme. En parallèle de ces grands chantiers, d'autres dynamiques peuvent être rapidement mises en œuvre pour mobiliser les citoyens et produire des résultats visibles et accessibles par tous. C'est notamment le cas des Repair cafés, d'inventaires participatifs, de l'organisation d'événements thématiques et de marchés des producteurs locaux, de la restauration de sentiers, de plantations, de la création de

potagers partagés... et des budgets participatifs !

Les budgets participatifs et la FRW

Les communes rurales sont nombreuses à être séduites par les budgets participatifs. Ils ont, en effet, de nombreux atouts : ils encouragent la dynamique participative au cœur de la commune, permettent des réalisations concrètes au profit de tous, rapprochent les citoyens de leur institution locale et sensibilisent les habitants au fonctionnement de l'administration communale.

Mais le budget participatif n'est pas un produit clef-sur-porte. La commune doit poser des choix et circonscrire son *modus operandi*. Quel budget ? Quels types de projets ? Quelles conditions de participation ? Quels critères de sélection ? Faut-il un jury ? Si oui, qui seront les membres ? Les citoyens pourront-ils soutenir leur(s) projet(s) préféré(s) ? Par quel(s) moyen(s) ? Comment assurer le suivi des projets sélectionnés ? Comment communiquer autour de cette initiative pour que le plus grand nombre participe ? Etc.

Les communes doivent également s'assurer que les différentes dynamiques participatives du territoire s'articulent efficacement entre elles. C'est pourquoi budget participatif et PCDR sont souvent liés : les projets déposés dans le cadre du budget participatif ont généralement pour objectif principal, comme les PCDR, d'améliorer la qualité de vie au sein du territoire communal ; des membres de la CLDR peuvent être impliqués dans le processus du budget participatif (rédaction du règlement, comité de sélection, promotion...) ; les critères d'évaluation des projets citoyens peuvent répondre aux objectifs fixés dans le PCDR ; etc.

Notre présence dans toute la Wallonie nous permet de récolter les bonnes pratiques, de tirer les ensei-

gnements des difficultés parfois rencontrées et d'en faire bénéficier les communes avec lesquelles nous travaillons. Dès lors, nous pouvons les épauler dès les premières pistes de réflexions jusqu'à la concrétisation des projets citoyens, en passant par l'organisation et l'évaluation du processus. Nous venons également de rédiger un règlement-type de budget participatif, prenant en compte les différentes contraintes et obligations inhérentes aux règlements et codes déjà en vigueur, notamment le Code de démocratie locale. Depuis mai, cet outil est mis à disposition des 126 communes rurales que nous accompagnons. Il propose un socle commun et des parties éditables, au cas par cas, par chaque commune.

En effet, bien que les visées générales soient les mêmes, chaque budget participatif a ses spécificités, répondant ainsi aux desideratas communaux, aux besoins, aux habitudes des citoyens et aux réalités du territoire sur lequel il est déployé. Parmi les communes qui se sont déjà lancées dans l'aventure avec l'aide de nos agents, Brunehaut et Vielsalm sont deux exemples probants de ce qu'une même volonté communale (dynamique participative, intérêt général, lien avec le PCDR, visibilité du travail et actions de la CLDR...) peut se traduire par deux organisations différentes.

Focus sur...

... le budget participatif de Brunehaut

Dans le cadre de son opération de développement rural et en lien avec la stratégie de son 3^e PCDR, la commune de Brunehaut a lancé, en 2020, la 3^e édition de son budget participatif.

Tous les projets soumis par les citoyens dans ce cadre doivent avoir pour objectif l'amélioration du cadre et de la qualité de vie des habitants et de porter sur une parcelle commu-

nale, avoir un intérêt collectif indéniable, un caractère durable (durée de vie, matériaux, pérennité de l'installation...) et répondre à au moins un des objectifs du PCDR.

La commission locale de développement rural (CLDR), composée de citoyens et de représentants du conseil communal, officie en tant que jury.

Une enveloppe annuelle de 45 000 € (budget extraordinaire) est allouée à la réalisation, en tout ou en partie, des projets sélectionnés. Ceux-ci font l'objet d'un aménagement pris en charge par les services communaux en collaboration étroite avec la FRW. Les porteurs de projets sont invités à s'investir pleinement dans l'opération par la prise de contacts, l'organisation de l'inauguration et, à plus long terme, la mise en vie des aménagements pour les faire perdurer.

Onze projets ont été retenus lors des deux premières éditions : 5 ont été inaugurés (restauration d'une fontaine villageoise, installation de nasses à canettes au bord des routes, aménagement d'un parcours santé sur la voie verte, aménagement d'un rond-point, signalétique pour malvoyants aux abords de la Pierre Brunehaut) ; 5 sont en cours de finalisation (réalisation d'un terrain de pétanque, amélioration du parcours santé réalisé dans la précédente édition, réhabilitation d'un tronçon de digue, panneau d'identification du secteur vert de Brunehaut, réhabilitation d'un sentier) et, malheureusement, 1 projet n'a pu aboutir faute d'emplacement disponible pour son aménagement.

L'édition 2020 est en cours. Neuf dossiers ont été déposés et ont été évalués par les membres de la CLDR au cours du 1^{er} trimestre de l'année. Les porteurs retenus rencontreront ensuite la commune et la FRW pour aborder les prochaines étapes : mise en œuvre, suivi de la réalisation par les services communaux et, enfin, inauguration.



Brunehaut 1 : Signalétique pour malvoyants aux abords de la Pierre Brunehaut / **2 :** Aménagement et mise en valeur du rond-point Rongy / **3 :** Restauration et mise en valeur de la Fontaine d'el Ville à Hollain / **4 :** Aménagement d'un parcours santé sur la voie verte

... le budget participatif de Vielsalm

Il y a quatre ans, les agents de notre équipe Haute Ardenne ont suggéré à la commune de Vielsalm d'organiser un appel à projets citoyens pour mettre en œuvre des actions concrètes répondant aux objectifs définis dans son PCDR : intensifier l'intégration sociale et la convivialité pour le mieux vivre ensemble, favoriser l'accès au logement, promouvoir le caractère ardennais et l'esthétique de la commune, protéger l'environnement naturel et le patrimoine, valoriser les ressources locales et sensibiliser à ces thématiques, développer une économie équitablement répartie et intégrée, favoriser la mobilité dans la commune, s'inscrire dans une dynamique locale, provinciale ou régionale.

Les membres de la CLDR se sont impliqués dès l'origine du projet, de la rédaction des différents documents utiles (règlement, formulaire de candidature, grille d'évaluation...) à la promotion de l'appel à projets et à la sélection des projets finalistes. Chaque année, trois projets sont sélectionnés et bénéficient respectivement de 4 000, 3 000 et 2 000 euros, soit une enveloppe annuelle communale de 9 000 euros. Tous doivent avoir une portée d'intérêt général et être mis en œuvre sur le territoire de la commune.

Le succès du budget participatif salmien se renforce d'année en année avec de plus en plus de candidatures déposées. Les six sélectionnés par le jury pour les deux premières éditions (trois par an) ont été réalisés directement par les porteurs de projets,

avec l'aide de la commune et de la FRW : création d'un jardin partagé à Vielsalm, mise en place de radeaux végétalisés sur le lac des Doyards, création d'un édicule de valorisation des croix de schiste à Provedroux, installation d'une promenade géologique à Salmchâteau, création d'une parade « Grand Messe à La Hesse » avec le Centre d'expression et de créativité « La Hesse », création d'une représentation théâtrale « Les Bonbons ambulants » et tournée dans les villages de la commune.

Pour sa dernière édition en date, la commune a choisi d'utiliser notre plateforme participative numérique pour récolter les idées et ouvrir le vote aux citoyens, complémentairement aux remises en format papier auprès de l'administration communale.



Vielsalm 5 : Mise en place de radeaux végétalisés sur le lac des Doyards / 6 : Installation d'une promenade géologique à Salmchâteau

Notre plateforme participative en ligne

Pour que le PCDR d'une commune soit le plus fidèle possible aux réalités du territoire, il est nécessaire que les consultations soient représentatives de sa population. Depuis toujours, nous nous efforçons donc de toucher un large public via des moyens de communication et des outils efficaces en phase avec les usages des citoyens.

C'est pourquoi nous avons souhaité compléter notre dispositif par l'utilisation d'une plateforme numérique

permettant d'élargir l'audience de nos consultations.

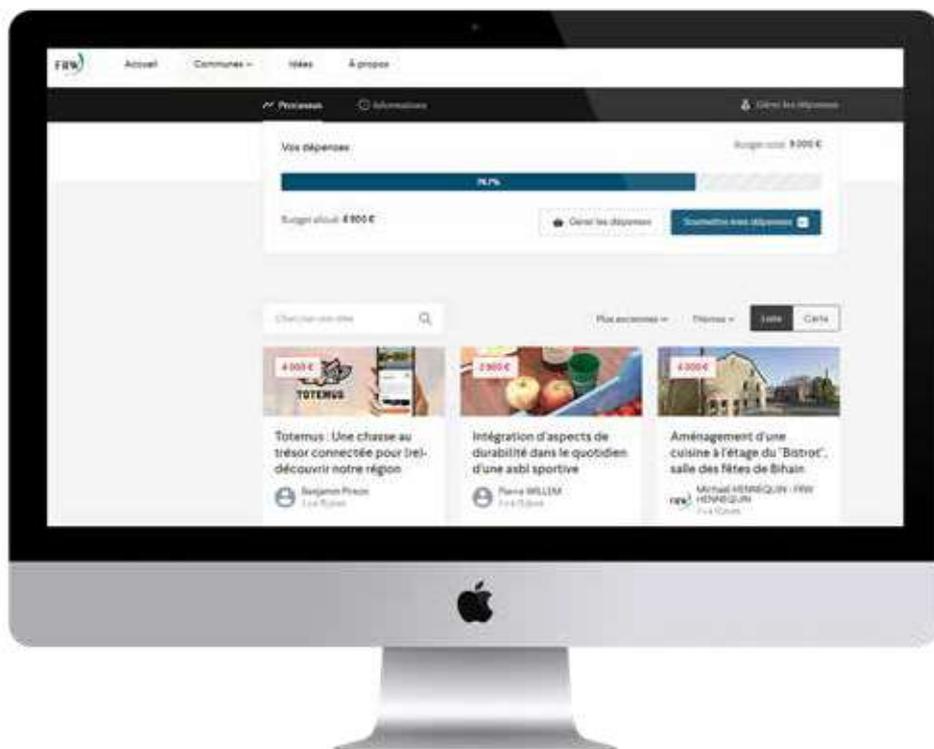
Cette plateforme est mise à disposition des communes que nous accompagnons dans le cadre de leur PCDR. Elle permet aux citoyens de s'exprimer et d'interagir lors de consultations dans leur commune, complémentairement aux réunions physiques animées par nos agents de développement.

Cette plateforme offre également des fonctionnalités propres aux budgets participatifs. Les citoyens peuvent, dans un premier temps, y

déposer leur projet puis, en phase finale, y soutenir leur(s) candidat(s) préféré(s) grâce à un système de vote spécifique et anonyme. Cependant, comme pour toutes nos autres consultations, notre outil numérique est un canal de communication et de consultation non exclusif : la possibilité de remettre à la commune un projet en format papier et de voter est laissée à chaque citoyen, comme ce fût le cas pour Fernelmont, Perwez et Vielsalm.

Après plus d'un an d'utilisation, le bilan est positif : elle a permis à nos communes de toucher davantage de citoyens, aux profils différents, et donc d'augmenter significativement le taux de participation et la représentativité de la population. Gageons qu'elle portera les mêmes fruits pour les budgets participatifs !

Pour être informés des prochaines consultations dans votre commune, dont les budgets participatifs, n'hésitez pas à vous créer un compte sur participation.frw.be !



Le budget participatif de Vielsalm a été soumis au vote citoyen sur notre plateforme participative numérique.

LES BUDGETS PARTICIPATIFS : UN OUTIL POUR DE NOUVELLES DÉMOCRATIES ?

Les médias en parlent de plus en plus, de nombreuses communes en Wallonie en ont un ou prévoient d'en mettre un en place prochainement... Après une première vague dans les années '90 et 2000, les Budgets Participatifs suscitent à nouveau beaucoup d'intérêt... et tant mieux !

Au-delà de ce terme un peu technique, cet article¹ – destiné à toutes celles et ceux qui sont déjà impliqué-e-s dans une expérience de Budget Participatif ou qui souhaitent en lancer une – souligne les enjeux et questions qui se posent à partir d'expériences en cours. Il reprend les principaux éléments pour mieux comprendre les fonctionnements et logiques à l'œuvre, ainsi que les conditions de réussite d'un Budget Participatif.

Periferia aisbl



Depuis les dernières élections, le Budget Participatif (BP) a suscité un grand engouement et est inscrit dans de nombreuses Déclarations de Politique Générale ; plusieurs communes belges se sont déjà lancées.

Une fois mis en place, ici ou ailleurs, cet enthousiasme est parfois entaché de déceptions : pas assez de mobilisation des citoyen-ne-s ; ou alors ce sont toujours les mêmes qui répondent ; certain-e-s estiment que le processus est long et parfois décourageant... Beaucoup de citoyen-ne-s et d'agents communaux sont dès lors en recherche d'outils et d'inspiration pour imaginer le dispositif qui répondrait davantage à leurs attentes...

Notre association, Periferia, s'intéresse depuis une vingtaine d'années aux expériences de Budget Participatif, persuadée qu'elles peuvent approfondir la démocratie et donner une place à chacun-e dans les débats et choix politiques. Conscient-e-s de l'engouement et des déceptions, nous avons organisé fin 2019 un cycle de rencontres, débats et ateliers pratiques autour des Budgets Participatifs. Pour les autorités publiques (administratives et politiques) et citoyen-ne-s présent-e-s, ce cycle a été l'occasion de mieux saisir la portée de ce dispositif et les différentes manières de le mettre en œuvre. Avec l'appui de Yves Cabannes, expert international des Budgets Participatifs, nous nous sommes collectivement inspiré-e-s d'une diversité d'expériences, nous avons échangé sur les difficultés rencontrées, ce qui nous a permis d'imaginer de nouvelles perspectives et de nous outiller pour rendre les BP actuels plus adaptés et convaincants.



"Le destin de la ville entre nos mains"
Source : Ville de Juiz de Fora

¹Cet article a été rédigé sur base des contenus développés par Yves Cabannes dans le cadre du cycle « Budgets Participatifs », organisé en novembre 2019 par Periferia. Il reprend également de nombreux passages traduits de l'article en anglais : CABANNES, Y, LIPIETZ, B (2018) *Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics*. *Environment and Urbanization* 30(1): 1-18. Pour avoir accès à cet article, vous pouvez contacter Christine Ro, IIED via son courriel christine.ro@iied.org.

²Toutes les photos viennent des archives de Yves CABANNES et plusieurs sont tirées de son livre *Another City Is Possible*, 2017.



Assemblée du budget participatif, Municipalité de São Bernardo, Brésil, 2019

Source : ppt PPA Participativo, Ciclo de planejamento participativo das poliicas públicas, Municipalité de São Bernardo do Campo, Brésil

Des Budgets Participatifs qui ré-enchantent la démocratie

En s'intéressant aux premières expériences, on retrouve les éléments fondamentaux qui ont guidé la mise en œuvre de nombreux Budgets Participatifs. Trois décennies ont passé et pourtant ils sont toujours significatifs !

Ils permettent de repenser la démocratie et de lutter contre la corruption

Nous sommes en 1989 au Brésil, dans un contexte post-dictature : le Parti des Travailleurs vient de remporter les élections municipales démocratiques à Porto Alegre et promet aux citoyen-ne-s de les associer aux décisions quant à la manière d'utiliser l'argent public. Il lance dans la foulée un Budget Participatif avec l'ambition de lutter contre le clientélisme qui règne dans la ville. Ubiratan de Souza, responsable de la planification et ses collègues au sein de la mairie proposent une première définition qui marque un tournant important pour la démocratie : « un mécanisme par lequel la population définit la destination d'une partie ou de la totalité des ressources publiques. Le budget participatif est un processus de démocratie directe, universel et volontaire, par lequel la population peut débattre et définir les politiques publiques et le budget

public. Le BP combine démocratie directe et démocratie participative. »

Le modèle s'étend tout d'abord au Brésil puis en Amérique latine, et par la suite à d'autres continents (Europe, Afrique, Asie et plus récemment aux pays arabes). S'adaptant à chaque contexte, les expériences vont prendre des formes très variées. Avec pour effet d'installer un certain flou et de détourner, voire de dévoyer, dans certains cas, les objectifs premiers.

Et en Wallonie ?

Des communes wallonnes se sont également inspirées du Budget Participatif de Porto Alegre dans les années 2000, sans néanmoins mettre un véritable budget en débat, en tout cas pas à la hauteur de ce qu'avait osé Porto Alegre.

Plus récemment, en 2012, l'article L1321-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation a été consacré aux Budgets Participatifs : « Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique » (décret du 26 avril 2012, art. 36). Cet article réinterprète la définition des BP, en se traduisant plutôt par des en-

veloppes à destination de projets associatifs ou citoyens, qui s'éloignent donc des objectifs premiers des budgets participatifs hors Belgique.

Ils rendent possible une inversion des priorités

Les BP sont nés d'une volonté de prendre davantage en compte les voix des populations oubliées par les autorités politiques en veillant à rééquilibrer les pouvoirs d'influence. Il s'agit donc avant tout d'un dispositif qui permet une redistribution plus équitable des ressources sur base de critères définis collectivement. Ces inversions de priorités peuvent se marquer à plusieurs niveaux. En prolongement de l'expérience de Porto Alegre, Yves Cabannes en identifie trois :

1. L'inversion des priorités spatiales devient possible en réorientant les investissements vers les espaces qui sont traditionnellement les moins équipés ou desservis en services publics. Ces zones en périphérie ou plus rurales, souvent « sous-investies » par les pouvoirs publics, bénéficient alors de davantage de ressources grâce à des grilles de répartition qui tiennent compte de la population de chaque zone, de son niveau de services, voire de BP mis en place uniquement pour les zones les plus délaissées, comme par exemple les entités rurales de certaines villes.



Tournoi de sports dans un village, financé par le budget participatif de Chengdu, mis en place en zone rurale et périurbaine pour réduire les écarts économiques et sociaux qui existent avec les zones urbaines. À travers le monde, de nombreux BP sont mis en place dans des contextes ruraux. © Courtoisie des villageois-e-s, Chengdu, Chine, source : livre *Another city is possible*, p. 176

2. L'inversion des priorités sociales se traduit par des ressources prioritairement investies vers des publics traditionnellement ou historiquement « exclus », victimes de discriminations, en situation de grande pauvreté... Ici divers mécanismes existent : en réservant une part du budget pour des groupes spécifiques (jeunes, personnes handicapées, réfugié-e-s...), en définissant un quota de personnes représentant certains intérêts au sein des espaces de décision sur base de critères (LGBTQI+, minorités ethniques, seniors...), en favorisant des assemblées dans des lieux où [sur]vivent les plus exclu-e-s...



Un centre d'accueil pour les réfugié-e-s, un nouvel investissement financé dans le cadre du budget participatif de Paris. Source : Ville de Paris, Archives Yves Cabannes

3. Certaines expériences vont plus loin et visent aussi une inversion des priorités politiques en ouvrant les espaces de décision sur les sommes allouées via le BP à celles et ceux qui n'ont généralement pas accès à l'espace politique, qui ont peu l'habitude de s'exprimer ou sont moins outillé-e-s pour se faire entendre et négocier. On voit ainsi de nouvelles priorités qui, portées par ces groupes et personnes, émergent des espaces de débat et permettent d'octroyer plus de pouvoir aux citoyen-ne-s.

Ces différentes inversions des priorités, si elles sont prises ensemble, font alors du BP un mécanisme d'équilibrage des pouvoirs dans la société, redonnant davantage de place à celles et ceux qui n'en avaient pas ou moins.

Ils donnent une nouvelle place aux citoyen-ne-s

Mettre en œuvre un Budget Participatif nécessite de transmettre comment fonctionne un budget public, de partager la manière de faire des choix budgétaires... et amène donc plus de compréhension sur le fonctionnement d'une commune. Alors qu'aujourd'hui les décisions budgétaires se prennent généralement entre « expert-e-s », puis sont validées par les élu-e-s, les Budgets Participatifs optent délibérément pour des décisions construites avec les citoyen-ne-s (ou parfois seulement par elles et eux), en respectant leurs visions, leurs souhaits, leurs désirs et prenant en compte leur expérience et leur connaissance de leur lieu de vie. Il s'agit donc d'ouvrir la « boîte noire » des ressources publiques pour les remettre aussi dans les mains des citoyen-ne-s.

Dans certaines communes qui ont mis en place un Budget Participatif, les citoyen-ne-s soulignent souvent l'importance de pouvoir s'exprimer et d'être pris-es en considération tout au long du processus. Que ce soit au niveau de l'élaboration des règles de fonctionnement, de l'analyse des projets, du choix de ceux-ci ou du suivi et contrôle des travaux, les espaces

de confrontation, de débat et de réflexion collective sont nombreux. De plus, évaluer la manière dont se passe le Budget Participatif et se donner la possibilité de réadapter son fonctionnement chaque année, c'est faire confiance aux capacités de tou-te-s les acteurs-trices à construire ensemble et progressivement des politiques réellement publiques.



À Guarulhos (Brésil), un partenariat a été développé avec l'institut Paulo Freire pour la mise en place d'un programme d'éducation populaire orienté sur le BP. Ce projet de formation citoyenne a pour objectif de « transformer les gens pour qu'ils transforment ensuite la ville », en adoptant un regard citoyen et critique sur leur ville. © Courtoisie de la municipalité de Guarulhos, source : livre *Another city is possible*, p. 95

Des questions à se poser avant d'initier un Budget Participatif

Originellement envisagées au niveau communal, les expériences de Budget Participatif se sont multipliées et couvrent aujourd'hui un spectre très large. À ce jour, on dénombre plus de 6 000 expériences à travers le monde qui se réclament du BP et autant de modèles que de contextes et réalités locales...

Alors, quand on souhaite lancer un Budget Participatif et/ou définir son positionnement, approfondir plusieurs questions permet de différencier les expériences et aide à préciser ce que l'on veut mettre en place. En voici un premier tour d'horizon.

À quelle échelle ?

Les BP se sont développés aussi bien dans des municipalités ru-

rales que dans des mégapoles. Mais également à d'autres échelles administratives. On en retrouve par exemple au niveau régional (le Rio Grande do Sul au Brésil, la région de Lazio en Italie ou la région Poitou-Charentes en France), mais aussi au niveau de quartiers ou arrondissements, comme le district 49 de Chicago, pionnier des BP aux États-Unis. Enfin, quelques expériences existent même au niveau national, par exemple en Corée du Sud.

À noter qu'on relève aussi d'intéressantes expériences de BP qui ont « débordé » vers d'autres « territoires » : écoles, universités, entreprises, parc de logements sociaux...



À Chicago, aux États-Unis, à une échelle micro-locale, les projets reflètent les besoins immédiats du quartier. Ici, par exemple, l'amélioration du cadre de vie via une fresque.
© Yves Cabannes

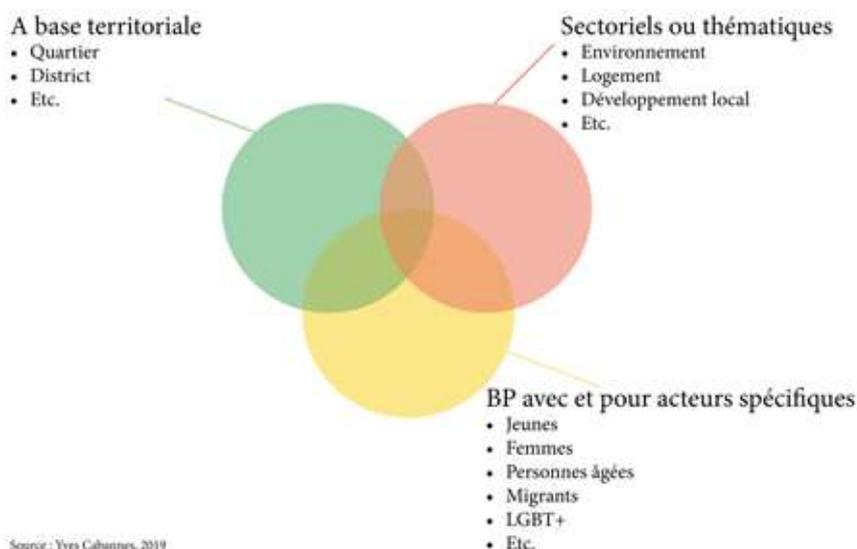
Par quelle porte d'entrée ?



Dans le Nord-Pas-De-Calais (France), 25 lycées (secondaire, agricole, technique) ont expérimenté le BP en réunissant les élèves, professeur-e-s, personnel administratif, technique, de santé et les parents des élèves. Avec un budget de 100 000 euros par établissement, des projets comme la rénovation des douches de l'internat, la construction d'une salle de conférence ou l'amélioration d'un terrain de jeux ont été mis en place.

© Courtoisie de la Région Nord Pas de Calais, source livre *another city is possible*, page 159

Le choix de l'échelle, et donc du territoire où est mené le Budget Participatif, est fonction de ce que l'on cherche. Par exemple, travailler dans un seul quartier limite souvent les enjeux à l'échelon local et encourage peu le croisement des intérêts (voir plus bas), mais peut permettre de mobiliser des acteurs-trices qui n'oseraient pas s'impliquer dans une démarche de plus grande ampleur.



Yves Cabannes pointe trois portes d'entrée à partir desquelles on peut mettre en place un BP.

La première, la plus fréquente, est celle du « territoire », c'est-à-dire que les BP sont mis en œuvre sur un périmètre (commune, région...) et agissent principalement comme des instruments de gestion des ressources au niveau spatial. On répartit l'argent public de manière égale entre les différents quartiers d'une ville, ou alors en les pondérant avec différents critères (population, niveau de services déjà existant...).

La seconde porte d'entrée est thématique. Le BP traite de questions relevant d'un champ spécifique tel que le logement, l'éducation, l'environnement... La majorité des expériences de BP menées jusqu'à présent ont combiné des approches territoriales et thématiques.

Il existe une troisième porte : celle des publics spécifiques. Visant généralement des publics plus vulnérables ou exclus, comme les jeunes, les femmes, les personnes âgées, les personnes migrantes, les minorités culturelles ou ethniques..., ces

BP prennent en compte les besoins exprimés par ces groupes et permettent de financer des projets qui y apportent des réponses adaptées et souvent innovantes.

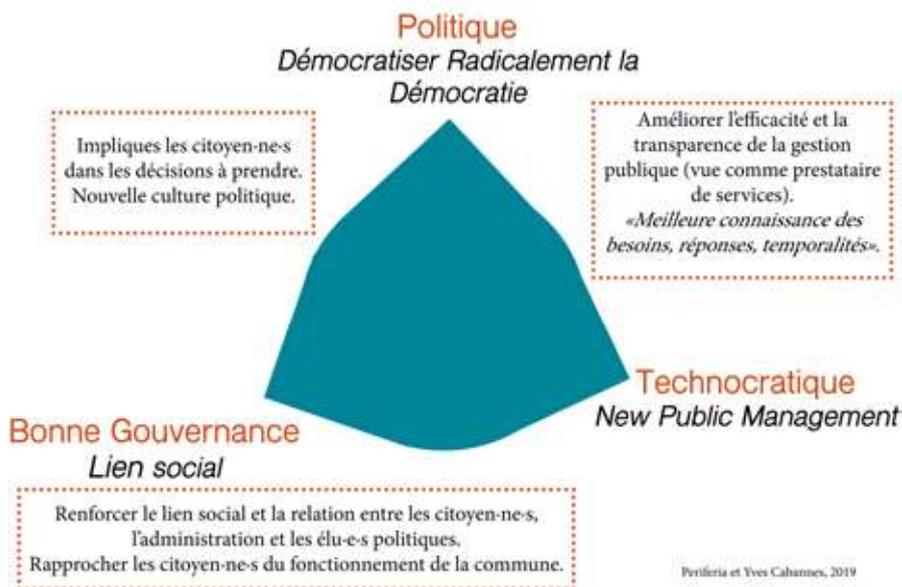
Ces différentes portes d'entrée ne sont pas exclusives, elles peuvent être combinées les unes avec les autres, comme un BP « jeunes et climat » à l'échelle d'une région.



Des nouveaux logements financés par le BP de Belo Horizonte (Brésil). La ville a mis en place plusieurs BP : un à l'échelle de la ville où l'on débat des investissements des différents BP thématiques, définit les politiques publiques prioritaires et débat du budget municipal. Il y a aussi un BP thématique pour l'habitat social en partenariat avec les associations (de 1996 et 2006, 3425 familles ont pu en bénéficier). Il y a enfin un BP réservé aux enfants et adolescent-e-s.

Avec quelle logique ?

À partir de plusieurs analyses transversales, Yves Cabannes distingue trois logiques.



Ancrés dans le contexte emblématique de l'essor démocratique de Porto Alegre au sortir de la dictature, les premiers BP se sont construits avec une volonté de « transformation ou réinvention démocratique ». Dans cette logique politique, le Budget Participatif est au service de l'idée de « démocratiser radicalement la démocratie ». Il est développé pour repenser le système politique, en mettant en débat la manière de construire et prendre les décisions. Il a une implication sur

le rôle des citoyen-ne-s qui ne sont plus vu-e-s comme l'électeur-trice, mais comme un-e acteur-trice de la mise en œuvre des politiques publiques.

Trente ans plus tard, on observe que d'autres logiques, très différentes, sont apparues et sont devenues dominantes. Certains gouvernements locaux ont recours au BP comme un instrument de « bonne gouvernance » pour prendre en compte l'avis des citoyen-ne-s et relégiti-

mer les décisions politiques. Définir conjointement l'utilisation des ressources publiques devient une manière de retisser des liens de confiance entre citoyen-ne-s et politiques, mais le plus souvent sans leur donner le pouvoir de décision, limitant le BP à une consultation citoyenne.

Une troisième logique considère le BP comme un outil « technocratique ou gestionnaire » visant à optimiser l'utilisation des ressources financières dans un souci d'efficacité et de transparence. À travers cette logique de bonne gestion, les communes se positionnent davantage comme des prestataires de services, les citoyen-ne-s payent des impôts et donc ont droit à des services en échange, comme des client-e-s. Cette troisième logique a notamment pris de l'ampleur dans les périodes d'austérité quand il s'agissait de définir avec les citoyen-ne-s où il fallait appliquer des restrictions budgétaires.

La question de la logique qui régit un BP est fondamentale, dans la mesure où elle révèle la finalité recherchée. C'est certainement le point de départ à élucider, tant par les citoyens et citoyennes, leurs organisations que par les pouvoirs publics avant de mettre en œuvre une expérience.

Mettre tous les atouts de son côté

L'analyse de nombreuses expériences menée par Yves Cabannes et nos échanges avec lui au sein de Periferia nous amènent à proposer 5 conditions de réussite : de la volonté politique, des montants significatifs, une vraie participation citoyenne, du croisement d'intérêts divers, des rôles à saisir par chacun-e.

1. De la volonté politique

Étant 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 élu-e-s politiques soient partie prenante de la démarche. Les différentes logiques présentées ci-avant montrent que – si on se réfère à l'échelon communal – cette volonté politique peut être celle du ou de la bourgmestre ou d'un-e échevin-e (par exemple, l'échevin-e des affaires sociales ou de la participation dans une logique de « bonne gouvernance »), et qu'il n'est pas envisageable de construire un Budget Participatif sans une implication forte des élu-e-s politiques.

Et en Wallonie ?

Dans le contexte wallon, on peut remarquer que la plupart des expériences de BP à l'échelle communale sont souvent à l'initiative d'un-e seul-e échevin-e, plutôt que de l'ensemble du collège communal. Cela a pour effet que les investissements discutés ne portent pas sur l'ensemble des compétences de la commune, mais sur celles de l'échevin-e à l'initiative (par exemple, des matières environnementales, la cohésion sociale, le vivre ensemble, le socio-culturel...).

2. Du budget et de la participation : BP, Bp, bP ou bp

Le Budget Participatif, comme son nom l'indique, associe « décision sur la répartition des ressources financières » (Budget) et « implication des citoyen-ne-s » (Participatif). Pour Yves

Cabannes, pas de doute : « On parle de Budget Participatif, avec un grand B et un grand P, sans quoi, le processus est bancal et ne tiendra pas dans le temps. »

Un grand « B » équivaut à minimum 10 euros par habitant.e

Le montant mis en discussion est le témoin de la force donnée au BP : tout d'abord, il traduit la volonté politique de discuter des enjeux de la commune avec les citoyen-ne-s ; de plus, les montants définissent le type de projets qui pourront être réalisés grâce au BP. Pour finir, les montants déterminent la capacité de redistribution des BP vers les citoyen-ne-s.

Pour estimer ce montant, on part du « poids budgétaire par habitant.e » qui tient compte de la taille de la commune. Pour ce faire, on divise le montant global mis en discussion par le nombre d'habitant-e-s du territoire concerné. À titre d'exemple, avec un Budget Participatif de 100 000 €, le poids budgétaire par habitant.e du BP de Thuin (14 670 habitant-e-s) est de ±7 €, mais il n'est que de 2,5 € pour Braine-l'Alleud (39 830 habitant-e-s). Bien sûr, il convient de rapporter cela au budget global de la commune, mais il n'en reste pas moins pertinent pour situer un BP par rapport à un autre.

Sur base d'une analyse comparative, Yves Cabannes a estimé qu'il existe plusieurs paliers financiers, et qu'en-dessous de 10 € par habitant.e (pour un contexte européen), les montants discutés restent faibles par rapport aux attentes et aux besoins. Il y a de fortes chances que le processus ne perdure pas, ou devienne un programme de routine, sans véritable enjeu démocratique : « En deçà, ce n'est pas significatif et la mobilisation citoyenne ne sera pas au rendez-vous : le processus ne permet pas de toucher des enjeux suffisamment importants et les projets financés sont de petite taille et peu visibles. Au bout de quelques années, les personnes ne voient plus l'enjeu de participer, car leurs propositions n'ont pas réussi à passer. Au plus le poids est grand, au

plus les enjeux seront de taille à intéresser les citoyen-ne-s. La réussite d'un budget participatif dépendra donc, notamment, des montants mis en jeu. »



À Ilo (Pérou), ville portuaire de 63 000 habitant-e-s, en bonne santé financière, 100 % du budget d'investissement sont alloués au budget participatif ! Celui-ci détient aussi le record de longévité puisqu'il n'a pas été remis en cause lors des changements de majorité. L'expérience a d'ailleurs été le point de référence pour la conception d'une loi nationale obligeant les municipalités et provinces à mettre en œuvre un BP. © Courtoisie de la municipalité d'ILO, Pérou, source : livre *Another city is possible*, p. 131

Et en Wallonie ?

Concernant les ressources disponibles, les initiatives belges, pour la grande majorité, mettent en débat des montants peu significatifs. De plus, si l'on regarde les cycles du BP, on a souvent un fonctionnement à l'envers : les élu-e-s isolent une partie du budget qu'ils n'affectent pas à une dépense spécifique pour décider leur utilisation avec les citoyen-ne-s. D'autres communes testent le BP en faisant appel à une subvention venant de la région, d'une fondation... et qui n'est donc pas de l'argent communal. Ces logiques ne permettent pas réellement aux citoyen-ne-s de s'approprier le fonctionnement des finances publiques ni d'orienter/nourrir les élu-e-s dans leurs choix budgétaires.

Un grand « P » implique les citoyen-ne-s tout au long du processus et dans les décisions

Le Budget Participatif inclut un processus de démocratie directe car il

passer par des formes de débats et de délibérations sous forme d'assemblées où chacun-e peut participer puisqu'il concerne l'ensemble de la population.

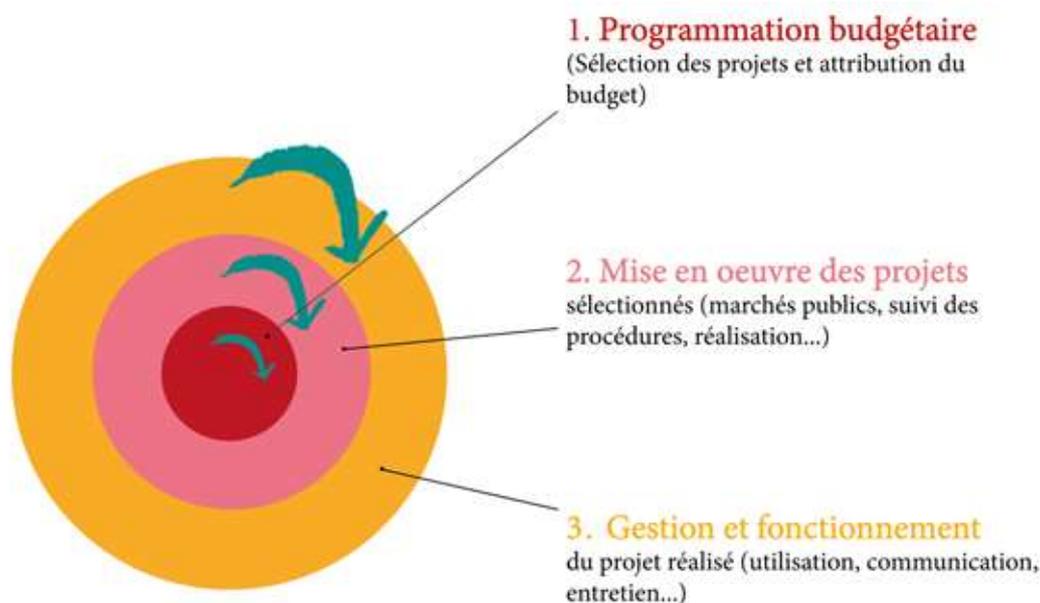
Tout comme les années budgétaires, les BP sont souvent pensés en termes de cycles jalonnés de différentes étapes qui se répètent d'une année à l'autre. Nous estimons qu'un Budget Participatif doit donner la possibilité aux citoyen-ne-s de :

- définir et revoir annuellement le cadre et les règles du dispositif : critères (par exemple pour la répartition du budget

selon les quartiers), objectifs, durée du BP, processus de décision... ;

- prendre part à la définition des besoins prioritaires ;
- décider du choix des projets et de l'attribution des montants par projets ;
- pouvoir assurer un suivi des décisions et de la réalisation effective des projets ;
- prendre part aux réflexions sur la gestion des aménagements (espaces ou d'équipements publics).

Le processus de BP est souvent présenté sous la forme d'un cycle – que nous appelons « cycle 1 » – qui est limité à la programmation des investissements et au vote des montants, c'est-à-dire à l'identification des besoins, l'élaboration de propositions et le vote des projets et montants. Pourtant, la démarche ne s'arrête pas là : le « cycle 2 » concerne la mise en œuvre des projets sélectionnés. Ensuite, une fois le projet réalisé, s'enclenche le « cycle 3 », celui de la gestion et du fonctionnement du projet réalisé, qui peut également être copporté avec les citoyen-ne-s. Ainsi, chaque année, trois cycles se chevauchent et courent simultanément.



Source : Periferia et Yves Cabannes, 2019



Une piste cyclable réalisée par le BP de Séville (Espagne). Quand il existait, les règles du BP étaient définies par les citoyen-ne-s via une commission « d'autoréglementation » composée de délégué-e-s élu-e-s. Une autre commission était en charge du contrôle de l'exécution des projets (regard sur ce qui a été fait, sur comment l'argent a été dépensé, et approbation des modifications budgétaires).
Source : municipalité de Séville, archives Yves Cabannes

Si le premier cycle est relativement clair et connu de tou-te-s, les deux autres cycles le sont moins et sont souvent peu intégrés dans la réflexion globale et la définition des règles. Le rôle des citoyen-ne-s doit être pensé pour chaque étape des 3 cycles. Par exemple, dans le cycle 2, certaines villes brésiliennes ont mis en place des commissions citoyennes pour le suivi des marchés publics, le contrôle de l'octroi des permis, la désignation des bureaux d'études, etc.

Et en Wallonie ?

Dans les BP actuels en Wallonie, les règles sont majoritairement prédéfinies par les élu.e.s ou agents de l'administration en amont du dispositif et les citoyen-ne.s doivent donc rentrer dans un cadre qui a été pensé pour elles et eux, sans prendre part à sa définition et discussion.

Au niveau des prises de décision (choix des projets et des budgets alloués), on est généralement loin d'une participation directe, plusieurs expériences faisant appel à des modalités timides : un jury – dont la composition est souvent définie par le politique – qui décide sur base de la lecture des propositions de projet ou une assemblée citoyenne qui discute sans l'apport des élu.e.s ou de l'administration.

Tout cela questionne la possibilité d'appropriation de la démarche par les citoyen-ne.s, mais rend quasi impossible l'apprentissage démocratique induit par les BP.

3. Faire se croiser une diversité d'intérêts

Puisqu'il s'agit d'une manne financière publique, résultant donc des impôts, il est destiné à une diversité de personnes et de sujets qui concernent l'ensemble de la « Cité ». À ce titre, un BP doit arriver à faire se croiser des personnes qui constituent la diversité de la population pour construire ensemble un budget qui tienne compte d'intérêts divers, parfois de visions différentes. C'est une condition fondamentale, mais aussi une des plus complexes à mettre en œuvre.



À Dondo (Mozambique), un forum multi-acteurs du BP composé de 75 membres : des chefs de communautés, des chefs religieux, des associations, des représentants de la municipalité et des secteurs économiques locaux. © Courtoisie de la municipalité de Dondo, source : livre *Another city is possible*, p. 107

Notamment, lors de la définition des priorités qu'impose la pratique d'un Budget Participatif et puisqu'il n'y a jamais assez de ressources pour financer toutes les nécessités, il y a besoin de faire des choix et d'identifier ce qui devra être investi en priorité pour cette année-là. 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-trices » qui associent une large diversité de personnes.



À Rosario (Argentine), des mécanismes visent à faciliter la participation des femmes, des aveugles ou des personnes ne parlant pas espagnol : parité hommes-femmes dans les conseils, garderie d'enfants, campagne contre l'utilisation de mots ou attitudes irrespectueuses, le système de vote est aussi disponible en braille et des traductions dans une autre langue sont mis en place. © Courtoisie de Silvio Moriconi, source : livre *Another city is possible*, p. 129

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 enjeux (par ex. sur des questions de mobilité, gestion de l'eau...).

Et en Wallonie ?

Dans les BP actuels que l'on observe en Wallonie, outre les rares moments de croisement entre citoyen-ne.s, élu.e.s, technicien-ne.s, on observe peu d'opportunités de rencontrer une diversité de points de vue. Souvent les démarches de BP font se croiser des citoyen-ne.s déjà engagé-e.s par ailleurs – qui se connaissent donc déjà – et qui trouvent avec le BP une occasion supplémentaire pour mettre en œuvre des projets.

L'expérience du Budget Citoyen à Olné en 2017-2018 a néanmoins mis en avant une occasion de dialoguer entre citoyen-ne.s de la commune, soucieux-ses de l'utilisation des ressources publiques, élu.e.s politiques et professionnel-le.s du secteur agricole : une rencontre qui a finalement permis d'investir les ressources disponibles en soutien à l'agriculture locale.

Mais force est de constater que ces croisements sont rares, notamment lorsque les plateformes numériques de votes sont utilisées comme seul support de décision puisqu'elles ne permettent pas la rencontre et le débat entre une diversité d'intérêts.

4. De nouveaux rôles pour co-gérer un Budget Participatif

Tout en s'inscrivant en complémentarité à d'autres dispositifs de participation, le BP vient un peu bousculer les pratiques de chacun-e : les élu.e.s ne décident plus seul-e.s des politiques à mettre en place ; les services publics mettent en œuvre des projets construits avec les citoyen-ne.s ; les associations peuvent soutenir les idées des citoyen-ne.s et les aider à mieux les formuler ; les citoyen-ne.s doivent se familiariser avec le budget communal, les enjeux et choix politiques. C'est au croisement de ces rôles – souvent nouveaux – qu'un BP a les meilleures chances de transformer la vie et la démocratie locales.



À Cascais (Portugal), l'administration joue un rôle prépondérant pour informer et inviter les citoyen-ne-s à participer au budget participatif de la ville (11 % de la population ont participé au vote en 2012). Pour le directeur du programme, le BP a aussi apporté de la visibilité et de la reconnaissance du travail fait par les agents communaux. © Courtoisie de la municipalité de Cascais, source : livre *Another city is possible*, p. 72

Parfois, cela se traduit par des espaces de formation multi-acteurs-trices pour concevoir le BP, définir qui fait quoi et comprendre le point de vue et la réalité des autres. Souvent, il est nécessaire de commencer par des moments collectifs de lecture et compréhension du budget communal pour en saisir les enjeux, identifier les compétences, les marges de manœuvre, comparer les évolutions, etc.

L'observation d'expériences en Belgique nous amène à attirer l'attention sur le rôle de l'administration et la complémentarité avec les citoyen-ne-s. En effet, de nombreux BP développés dans d'autres pays mettent les services au cœur du dispositif puisque, s'agissant d'argent public, ils sont responsables d'analyser la faisabilité des projets, mais aussi de les mettre en œuvre. Dans la mesure où le BP permet de faire des choix budgétaires avec les citoyen-ne-s et les élu-e-s, c'est aux services publics qu'il revient de réaliser les investissements. Cela n'empêche pas que des citoyen-ne-s y prennent part, mais la responsabilité doit rester au personnel public. Cette remarque est importante car elle fait la distinction entre de nombreuses enveloppes qui permettent de financer de « petits projets » portés et réalisés par des groupes de citoyen-ne-s, par rapport à des BP qui portent sur des choix de montants dans le budget pour orienter des politiques publiques portées par la commune

Et en Wallonie ?

La plupart des BP actuels en Wallonie sont en réalité des enveloppes destinées à des projets citoyens. Les volumes financiers restent souvent limités, il y a peu d'espaces de débat multi-acteur-trice-s qui permettent de discuter des politiques publiques et de leur financement. Les services publics sont mobilisés pour analyser la faisabilité des projets, mais ne les mettent généralement pas en œuvre. Néanmoins, plusieurs communes ont débuté une démarche de BP par des séances d'analyse et de transmission sur le budget communal. Ces moments « d'alphabétisation budgétaire » permettent d'ouvrir les échanges sur les ressources publiques et de lancer le débat sur les raisons qui amènent une commune à financer davantage telle ou telle politique.

Vers des budgets réellement participatifs

Ce tour d'horizon d'expériences de Budgets Participatifs à travers le monde et les constats observés dans la réalité wallonne nous montre le chemin encore à parcourir et souligne aussi l'énorme intérêt et espoir que font naître les BP. Nous les considérons comme des tremplins pour renforcer l'intérêt et l'implication des citoyen-ne-s dans leur commune, des opportunités pour débattre et identifier collectivement les enjeux prioritaires de nos sociétés, des dispositifs qui ont des impacts très réels sur la vie des habitant-e-s grâce à l'allocation et l'utilisation annuelle de ressources financières.

Depuis ses origines, notre association Periferia anime des échanges et expérimentations autour des Budgets Participatifs et contribue à la mise en place de démarches en lien avec les finances publiques en Belgique. Nous soutenons plus particulièrement des expériences qui s'inscrivent dans la première logique présentée de « transformation ou réinvention démocratique », ce qui n'empêche pas d'avoir une attention en termes de bonne gouvernance et de bonne gestion. Dans cette perspective, nous veil-

lons au lien des BP avec l'action publique en accompagnant des démarches qui donnent une place aux citoyen-ne-s.

Pour nous, le Budget Participatif (avec un grand B et un grand P) est parmi les dispositifs de participation les plus durables et durables. D'une part, il permet d'aborder des enjeux réels et significatifs en termes d'orientation politique et de développement sociétal. D'autre part, il produit des résultats concrets, à court ou moyen terme, grâce à des actions/projets financés pour les personnes concernées. Enfin, l'évaluation annuelle du dispositif et la possibilité de repenser les règles de fonctionnement en font un dispositif très résilient qui évolue et s'adapte au fil des ans, rebondissant sur ses lacunes et profitant de l'intelligence collective pour se réinventer. Pour finir, il répond concrètement à un défi de rapprocher les citoyen-ne-s, fonctionnaires et élu-e-s politiques, et se solde fréquemment par une meilleure compréhension mutuelle et plus de tolérance.

Pour aller plus loin :

Rendez-vous sur notre base de données autour des Budgets Participatifs. Elle est accessible dans l'onglet « ressources » de notre site www.periferia.be. Elle regroupe une diversité de documents (articles, livres, vidéos, blogs...) utiles aux personnes qui souhaitent découvrir et approfondir ces approches. Elle est organisée autour de trois catégories : les principes, les expériences et les analyses. Elle reprend notamment les documents suivants :

- ONU Habitat, 2005, 72 questions courantes sur les budgets participatifs
- Cabannes, Y., 2017, *Another city is possible with Participatory budgeting*.
- Periferia, 2014, *Un budget public réellement participatif, est-ce possible en Belgique ?*
- Periferia, 2013, *Si nos sous nous étaient contés... : récit d'une expérience d'alphabétisation budgétaire à Anderlecht*

BONNES PRATIQUES – LE BUDGET PARTICIPATIF À ENGHIEU

Alain DEPRET
/ Secrétaire
de rédaction



La commune est un lieu privilégié d'émergence des démarches participatives. En témoigne notamment le nombre de mandataires qui se voient chargés, parmi leurs attributions, des questions de participation citoyenne. Il y va tantôt de procédés plutôt passifs, comme la simple information aux citoyens, tantôt plus actifs, comme la consultation, la concertation ou la co-production. Le budget participatif fait partie de cette seconde catégorie. Son principe est d'ailleurs aujourd'hui formellement inscrit dans le droit communal wallon, depuis la réforme de 2012.

À Enghien, il y a vingt ans, l'actuel Bourgmestre, Olivier Saint-Amand, endossait le premier échevinat de la participation citoyenne. La démarche participative y est donc bien ancrée et, il y a sept ans, Enghien a été parmi les premières communes à lancer un budget participatif en appui de cette démarche. Et ce, avec un *modus operandi* clair : les projets citoyens retenus doivent renforcer le bien-vivre ensemble et être le résultat d'un travail collectif, avec une adhésion forte des citoyens. Au total, c'est désormais 52 quartiers qui sont concernés à Enghien.

Olivier SAINT-AMAND /
Bourgmestre

**Le budget
participatif est un
outil au service de la
dynamique citoyenne**



Monsieur le Bourgmestre, la démarche participative est donc une affaire courante à Enghien...

J'ai en effet pu mettre en œuvre une certaine conviction. Pour répondre au décrochage entre les électeurs, les citoyens et le monde politique, il faut repartir du terrain et des préoccupations qui concernent les habitants au premier chef. Donc, avec 52 interlocuteurs dans 52 quartiers différents, nous sommes en dialogue permanent, notamment via les outils informatiques, mais aussi en direct. Trois réunions sont organisées chaque année, au cours desquelles on échange des informations essentielles. La commune propose de grands projets, comme la question des déchets, du stationnement ou de la mobilité, et les quartiers font, eux, part des problèmes qu'ils rencontrent dans ces domaines. Le budget participatif est un des outils qui est mis en œuvre, depuis huit ans maintenant, et qui permet donc d'alimenter la réflexion au sein des quartiers.

Quelle est la philosophie derrière votre budget participatif ?

Le budget participatif est un moyen, pas un but. C'est un moyen qui a été mis au service de ce que nous avons

mis en place début des années 2000, avec des comités de quartier à géométrie variable. Certains représentent une rue, d'autres un village, mais ils ont tous l'objectif de mener des projets et des réflexions ensemble. Il s'agit parfois de convivialité avec des festivités, parfois de répondre à des grandes questions quant à la sécurité, la propreté ou l'embellissement. Il s'installe donc une dynamique citoyenne et participative et le budget participatif est un outil au service de cette dynamique. Il ne faut pas chercher la quantité de projets, ni scruter l'aubaine financière à tout prix. Ce qui compte, c'est de créer et d'encourager les débats au sein du quartier.

C'est donc aussi un outil de communication...

Le budget participatif a une vocation presque pédagogique. Le débat que cela crée à l'intérieur des quartiers et la réflexion qui se mène ont aussi beaucoup d'importance. La Ville ne financera jamais un projet pour lequel il n'a pas pu démontrer qu'il y avait eu un débat et une large adhésion. Nous voulons financer des projets qui sont le résultat d'un processus au sein des quartiers. Le côté participatif est particulièrement important dans le sens où les quartiers sont confrontés, en

situation réelle, à ce que vivent les communes au quotidien.

Le citoyen est-il bien présent au sein de ces comités ?

Il y a quelque chose de magique à Enghien... J'ai lancé, en tant qu'échevin, la participation citoyenne en 2001, avec six quartiers au point de départ. Et, depuis lors, tous les ans, nous avons trois réunions citoyennes. À ces réunions, nous avons des quartiers qui reviennent d'année en année. À certains moments, je me dis qu'ils vont cesser de venir, qu'ils vont se lasser... Mais pas du tout. Les gens continuent à y trouver un intérêt. Je crois que c'est dû au fait qu'il y a un vrai dialogue qui s'installe. La commune partage de grandes réflexions et les citoyens peuvent transmettre des informations. La police est présente à chaque réunion aussi, il y a donc des interactions avec elle.

Des informations qui circulent donc efficacement...

En effet. On commence par une phase créative, une phase où on rêve et puis, on décline cela en projet. Ensuite, il y a la phase décisionnelle : il faut passer par un vote au sein du quartier, mais aussi à une adhésion dans des groupes, créés au sein de la commune, qui rassemblent à la fois des citoyens et des élus. Et enfin, on organise tout le processus administratif en lançant un marché public. Comme cela, on ne donne pas d'argent directement aux citoyens mais on met leur projet dans le circuit classique des marchés publics. Les citoyens prennent donc vite conscience que, entre le moment où l'on imagine quelque chose et le moment où on voit le changement sur le terrain, il peut se passer des mois, voire des années.

Comment cela se passe-t-il très concrètement ?

Nous inscrivons, au départ, un crédit budgétaire de quinze mille euros.

Cela a toujours suffi, nous n'avons jamais dû ajouter de crédit supplémentaire au budget communal. On lance l'appel à projets auprès de nos différents contacts dans les 52 quartiers et on leur laisse un délai. Certaines années, nous fixons des priorités. Cette année, par exemple, c'est la mobilité douce qui est proposée. Les quartiers introduisent ensuite leur projets, qui sont analysés d'abord par un comité technique composé de personnes de l'administration communale, et ensuite par un comité mixte composé de 50 % d'élus de tous les partis politiques représentés au conseil communal et 50 % de citoyens de quartier qui n'ont pas introduit de dossiers. Et ce, afin de ne pas être juge et partie. Ces comités vérifient si le projet correspond bien au standard que l'on a fixé. Une fois que les projets sont passés par ces deux étapes, le collègue échevinal les valide. Ils rentrent alors dans le circuit de l'administration communale qui organise les marchés publics pour pouvoir acquérir le matériel nécessaire. Quand il y a certains obstacles, comme, par exemple, l'absence d'offres, nous expliquons cela aux citoyens qui, petit à petit, apprennent à comprendre tout ce cheminement.

Quels sont les types de projets mis en place ?

Il y a tout ce qui concerne la communication entre les personnes, notamment les panneaux d'affichage. Il y a tout ce qui concerne la sécurité routière, avec des radars préventifs, des petits dispositifs qui aident à renforcer la sécurité objective et subjective dans les quartiers. Il y a tout ce qui renforce le bien-vivre ensemble. Mais, nous avons aussi des projets qui peuvent aller plus loin.

Quelle est votre plus grande difficulté ?

C'est de toucher tous les publics. Avec un format de réunions en semaine et en soirée, certaines per-

sonnes sont moins mobilisables. Les jeunes familles, par exemple, peuvent s'investir dans leurs quartiers mais ne viendront pas nécessairement à nos réunions parce que le format n'est pas idéal. On touche un public avec une moyenne d'âge de 40/45 ans, parfois même un peu plus. Ce qui est évidemment le plus difficile, c'est de toucher les milieux précarisés. Là, nous devons vraiment faire un effort de pédagogie dans la manière de présenter les sujets et accepter les différentes formes d'expression. Cela reste un défi.

Quoi d'autre ?

La complexité de l'architecture institutionnelle de notre pays peut également être un frein. Quand un citoyen nous interpelle par rapport à l'insécurité sur nos routes régionales, par exemple, on doit lui faire comprendre que la commune a finalement peu de poids. Elle peut transmettre les préoccupations, mais elle n'a pas le pouvoir de décision. On peut multiplier les exemples où il faut faire œuvre de pédagogie et expliquer quelles sont les limites de l'action communale. C'est quelque chose qui me semble, en soi, un élément important : pouvoir sensibiliser les participants à un panel citoyen, à une assemblée participative, de ce que l'on peut faire et ne pas faire dans le cadre communal.

Quel bilan tirez-vous aujourd'hui de cette démarche ?

Je formule l'hypothèse que la conscience démocratique a augmenté, mais je ne peux pas l'attester. Cela dit, ce qui est objectif, c'est que le nombre de quartiers, d'interlocuteurs augmente sans cesse. C'est déjà un indicateur qui montre que les quartiers où les gens ne se réunissaient pas ont probablement entendu parler d'autres quartiers où cela se passait, et ont eu envie de faire la même chose. J'imagine que cela démontre une adhésion. Sur les 52 quartiers avec lesquels nous entretenons des



contacts, nous constatons qu'il y en a au minimum 35 où il se passe concrètement quelque chose. Cela laisse supposer que notre budget participatif rencontre un besoin et une attente des citoyens.

Le citoyen qui peut, ainsi, avoir confiance en ses élus...

Le budget participatif n'est pas un outil qui a été mis au service d'un projet électoraliste, mais d'une conviction très forte. Je pense en effet que les dérives populistes extrémistes viennent du fossé énorme qui se crée entre le citoyen et les élus. Et le mécanisme de la démocratie participative, soutenu par un budget participatif, réduit, à mon avis, ce fossé. Cela rend les citoyens plus conscients de ce qui se passe sur le terrain politique.

Un dernier message de conclusion ?

Quand on est homme ou femme politique, on a souvent peur de se faire bousculer dans nos certitudes par des citoyens en colère. Mais, de mon point de vue, c'est une opportunité. Les citoyens qui nous bousculent, notamment au travers d'une pétition, sont des personnes qui sont engagées dans un processus démocratique et qui ont confiance en nous. Ceux qui se mettent en route dans leurs quartiers, et qui interpellent l'autorité communale, sont ceux avec lesquels il y a moyen de travailler. On doit donc faire confiance à cette dynamique. Ce n'est pas toujours facile parce que le langage du citoyen est a priori assez brut, mais au bout de quelques réunions, ce type d'attitude change et le dialogue peut s'installer de manière durable et constructive.



Le lecteur trouvera un reportage à ce sujet sur UVCW TV, la web TV de l'Union des Villes et Communes de Wallonie (www.youtube.com/uvcwTV).

PLANTATION MÉCANISÉE

Créative, économique & durable

Agent Natura Loci
Tél: +32 488 25 05 35

Michel Dereau
info@naturaloci.be

www.ververexport.be

