

Les budgets participatifs

La révolution des finances publiques

ANALYSE



Toutes nos publications sont disponibles gratuitement :

- **En téléchargement**, depuis l'adresse Internet de notre ASBL :
www.cpcp.be/etudes-et-prospectives
- **En version papier**, vous pouvez les consulter dans notre Centre d'Archives et de Documentation situé :
Rue des Deux Églises, 41 - 1000 Bruxelles
02 238 01 69 - archives@cpcp.be

Par l'élection, le citoyen délègue les choix de la cité aux décideurs politiques. Mais la « crise de la représentation »¹ pousse à un renouvellement des règles organisant la démocratie. La participation citoyenne est aujourd'hui au centre de la gouvernance. De plus en plus, le citoyen est invité à s'impliquer dans la gestion des affaires publiques.²



Mais au niveau budgétaire, les possibilités d'engagement citoyen restent relativement faibles. Pourtant, le budget est l'outil central de la gestion des organisations publiques. Il traduit de manière chiffrée les ambitions des décideurs durant une période correspondant à une année civile. Il se compose d'une part des recettes, c'est-à-dire de l'argent que l'organisation s'apprête à recevoir, et d'autre part, des dépenses qu'elle souhaite engager.

Une série d'initiatives ont toutefois vu le jour en vue d'associer le citoyen aux choix budgétaires. De l'Amérique latine à notre plat pays, une multitude de projets innovants font leur chemin.

I. LE BUDGET AUJOURD'HUI

Les règles qui encadrent la confection d'un budget restent relativement rigides. Elles se modernisent toutefois petit à petit. Évaluation de performance, budget programme accompagné d'objectifs, projections pluriannuelles, application d'une comptabilité en partie double permettant une meilleure vue sur le patrimoine de l'État, mise en œuvre d'une comptabilité analytique... sont autant de nouveautés qui transforment progressivement la façon de faire de gestionnaire. Au-delà de ce jargon technique, ces nouveautés traduisent

¹ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris : Calmann-Lévy, 1995.

² M. LAMBERT, *La participation citoyenne au niveau local : différents moyens et des idées pour se lancer*, Namur : Union des Villes et Communes de Wallonie, janvier 2007, [en ligne] <http://www.uvcw.be/articles/3,14,2,0,1798.htm/>, consulté le 6 octobre 2016.

une certaine professionnalisation de la gestion de l'argent public. En d'autres mots, on gère mieux aujourd'hui qu'hier.

Mais ces innovations n'incluent pas forcément plus le citoyen. Pour cela, il faut se tourner vers la formule dite du budget participatif que l'on voit fleurir dans diverses municipalités à travers le monde.

Budget ordinaire et extraordinaire ?

Un budget se distingue par deux grandes catégories de recettes et de dépenses.

Le budget ordinaire reprend les recettes et les dépenses courantes, c'est-à-dire celles qui se produisent chaque année. Côté dépenses, on y trouve ainsi les paiements dédiés au personnel, au fonctionnement (énergie, entretien des voiries, fournitures, etc.), aux transferts (c'est-à-dire les subventions accordées à diverses entités) ainsi que les dépenses liées à l'endettement. Côté recettes, on trouve les transferts composés des impôts et les subventions récurrentes, les recettes de prestations que les pouvoirs publics effectuent ainsi que les intérêts issus de l'épargne.

Le budget extraordinaire reprend les recettes et les dépenses qui affectent directement et durablement la valeur ou la conservation du patrimoine de l'entité publique. Bref, ce sont des opérations d'investissement, de subsides, de prêt qui sont non récurrentes. Les recettes et les dépenses extraordinaires se subdivisent en investissements, dettes et transferts.

II. LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES DÉPENSES : LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Nous l'avons dit, la frontière entre représentants politiques et citoyens n'est plus aussi nette qu'auparavant. La décision politique tend désormais à se *co-construire*. Le citoyen est de plus en plus amené à contribuer aux projets publics. La gestion du coffre-fort public n'y échappe pas.

Des projets de budgets participatifs ou encore des *enveloppes de quartier* relèvent ainsi de cette logique. Concrètement, il s'agit d'octroyer un certain budget aux quartiers qui composent la municipalité, à charge pour eux de les affecter aux projets qu'ils jugent utiles et prioritaires. Cela dit, dans la plupart des cas, les citoyens proposent davantage une liste de projets et les décideurs politiques tranchent en bout de course. Des assemblées de quartier, généralement ouvertes à tous, avec ou sans élection de représentants, sont mises sur pied pour assurer le processus budgétaire.

“ Le citoyen est de plus en plus amené à contribuer aux projets publics. La gestion du coffre-fort public n'y échappe pas. ”

1. De Porto Alegre aux communes belges

C'est à la fin des années 1980 qu'ont vu le jour les premières initiatives que l'on nommera budget participatif. Dans un contexte de « crise de l'État »³, il est demandé au citoyen d'intervenir de manière directe dans la gestion des dépenses de leur municipalité.

³ T. GENRO, U. DE SOUZA, *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget participatif : l'expérience de Porto Alegre au Brésil*, Paris : Éditions Charles Léopold Mayer, 1998.

L'expérience de Porto Alegre au Brésil est régulièrement citée en exemple. Mais le mouvement, appuyé par des partis de différents horizons et des acteurs tels que des ONG et des mouvements sociaux, s'est en réalité étendu dans toute l'Amérique latine dès les années 2000.⁴

Dans la foulée, l'idée n'a pas tardé à atterrir sur le sol belge. Nous retenons trois initiatives :⁵

- Depuis un peu plus d'une dizaine d'années, la commune de Thuin a confié certaines dépenses à l'avis des citoyens. En pratique, la commune est divisée en 18 quartiers. Un système de sous-représentation est utilisé. Chaque quartier élit deux représentants (pour quatre ans) afin d'assurer le lien entre les habitants et les autorités politiques. Âgés de minimum 16 ans, ils doivent logiquement être établis dans le quartier qu'ils souhaitent représenter, ne pas être mandataires communaux ou faire partie de l'administration. Les 36 représentants se réunissent alors de concert avec le collège communal deux fois par an au sein du *conseil de quartier*. Ce dernier est chargé de définir les projets à mener et d'y affecter les budgets nécessaires. Par ailleurs, les autorités communales se rendent annuellement dans chaque quartier pour récolter les demandes et débattre des projets à venir.
- Au début des années 2000, une expérience similaire a été développée à Mons, mais s'est centrée sur certains quartiers déterminés (Jemappe et Flénu). L'objectif consiste à obtenir une réappropriation citoyenne de ces quartiers. Des représentants élus assurent le relais des préoccupations citoyennes à destination des hommes politiques. Des projets d'aménagement ont ainsi éclos, même si le processus s'est progressivement essoufflé.⁶

⁴ Y. CABANNES, « Les budgets participatifs en Amérique latine. De Porto Alegre à l'Amérique centrale, en passant par la zone andine : tendances, défis et limites », *Mouvements*, 47-48, 2006/5, p. 128-138, [en ligne] www.cairn.info/revue-mouvements-2006-5-page-128.htm, consulté le 6 octobre 2016.

⁵ Pour un détail de diverses expériences belges et étrangères, voir D. STOKKING, *Le budget participatif : un outil de citoyenneté actif au service des communes*, Bruxelles : Européen Think & Do Tank, « Cahier pour la solidarité », n°33, octobre 2014.

⁶ Voir notamment L. DAMAY, « Construire les problèmes, construire le public : le cas du budget participatif de la ville de Mons », dans D. DUEZ, L. DAMAY, *Savoirs experts et profanes dans la construction des problèmes publics*, Bruxelles : Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2011, [en ligne] http://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A142787/datstream/PDF_01/view, consulté le 6 octobre 2016.

- Le CPAS de Charleroi a emboîté le pas dès 2008. Ici, un appel à projets est ouvert aux associations afin « de jouer en quelque sorte le rôle d’incubateur pour ces “start up sociales” »⁷. En 2016, quatorze associations ont été sélectionnées par un *comité d’agrément* et ont obtenu un budget global avoisinant 30 000 euros.

Face à ces expériences locales, en 2012, le législateur wallon instaure une base juridique à destination des communes pour instaurer des budgets participatifs. Avant cela, sans cadre juridique précis, les pouvoirs locaux modulaient leur projet participatif en fonction de leur réalité locale.

Aujourd’hui, la Région wallonne propose donc un cadre général. Si les décideurs locaux le souhaitent, le Conseil communal peut décider de soumettre une part du budget « à des projets émanant de comités de quartier ou d’associations citoyennes dotées de la personnalité juridique »⁸. Les dimensions pédagogique et responsabilisante doivent être au cœur de ces initiatives. Concrètement, parmi les innombrables demandes et besoins d’un quartier, les citoyens doivent eux-mêmes déterminer les projets prioritaires et laisser de côté les demandes moins urgentes.

2. De la poudre aux yeux ?

Comme nous l’avons vu, les règles du jeu varient selon les localités. Quoi qu’il en soit, les budgets participatifs donnent la parole aux citoyens. Ils sont amenés à émettre des priorités qui sont par la suite avalisées par élus. La délégation de pouvoir s’arrête généralement à ce stade, le politique conservant en définitive le dernier mot.

Dans certains cas, les projets sont soumis au vote citoyen. On observe cependant bien souvent le manque d’implication de la population dans ces suf-

⁷ « Budget participatif 2015 : présentation des 19 associations lauréates », *Cpascharleroi.be*, s. d., [en ligne] <http://www.cpascharleroi.be/actualites/327-budget-participatif-2015--presentation-des-19-associations-laureates.html>, consulté le 6 octobre 2016.

⁸ Article L1321-3 du *Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation*.

“ Les budgets participatifs concernent uniquement le volet dépenses. Mais certains ont initié des projets afin de réformer également la manière avec laquelle l’État perçoit l’argent public. ”

frages. L'exemple parisien montrait ainsi une participation qui avoisine les 3 % de la population.⁹ La représentativité n'est donc pas atteinte.

D'un autre côté, dans bien des cas, la modestie du dispositif représente une faiblesse supplémentaire. Pour rester sur l'exemple parisien, la part du budget soumise au regard citoyen peut sembler fort anecdotique. Le processus s'apparente ainsi à une *enfumage politicien*. L'habillage démocratique ne suffit alors pas à convaincre les sceptiques.¹⁰

Plus fondamentalement, les budgets participatifs concernent uniquement le volet dépenses. Mais certains ont initié des projets afin de réformer également la manière avec laquelle l'État perçoit l'argent public. Le philosophe Peter Sloterdijk considère que la perception de l'impôt s'effectue de manière beaucoup trop bureaucratique. Ainsi, il s'agirait de passer d'un *État preneur* à un système de don à la collectivité jouant sur la fierté du citoyen. En d'autres mots, Sloterdijk plaide en faveur d'une réforme fiscale à partir de « l'esprit du don ».¹¹

Proche de cette idée, le système de crowdfunding¹² (le financement par la foule) est régulièrement utilisé pour financer certains projets extraordinaires. Un exemple emblématique est le financement du socle de la statue de la li-

⁹ J. BLANCHETON, « Budget participatif dans les villes : un succès en demi-teinte », *lefigaro.fr*, 28 août 2016 [en ligne] <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2016/08/27/20002-20160827ARTFIG00011-budget-participatif-un-succes-en-demi-teinte.php>, consulté le 6 octobre 2016.

¹⁰ P. MANIÈRE, « “La parole aux Parisiens” : un budget participatif encore anecdotique », *lefigaro.fr*, 5 octobre 2011, [en ligne] <http://www.latribune.fr/regions/smart-cities/20141105trib5d6057026/la-parole-aux-parisiens-un-budget-participatif-encore-anecdotique.html>, consulté le 6 octobre 2016.

¹¹ P. SLOTERDIJK, *Repenser l'impôt. Pour une éthique du don démocratique*, traduit de l'allemand par Olivier Mannoni, Paris : Libella, 2012.

¹² Pour une explication détaillée du *crowdfunding*, voir M. DEJONG, *Le crowdfunding. Un financement alternatif et citoyen ?*, Bruxelles : CPCP, « *Au quotidien* », 2015.

berté dans les années 1970.¹³ Concrètement, chaque citoyen peut prendre des parts dans des projets particuliers et y contribuer selon sa volonté. Ces initiatives devront certainement être davantage déployées afin de renforcer le lien entre la contribution du citoyen et l'investissement de l'État.

CONCLUSION

La gouvernance actuelle insiste sur la nécessité de réduire la frontière entre le citoyen et le décideur. Le service public se co-construit de plus en plus à la façon d'un service public participatif ou d'un service public 2.0 selon l'expression d'Elisabeth Grosdhomme-Lulin.¹⁴ La participation citoyenne est de plus en plus au cœur des dispositifs publics.

C'est dans cette trajectoire que s'inscrivent les projets de budget participatif. Des expérimentations ont été menées sous des formes diverses aux quatre coins du globe. Chez nous, le mouvement prend chaque année un peu plus d'ampleur. Thuin, Mons, Charleroi, Sambreville, Chimay, Tinlot, Bruxelles, ou dernièrement Verviers, sont d'autant d'exemples qui s'inscrivent dans cette mouvance.

En définitive, il s'agit de légitimer la délibération à laquelle le citoyen croit de moins en moins. Même s'ils peuvent sembler fort dérisoires face à l'ampleur de la crise de la représentation, les budgets participatifs doivent sans doute être considérés comme une piste de réponse. D'ailleurs, le plus important à retenir reste l'introduction d'une logique nouvelle dans la manière dont s'organisent les dépenses de l'État. À l'avenir, les budgets participatifs pourront être de puissants outils de démocratie de proximité. À condition toutefois que le citoyen y prenne pleinement part...

¹³ « Financement de la statue de la Liberté », *Statue-de-la-liberte.com*, s. d., [en ligne] <http://www.statue-de-la-liberte.com/Financement-de-la-statue-de-la-Liberte.php>. Plus récemment, et plus proche de chez nous, la sculpture monumentale La Tortue de l'artiste Jan Fabre a lui aussi fait l'objet en 2015 d'un financement participatif coordonné par les autorités de la Province de Namur. « La tortue de Jan Fabre restera à la Citadelle de Namur », *Le Soir*, 12 novembre 2015, [en ligne] <http://www.lesoir.be/1041545/article/culture/2015-11-12/tortue-jan-fabre-restera-citadelle-namur>, consulté le 6 octobre 2016.

¹⁴ E. GROSDHOMME-LULIN, *Service public 2.0*, Paris : Institut de l'Entreprise, « Fiches essentiel », s. d., [en ligne] http://www.institut-entreprise.fr/sites/default/files/publication/docs/publication_extrait/fiche_service_public_2_0.pdf, consulté le 6 octobre 2016.

POUR ALLER PLUS LOIN...

- QUERRIEN A., MAIGRET É., « Le budget participatif est-il une bonne idée ? », Hermès, *La Revue*, 26-27, 2000/1, p. 309-321.
- DEJONG M., *Le crowdfunding. Un financement alternatif et citoyen ?*, Bruxelles : CPCP, « Au quotidien », 2015.
- JEAN D., « Le budget participatif, nouvelle tendance des villes du monde », *Lemonde.fr*, 3 juillet 2014, [en ligne] http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2014/07/03/donner-les-cles-du-budget-aux-citoyens-nouvelle-tendance-des-villes-du-monde_4449464_4355770.html/
- Voir par ailleurs le site Internet (en anglais) de Tiago Peixoto, qui tente de retracer les expériences de budget participatif fleurissant à travers le monde : Mapping Participatory Budgeting and e-Participatory Budgeting, [en ligne] <https://democracyspot.net/2012/09/10/mapping-participatory-budgeting-and-e-participatory-budgeting/>

Auteur : Dimitri Greimers

DÉSIREUX D'EN SAVOIR PLUS !

Animation, conférence, table ronde... n'hésitez pas à nous contacter,
Nous sommes à votre service pour organiser des activités sur cette thématique.

www.cpcp.be



Avec le soutien du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Par l'élection, le citoyen délègue les choix de la cité aux décideurs politiques. Mais la *crise de la représentation* pousse à un renouvellement des règles organisant la démocratie. Il s'agit de réduire la frontière entre le citoyen et le décideur.

Le service public se co-construit de plus en plus. La participation citoyenne est aujourd'hui au centre de la gouvernance.

Mais au niveau budgétaire, les possibilités d'engagement citoyen restent relativement faibles. Pourtant, le budget est l'outil central de la gestion des organisations publiques. Il traduit de manière chiffrée les ambitions des décideurs durant une période correspondant à une année civile. Une série d'initiatives ont toutefois vu le jour en vue d'associer le citoyen aux choix budgétaires. Des expérimentations ont été menées sous des formes diverses aux quatre coins du globe. De l'Amérique latine à notre plat pays, une multitude de projets innovants font leur chemin...



Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation

Rue des Deux Églises, 45 – 1000 Bruxelles
02 238 01 00 – info@cpcp.be