

Sénégal

Mali

Madagascar

Mozambique

Chine

Espagne

Italie

Portugal

France

Budgets participatifs

Le retour de la
star mondiale
des dispositifs citoyens

Une nouvelle génération de budgets participatifs ?

Depuis l'invention du budget participatif, en 1989, à Porto Alegre (Brésil), la procédure s'est diffusée en Amérique latine et en Europe, et plus récemment sur d'autres continents. Si la greffe communale a en partie échoué en France au cours de la dernière décennie, les régions prennent aujourd'hui le relais en mettant en place des budgets participatifs au niveau des lycées.

Porto Alegre, capitale du Rio Grande do Sul, est la première ville à se doter d'un budget participatif (BP), il y a maintenant plus de vingt ans. Ce processus visant à associer les habitants à l'élaboration du budget de leur ville est le résultat d'une conjonction entre la volonté politique des élus du Parti des travailleurs et les revendications du mouvement associatif local, particulièrement dynamique. Dans un contexte national marqué par le retour à la démocratie et de fortes inégalités sociales, l'enjeu majeur de la participation est de permettre aux classes populaires de faire valoir leurs intérêts et de mettre un terme à l'appropriation de l'État par les classes dominantes. Les maîtres mots du dispositif seront donc l'« inversion des priorités » et la « démocratisation de la démocratie ». Un système complexe est élaboré pour permettre aux habitants de définir leurs besoins au niveau des quartiers, puis de hiérarchiser les priorités à l'échelle du district et de la ville, en fonction de critères de justice sociale [1]. Après une première période de tâtonnements, l'expérience connaît un succès rapide, avec une forte participation populaire et un impact politique et social considérable sur la ville, ce qui favorise la diffusion du dispositif au Brésil et au-delà.



■ **Héloïse Nez**, attachée d'enseignement en science politique à l'université Paris 13 et chercheuse en sociologie au Centre de recherche sur l'habitat du Laboratoire architecture ville urbanisme environnement ; **Julien Talpin**, chercheur en sciences politiques au Ceraps, université Lille 2.

Une diffusion sur tous les continents

Le BP de Porto Alegre devient un modèle pour un grand nombre d'acteurs locaux à la fin des années 90. Reconnu par des organisations internationales comme la Banque mondiale ou le programme Habitat des Nations Unies, il suscite simultanément l'enthousiasme d'une partie de la gauche brésilienne et internationale à travers le Forum social mondial. En France, il est notamment popularisé par *Le Monde diplomatique* qui y voit une façon de mettre en pratique les

idéaux du mouvement altermondialiste alors naissant. Dans un premier temps, l'expérience se répand dans les villes brésiliennes et latino-américaines, et c'est encore sur ce continent que les budgets participatifs sont aujourd'hui les plus nombreux. Le BP y a souvent un réel impact redistributif, par la combinaison d'une mobilisation des classes populaires et de règles formelles favorisant la justice sociale dans la répartition des ressources. Les budgets participatifs se répandent plus tardivement et plus lentement en Europe, où leurs effets sociaux y sont plus ambigus. Aujourd'hui, le nombre d'expériences dépasse la centaine, la greffe ayant surtout pris en Espagne, en Italie et au Portugal (lire l'article p.30). Des grandes villes comme Séville ou des arondissements de capitales européennes comme Paris, Rome et Berlin mettent en place des budgets participatifs, mais aussi des communes de plus petite taille. Plus récemment, sous l'impulsion des institutions internationales et des ONG, le dispositif prend de l'ampleur dans les pays en développement (Asie, Afrique, Océanie) [2], mais aussi en Amérique du Nord. La diffusion de l'expérience s'accompagne d'une adaptation aux configurations locales et d'une diversification dans les objectifs, les méthodes et les résultats.

1 Sur le fonctionnement du budget participatif de Porto Alegre, voir Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, 2005 (1^{ère} édition 2002).

2 Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti (en collaboration avec Anja Röcke), "Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide", *Dialog Global*, n° 25, 2010 (<http://bit.ly/pbworldestudy>). Voir aussi, dans ce dossier, l'entretien avec Yves Cabannes.



CC Rafael Gomez Montoya

■ Le maire de Leganes (Espagne), Rafael Gomez Montoya, et le responsable de la *delegacion de participacion ciudadana*, Miguel Angel Gutiérrez, lors de la présentation à la presse des dix propositions votées dans le budget participatif de la ville. ■

L'échec de la greffe communale en France

Les premiers budgets participatifs français naissent dans le contexte des débats parlementaires sur la démocratie de proximité. En quelques années, ces dispositifs se multiplient et se diversifient : de deux expériences en 2001, on passe à une douzaine en 2005. Les BP sont d'abord mis en place dans plusieurs villes communistes de la banlieue parisienne (Saint-Denis, Bobigny, La Courneuve, Morsang-sur-Orge, Limeil-Brevannes) et en province (Aubagne, Pont-de-Claix, Vif). À la recherche de nouveaux repères identitaires, certains élus communistes trouvent dans la référence au mouvement populaire latino-américain un symbole permettant d'incarner une identité partisane distincte. Ils y voient aussi un moyen d'enrayer le déclin du communisme municipal et de renouer le contact avec les classes populaires, sans y parvenir entièrement dans la pratique [3]. Des équipes d'autres tendances de la gauche s'emparent ensuite des budgets participatifs, à Arcueil, dans le 20^e arrondissement de Paris, à l'office de logement social de la ville de Poitiers et dans la région Poitou-Charentes. Si les conseils de quartier sont généralisés à toutes les villes de plus de 80 000 habitants par

la loi relative à la démocratie de proximité de 2002, les expériences de BP restent toutefois très minoritaires parmi l'ensemble des collectivités locales françaises. La majorité des villes pionnières ont d'ailleurs abandonné l'expérience ou l'ont laissée en déshérence, de telle sorte que la greffe communale du budget participatif en France se solde quasiment partout par un échec, à l'exception notable de la ville de Grigny, en Rhône-Alpes. Comment expliquer qu'à la différence de leurs voisins du sud de l'Europe, les élus locaux français se soient si peu

La présence des élus réduit la qualité des échanges délibératifs au sein des budgets participatifs français.

emparés du budget participatif ? Si la question est complexe, trois raisons semblent se dégager. La culture politique française tout d'abord, qui fait de l'élu, plus que partout ailleurs, l'unique détenteur de l'expression de l'intérêt général, n'est pas propice au développement d'institutions visant à la codécision. Le discours des élus rappelle en permanence – et les débats à

l'Assemblée nationale lors du vote de la loi relative à la démocratie de proximité sont de ce point de vue symptomatiques – que les citoyens ne peuvent exprimer que des besoins, nécessairement particuliers, et sont incapables d'offrir une vision globale de l'intérêt général. Alors que nos voisins européens s'en accommodent, offrir un pouvoir de décision, même partiel, aux citoyens serait pour nos élus une forme de populisme.

Cette culture politique imprègne en outre le fonctionnement des budgets participatifs français, qui s'avèrent assez différents d'autres expériences en Europe. L'élu y occupe en effet une place centrale (animant souvent les débats, cadrant les discussions, etc.), alors qu'ailleurs en Europe il est quasiment inimaginable que les élus participent aux réunions. Cette présence des élus réduit la qualité des échanges délibératifs au sein des BP français, où les discussions tournent souvent à l'interpellation, plutôt que de s'orienter >>>

3 Héloïse Nez et Julien Talpin, « Démocratie participative et communisme municipal en banlieue rouge », dans *La démocratie participative inachevée : genèse, adaptations et diffusions* (sous la direction de Marie-Hélène Bacqué et Yves Sintomer, en collaboration avec Amélie Flament et Héloïse Nez), Adels / Yves Michel, 2010.

>>> vers la construction collective de propositions et de projets. La faible autonomie des BP français réduit dès lors leur attrait politique : compte tenu de l'influence des élus en leur sein, les décisions prises ne diffèrent pas fondamentalement de celles issues du conseil municipal, et ces instances peuvent difficilement apparaître comme des contre-pouvoirs. Elles sont dès lors bien souvent désertées, tant par les associations que par les citoyens. Enfin, il faut reconnaître que personne ne s'est véritablement battu pour le budget participatif dans l'Hexagone. À l'exception de l'Adels (et du réseau associatif Démocratiser radicalement la démocratie il y a quelques années), il existe à ce jour très peu d'organisations prônant une vision radicale de la démocratie participative, allant au-delà d'une démocratie de proximité cantonnée à l'échelle du quartier et à des projets dépourvus de réels enjeux. À l'étranger, à l'inverse, la présence d'associations engagées dans la démocratie participative, en lien avec certains universitaires, a joué un rôle décisif dans la diffusion des budgets participatifs.

La renaissance régionale des budgets participatifs

Si la greffe a eu du mal à prendre à l'échelon municipal, le développement du BP en France a connu un nouveau tournant à partir de 2004 avec la création du budget participatif des lycées (BPL) par la région Poitou-Charentes (lire l'article p. 28). Le BPL incarne une innovation relativement unique en Europe, tant par le pouvoir conféré aux participants (10 millions d'euros, soit environ 10 % du budget d'investissement des lycées) que par la qualité délibérative du processus. Ce dispositif a ensuite été repris, dans une version moins ambitieuse, par d'autres régions françaises (lire l'article p. 25). Si la cristallisation autour des lycées peut surprendre, elle s'explique par le fait qu'il s'agit d'une des principales compétences des régions et d'un domaine d'action publique aisément saisissable par les participants. Ceux-ci constituent en outre un public relativement captif (élèves et enseignants sont déjà présents sur place toute la journée), ce qui assure une participation impor-

tante. La renaissance du budget participatif en France, qui doit ainsi beaucoup à son investissement dans les politiques éducatives, s'accompagne d'une multiplication d'expériences participatives à l'échelle régionale, à l'instar des jurys et conférences de citoyens (notamment en Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes). On peut dès lors se demander si, en passant par les régions, le budget participatif ne pourrait pas connaître une seconde jeunesse à l'échelle municipale. Nous en sommes loin à l'heure actuelle, mais on peut esquisser certaines des conditions qui permettraient un développement plus important. Il faudrait tout d'abord que les élus acceptent de mettre en œuvre de véritables processus de codécision, le budget participatif n'ayant un sens que si de véritables enjeux sont discutés. Une telle révolution culturelle implique que les édiles acceptent de perdre un peu de leur pouvoir de décision, pour gagner en légitimité et en qualité démocratique, à l'image du jeu à somme positive initié dans les expériences latino-américaines ou européennes réussies. Un pas à

franchir également – tel que celui opéré dans la plupart des budgets participatifs des lycées régionaux – serait d'accepter que la présence des élus n'est pas indispensable dans de tels processus. Au contraire, l'autonomisation des dispositifs permettrait probablement une plus grande qualité délibérative. Les BP auraient d'ailleurs à gagner, en France comme ailleurs, à s'inspirer des méthodes d'animation de la discussion expérimentées dans les jurys et conférences de citoyens (petits groupes, animateurs neutres, *color vote* [4], etc.), qui ont démontré qu'elles permettaient aux individus les plus éloignés de l'espace public de pouvoir prendre la parole. Nous ne pouvons qu'espérer que ce dossier donnera des idées ici ou là, et contribuera, à sa modeste échelle, à l'approfondissement d'une démocratie participative ambitieuse. ■

4 Le *color vote* est une procédure permettant de cerner les points d'accord et de désaccord dans un groupe, et ainsi d'éviter de perdre du temps sur les points de consensus pour se concentrer sur les éléments encore à discuter. En général, le carton rouge exprime le rejet d'une proposition, le vert l'accord, et le jaune que celle-ci doit être précisée ou amendée.

Qu'est-ce qu'un budget participatif ?

Un budget participatif (BP) est un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition de finances publiques. Pour le distinguer d'autres processus de démocratie locale, on peut retenir cinq critères de définition [1] :

La **dimension budgétaire et / ou financière** doit être explicitement mise en débat. Le BP aborde la question de la limitation des ressources publiques.

Un BP ne peut se limiter au quartier, il doit impliquer l'**échelle de la ville**. S'il est mis en place par une région, des dispositifs transversaux font la jonction entre les structures mises en place au niveau local.

La procédure doit **se répéter dans le temps** : une réunion ou un référendum ponctuel sur des thèmes budgétaires ne constituent pas un budget participatif.

Le processus doit inclure certaines formes de délibération publique dans **des assemblées ou des forums spécifiques**. Un sondage sur les finances municipales ou un conseil communal ouvert au public à l'occasion d'un débat budgétaire ne sont pas des budgets participatifs.

Les élus doivent **rendre des comptes** sur les résultats de la participation. On ne peut pas parler de budget participatif si les citoyens ne savent pas ce que deviennent leurs propositions. ■

1 Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke (sous la direction de), *Démocratie participative et modernisation des services publics : les affinités électives ? Enquête sur les expériences de budget participatif en Europe*, La Découverte, 2008.



INTERVIEW

Yves Cabannes

■ Professeur à l'*University college london*, unité de planification du développement, et responsable de la chaire de planification du développement.

« À l'international, les budgets participatifs sont menacés par les dérives populistes »

Le processus de diffusion des budgets participatifs suit-il aujourd'hui la même tendance sud-nord constatée après la mise en place de la première expérience à Porto Alegre, au Brésil, en 1989 ?

La diffusion des budgets participatifs (BP) des villes du Sud vers celles du Nord a été tardive. À une massification de ce processus au Brésil (de 1989 à 2000 on est passé de trois ou quatre budgets participatifs à cent cinquante), succède une diffusion vers l'Amérique latine, avec des processus souvent inspirés de Porto Alegre, mais pas systématiquement. Ce n'est qu'à partir de 2000 que les BP se sont diffusés vers le reste du monde. Nous retrouvons des BP en Europe, en Asie et en Afrique. Porto Alegre continue aujourd'hui d'être une référence. On s'en inspire en le faisant évoluer, en l'adaptant aux réalités des territoires, mais il faut garder à l'esprit que le modèle a lui-même évolué et changé de nature après la défaite du Parti des travailleurs aux élections municipales en 2004.

Comment se traduit la consolidation des expériences de budgets participatifs en Amérique latine ?

Le bilan des expériences latino-américaines montre que les budgets participatifs n'ont pas été des feux de paille. À Porto Alegre, malgré les évolutions, la municipalité en place continue de s'en réclamer. Tout ceci montre que

les expériences peuvent perdurer même quand les élus changent.

La phase actuelle de consolidation se traduit par exemple par la création de Forums nationaux de BP qui permettent aux acteurs d'échanger leur savoir-faire, de sortir de leur isolement et de peser. De ce fait il n'existe plus un référent unique, Porto Alegre, mais plutôt des villes qui se consolident dans chaque pays comme tête de réseau national. C'est le cas par exemple de Rosario en Argentine ou de Cuenca en Équateur. Au Brésil, le réseau national rassemble une soixantaine de villes et tend à se régionaliser, ce qui permet d'y associer aussi des villes petites, moyennes et aux ressources réduites.

En Amérique latine, des villes se consolident dans chaque pays comme tête de réseau national.

Mexique. La délégation d'arrondissement du district fédéral de Mexico, Iztapalapa, qui compte une population de deux millions d'habitants parmi la plus pauvre de la ville, vient de mettre en place un BP significatif et intéressant. Le district fédéral de Mexico a un budget municipal par habitant parmi les plus élevés d'Amérique latine et 20 % du budget est transféré aux « *delegaciones* » comme Iztapalapa. Au-delà de l'amélioration de la vie quotidienne des habitants qu'il génère, le BP permet aussi, comme à Mexico, une réduction de la violence urbaine. Grâce à des projets financés via les budgets participatifs, tels que l'éclairage public, la multiplication des activités ou l'amélioration des équipements et du mobilier urbain, des espaces publics jusque-là dangereux à certains moments de la journée deviennent plus accessibles et permettent un renouveau de la vie démocratique de proximité.

Qu'est-ce qui caractérise les processus à l'œuvre sur le continent africain ?

Les premières expériences de BP se consolident en Afrique à partir de 2003. Les BP se sont alors diffusés au Cameroun, dans la tradition de Porto Alegre, mais avec un profond travail d'éducation populaire. Le Réseau national des habitants du Cameroun (qui regroupe en 2011 plus de >>>



■ Affiche pour la mobilisation de la population autour du budget participatif à Rosario (Argentine), en 2010. ■

>>> 1 300 organisations très diverses) et les ONG qui le soutiennent ont réussi à ancrer ces expériences dans la réalité. En parallèle, l'Organisation des nations unies, par le programme ONU-Habitat, a soutenu la publication et la traduction d'un manuel des savoir-faire latino-américains en matière de BP, *72 questions courantes sur les budgets participatifs*, qui a facilité leur transmission et a permis d'essaimer au Sénégal, à Madagascar, au Mozambique, où Maputo est la première capitale d'un pays d'Afrique à avoir mis en place un BP. Au Mozambique toujours, la municipalité de Dondo a su articuler planification et programmation budgétaire et prendre en compte les organisations existantes avec la création d'un Forum consultatif composé de soixante-quinze membres issus non seulement des structures politiques des quartiers mais aussi des systèmes de chefferies traditionnels. Les recommandations du Forum sont portées devant le conseil municipal et la mise en œuvre des décisions est réalisée avec la participation des communautés. En Égypte et au Maroc, l'obstacle que constituait hier le système autoritaire devrait être levé et les forces démocratiques vont très certainement tenter de mettre en place des BP dans un futur proche.

De manière générale, les budgets participatifs qui voient le jour en Afrique sont intimement liés aux processus de décentralisation en cours. Il est ainsi difficile de séparer les expériences des efforts de planification locale et de décentralisation. Hormis au Cameroun, les démarches dépendent en grande partie de l'aide internationale. Le risque est alors de conférer une plus grande fragilité aux processus, dont la viabilité se trouve menacée dès lors que les aides n'arrivent plus, que les programmes se terminent, ou que les bailleurs ont de

Les budgets participatifs qui voient le jour en Afrique sont intimement liés aux processus de décentralisation en cours.

nouvelles priorités. L'autre problème est que, bien souvent, les organismes qui attribuent les aides sont intéressés par un seul aspect du budget participatif, qui est rarement celui de l'appui aux initiatives très locales. En Afrique de l'est ou de l'ouest de nombreuses expériences sont axées sur les dimensions de transparence et de lutte contre la corruption, et laissent ainsi

de côté la formation et la participation citoyenne. Or, ces deux dernières dimensions sont la condition *sine qua non* de la pérennité des expériences car elles seules permettent l'appropriation et l'enrichissement des dispositifs par les habitants.

La diffusion récente des budgets participatifs sur le continent asiatique, et notamment en Chine, peut-elle contribuer à une démocratisation des sociétés ?

La diffusion vers l'Asie a été plus tardive. La Chine vient tout juste de commencer à s'intéresser aux BP et on peut d'ores et déjà recenser près de cinquante expériences dans des villes importantes.

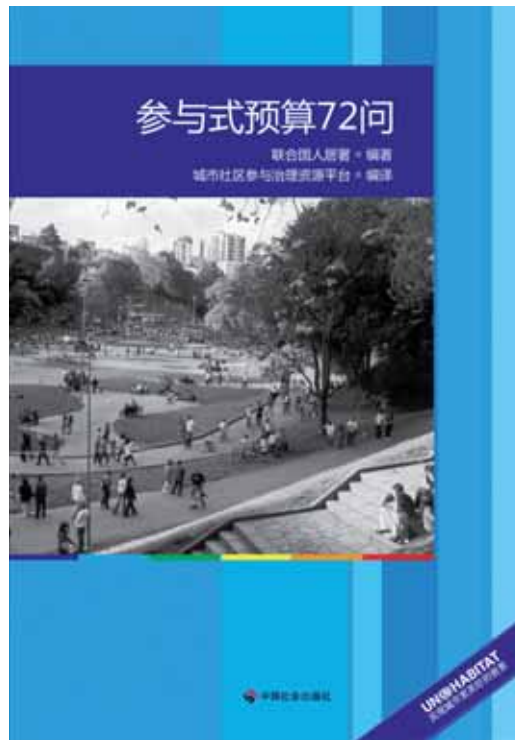
Il existe trois modèles de BP présents en Chine. Le premier est à mettre à l'initiative de quelques intellectuels qui essaient de démocratiser l'appareil du parti communiste chinois qui s'est coupé du peuple pour devenir le parti d'une nouvelle élite. Cette tentative est plutôt bien reçue par les modernistes du PC. Quelques villes ont choisi de démocratiser le budget en donnant aux élus la possibilité d'influer sur son orientation, ce qui donne lieu à la mise en place de projets, certes encore limités en nombre.

Aujourd'hui, la ville de Chengdu (douze millions d'habitants) a décidé de mettre en place des processus de budget participatif dans chacun de ses districts et d'affecter 30 000 dollars à chacun d'entre eux. Ce processus de démocratisation consiste à ouvrir l'Assemblée populaire locale (représentation à l'échelon local du PC) à des personnes extérieures. Il permet aussi de discuter les budgets au sein même de l'Assemblée et d'en modifier les priorités. D'autres expériences sont, elles, plus directement inspirées de Porto Alegre. Le nombre de villes est encore limité et ces expérimentations sont soutenues et poussées par des intellectuels, des ONG autorisées et des universitaires. Ces expériences tentent de mobiliser les habitants et favoriser la participation et la responsabilité citoyenne de plusieurs manières : parfois les délégués sont élus par la population du quartier, comme au Brésil, parfois ils sont nommés, et dans d'autres cas encore ils sont tirés au sort,

comme dans les jurys citoyens. Le BP devient ainsi un espace d'expression et de participation aux prises de décision budgétaires engageant leur ville.

Il conduit les autorités à être plus proches des intérêts des habitants. Ceci est particulièrement important dans un système politique en panne et caractérisé par l'absence de participation des citoyens. Les résultats en termes d'impact sont loin d'être négligeables. Ainsi, à Harbin, cent projets ont pu voir le jour pour un montant de douze millions d'euros en 2008. À Wuxi, la même année, trente-six projets votés *via* le BP ont été mis en œuvre pour un montant de 3,36 millions d'euros.

Le troisième type de BP chinois s'observe dans le monde rural et semble plus répandu. Selon Baogang He, un des spécialistes du sujet, plus de 50 000 villages chinois mettent en œuvre des démarches proches des budgets participatifs. Les villageois décident désormais de l'affectation des budgets et taxes prélevés par l'administration locale pour des travaux d'intérêt public. En 2010, en lien direct avec un réseau chinois travaillant sur la gouvernance et la participation, j'ai réécrit le manuel *72 questions courantes sur les budgets participatifs*. Il a été publié en chinois et bénéficie d'une diffusion officielle par les Presses sociales chinoises. C'est une victoire qui donne au BP une légitimité jusqu'alors inexistante. En d'autres termes, les budgets participatifs sont désormais tolérés, ce qui en soi est déjà énorme. J'ai l'espoir que le processus s'élargisse mais on ne peut rien prévoir, même si je pense que l'autorisation de l'ouvrage n'est pas un hasard. Outre la Chine, où les BP sont tolérés, on trouve plusieurs foyers de diffusion en Asie. En Corée du Sud, dans le cadre d'un mouvement de décentralisation et de transition vers plus de transparence financière, certaines municipalités, sous l'impulsion d'universitaires mettent en place des BP très inspirés de Porto Alegre. En Indonésie, un gros effort est fait pour informer les



■ Couverture du 1^{er} manuel autorisé sur les budgets participatifs en Chine. ■

habitants sur la situation de leur quartier et tout un travail est mené par le tissu social et structuré par les mairies. La diffusion en Inde n'est pas aussi rapide, à l'exception notoire de l'État du Kérala qui en 1997 a lancé sa Campagne de planification populaire. Profitant du vote récent de la loi sur la décentralisation au niveau du Parle-

En Chine, les budgets participatifs sont désormais tolérés, ce qui, en soi, est déjà énorme.

ment indien, cet État situé à gauche sur l'échiquier politique a transféré 30 à 40 % de son budget pendant quatre ans vers les villages et les échelons les plus petits des collectivités territoriales et a mis en place un système inédit de planification populaire accompagné de l'octroi d'un pouvoir de décision en matière budgétaire, tout à fait passionnant.

Quels sont les principaux risques auxquels sont soumis les budgets participatifs et quels sont les enjeux que les expériences doivent relever ?

Il existe un risque non négligeable que les budgets participatifs soient réduits par les élus à de simples outils, ces derniers faisant l'impasse sur le sens politique des expériences. Mais les BP sont encore plus menacés par des dérives populistes qui consistent à ne pas prendre en compte les objectifs de démocratisation et à attribuer aux expériences des finalités autres que la participation des habitants aux décisions budgétaires. En République Dominicaine par exemple, où chaque municipalité est tenue de mettre en place des BP, les processus n'ont souvent de « participatif » que le nom. Dans les systèmes présidentielistes où les maires ont beaucoup de pouvoir, le risque est que les élus locaux utilisent le BP pour court-circuiter les décisions du conseil municipal.

Pour l'éviter, il faut intégrer le pouvoir législatif dans le processus, faire en sorte que les élus soient activement impliqués et prennent conscience que le BP n'est pas un danger qui pourrait diminuer leur pouvoir mais une possibilité pour eux de mieux réaliser leur travail de législateur et leur exercice budgétaire. Lorsque les BP ont pour origine des programmes qui fournissent un appui aux expériences, notamment financier, qui veulent aller trop vite, le danger est de générer une petite technocratie locale d'acteurs membres d'ONG à la tête de machines presque sans lien avec la population, particulièrement dans des territoires où il n'y a pas d'organisation sociale. Or, l'essence des BP c'est faire le pari de l'insertion de la démocratie à la base, sinon c'est un exercice formel. Il faut suivre la pédagogie de Paolo Freire et parier sur l'éducation populaire : c'est ce qui fait que la transition peut se faire d'une municipalité à l'autre. Car ce sont les citoyens qui sont porteurs de la continuité et peuvent le mieux garantir les acquis de telles expériences. ■

Propos recueillis par Sabrina Costanzo



Bachir Kanouté

■ Coordinateur de l'ONG sénégalaise Enda Ecopop, il est à l'origine de l'émergence et la diffusion de nombreuses expériences de budget participatif en Afrique.

« Le budget participatif augmente la confiance *entre les élus et les citoyens* »

Depuis quelques années, les expériences de budget participatif (BP) se multiplient en Afrique. Quel est le rôle d'Enda dans cette diffusion du processus à l'échelle du continent ?

En Afrique, Enda Ecopop a assuré la capitalisation des expériences et l'édition du premier manuel francophone sur le budget participatif (BP), en collaboration avec ONU-Habitat. Nous travaillons au développement des capacités nationales par la formation de plus de cent quarante facilitateurs et conseillers en BP dans neuf pays d'Afrique francophone. Dans plusieurs d'entre eux, au Mali, à Madagascar et au Sénégal, nous avons appuyé le développement de programmes nationaux qui sont opérationnels dans des collectivités territoriales.

En matière d'échanges, nous avons organisé en 2008, à Dakar, avec le soutien de plusieurs institutions internationales, une conférence internationale d'échanges sur le BP, qui a regroupé plus de 200 participants venant d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine. Au cours du dernier forum urbain mondial, en avril 2010 à Rio de Janeiro, nous avons organisé une session de mise en réseau des communes africaines et brésiliennes qui mettent en pratique le budget participatif. Récemment, au forum social mondial

de Dakar, en février 2011, les facilitateurs et les conseillers de sept pays africains ont mis sur pied le réseau africain du BP.

Vous êtes-vous inspirés de l'expérience brésilienne de Porto Alegre pour mettre en place des BP en Afrique ?

Déjà au début des années 2000, nous avons accompagné des communes

Les bonnes avancées en matière de décentralisation politique contrastent avec une très forte centralisation financière.

sénégalaises sur des initiatives pilotes de mobilisation et de gestion transparente des ressources. L'objectif de ces initiatives était de restaurer la confiance entre les citoyens et leurs institutions locales. Par exemple, dans la ville de Matam, au Sénégal, quand la collecte des ordures a été améliorée, les populations ont recommencé à payer les impôts et les taxes, ce qui a permis la mise en place d'un système d'assainissement. C'est en partageant les résultats de ces expériences pilotes au cours de la conférence sur les approches de gouvernance, en 2001,

que des participants nous ont indiqué que cette démarche avait été conceptualisée au Brésil sous le label « budget participatif ».

En quoi les expériences africaines se distinguent-elles des BP brésiliens ?

Au regard des différents principes de participation, d'inclusion, de transparence, etc. qui structurent les interventions en matière de budget participatif, les similarités sont fortes entre l'Afrique et le Brésil. Par contre, la dimension de la solidarité pour la prise en charge des besoins essentiels exprimés par les communautés pauvres et marginalisées me semble très poussée dans les expériences africaines. D'autre part, si au Brésil la dimension financière est bien prise en charge par les villes avec la mise en débat de montants importants de leur budget, il y a un paradoxe en Afrique avec de bonnes avancées dans la décentralisation politique et une très forte centralisation financière. À titre d'exemple, les États africains ont transféré beaucoup de compétences aux collectivités territoriales, mais la part des budgets des États affectée aux collectivités territoriales pour la prise en charge de ces compétences ne dépasse pas 3 %, alors qu'il est d'environ 45 % en Amérique latine.



CC Héloïse Nez pour Territoires

■ Au forum social de Dakar, Bachir Kanouté a organisé un atelier sur les budgets participatifs en Afrique, afin de mettre en place un réseau de villes africaines disposant d'un budget participatif. ■

Quels sont les principaux résultats des budgets participatifs africains ?

Le BP permet, tout d'abord, de recentrer les investissements sur les priorités et besoins des populations. C'est un moyen extraordinaire pour aller de l'avant, en vue d'atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement en matière d'accès à l'eau potable, d'éducation, de santé, d'infrastructures routières et de gestion de l'environnement (notamment la collecte des ordures ménagères).

Le BP permet aussi d'améliorer le domaine des affaires. Par exemple, les émigrés et les diasporas africaines qui envoient beaucoup d'argent dans leur pays n'avaient pas tellement de liens dans la gestion locale de leur commune d'origine. L'argent qu'ils envoyaient était destiné à leur famille, à des investissements dans l'immobilier, etc. Dans quelques communes où nous menons des expériences de budget participatif, nous sentons des prémices de changement et une meilleure confiance avec des retours d'investissement au profit de projets pour la collectivité.

De plus en plus, on observe que le BP permet d'augmenter la confiance entre les élus et les citoyens, dont les relations étaient marquées par la défiance ou la méfiance. La participation de la

population aux débats sur les politiques locales apaise le climat social dans différents pays. Le BP améliore également les ressources financières des communes, qui sont dans des situations d'asphyxie extrêmes. Avec une meilleure transparence dans la gestion des affaires locales et un recentrage des dépenses publiques sur les priorités

Le budget participatif permet de renforcer la citoyenneté fiscale.

des populations, le budget participatif permet de renforcer la citoyenneté fiscale et de multiplier les recettes par deux ou trois dans certaines communes. Dans le cadre de la coopération décentralisée, on note aussi une meilleure articulation entre les communes du sud et celles du nord. Dans la mesure où cette coopération peut désormais reposer sur les besoins réels des populations et non pas sur les besoins exclusifs de leurs élites.

Que reste-t-il à améliorer ?

De grands défis demeurent. Le premier est celui de la qualité des processus avec la multiplication des expériences.

En Afrique, on en identifie environ 150 et nous pensons que d'ici 2012 ce chiffre doublera ou triplera avec les centaines de communes malgaches et camerounaises qui marquent formellement leur intérêt pour des approches de budgets participatifs, sans compter les ouvertures au Sénégal, au Mali et au Burkina Faso. Cette multiplication des expériences risque de se faire au détriment de la qualité des processus si elles ne sont pas accompagnées, soutenues et évaluées. Dans ce cadre, nous expérimentons un dispositif de suivi et d'évaluation de l'impact des processus au Sénégal et à Madagascar.

Le deuxième défi est celui de la capacité : avec la multiplication des expériences, l'Afrique aura besoin de nombreux facilitateurs et conseillers en budget participatif pour accompagner les collectivités territoriales et assurer la formation des autorités locales, des leaders des organisations de la société civile et des populations. Il faudra de la créativité pour traduire des concepts essentiels tel que le budget d'une commune en termes simples et compréhensibles par les communautés souvent analphabètes, afin qu'elles puissent assurer un contrôle citoyen de l'action publique.

Il y a aussi le défi de la participation et de l'institutionnalisation des budgets participatifs. Le taux de participation (5 à 15 %) reste faible, du fait notamment des distances et des conditions de déplacement. Il pourrait toutefois être amélioré grâce à l'utilisation des nouvelles technologies.

Dans certains pays, les lois sur la décentralisation sont encore en retard sur les pratiques de participation citoyenne et n'offrent pas de réel cadre d'expression et d'exercice de la démocratie participative. Un travail important de plaidoyer reste à faire pour une mise en adéquation des textes de loi avec les aspirations profondes des citoyens en termes de participation aux politiques publiques. L'institutionnalisation de l'approche du BP permettrait également de sécuriser le processus et de surmonter la volatilité et la déperdition des expériences suite aux élections locales et aux alternances politiques. ■

De Dakar, propos recueillis par Héloïse Nez

Europe du Sud : des hauts et des bas

Portugal, Italie, Espagne. Depuis 2002, les expériences de budget participatif les plus avancées sont apparues en Espagne, en Italie et, plus tard, au Portugal. Mais que reste-t-il de ces dispositifs pionniers au moment où les budgets participatifs se diffusent dans le reste de l'Europe ?

P our comprendre l'évolution des budgets participatifs (BP) en Espagne, au Portugal et en Italie, il faut considérer comment la crise économique et financière de 2008 et les débats politiques internes ont été vécus et ont impacté ces pays. Au Portugal, suite aux élections de 2009, le nombre de BP est passé de dix-huit à une dizaine. Puis, au plus fort de la crise économique, le mouvement a retrouvé sa dynamique grâce, notamment, à la visibilité offerte à l'expérience de Lisbonne, l'une des premières à doter le BP de pouvoirs décisionnels. Aujourd'hui, leur nombre est remonté en flèche : on dénombre trente-quatre BP, dont treize dans des quartiers. Pour expliquer la diffusion de ce dispositif qui dépasse désormais les clivages politiques, on peut d'abord évoquer les coupes budgétaires qui ont touché les budgets publics (100 milliards transférés aux communes rayés du budget de l'État en 2011), et le retour en force d'une société civile jusque là endormie. Ensuite, force est de constater que l'administration portugaise n'a jamais brillé pour son talent de gestionnaire et pour ses



■ Giovanni Allegretti, chercheur au Centre d'études sociales, université de Coimbra, Portugal.

capacités de programmation. Aux yeux de citoyens désabusés (le taux d'abstention a dépassé 50 % lors de la dernière présidentielle), des écarts de l'ordre de 200 à 300 % entre les budgets prévisionnels et les bilans de fin d'exercice sont apparus plutôt

L'expérience de Lisbonne a été l'une des premières à doter le budget participatif de pouvoirs décisionnels.

comme le résultat de malversations que d'un simple manque de compétences. Le BP a donc été vu comme un outil propice à améliorer la

gestion des ressources, à travers plus de transparence et de responsabilisation. Dans la foulée, les BP ont subi une transformation qualitative et quantitative en faveur de plus de pouvoir décisionnel, de règlements et d'équipes pour accompagner le processus. À noter que, dans des grandes villes, telles qu'Aveiro ou Cascais (conduites par des maires de droite), l'impulsion a été donnée par les fonctionnaires des services des finances de la mairie...

Italie : les BP résistent à l'avancée de la droite

En Italie, on recensait quelque 150 BP en 2009. Ensuite, la suppression partielle de l'impôt foncier versé aux communes a réduit la marge de manœuvre des maires et fait chuter le nombre de BP. Lors des municipales de ces dernières années en Lombardie, la vague de succès des listes liées à la droite de Silvio Berlusconi a sonné le glas pour la quasi totalité des expériences de la région milanaise. Aux régionales de 2010, le conseil régional du Lazio, qui soutenait depuis 2005 les BP avec une subvention de seize millions d'euros et plusieurs appels d'offres dédiés, a basculé à droite. Néanmoins, certaines expériences ont survécu au changement de couleur politique, notamment dans les petits centres (Acquapendente, Borbona, Zagarolo, Bracciano, Monterotondo). Grâce au soutien de la Région, ces villages avaient touché du doigt pour la première fois les bienfaits des processus de participation.

Pour partager leurs bonnes pratiques, peser davantage et collaborer avec les universités et centres de recherche, ils ont créé le Rete partecipazione Lazio (réseau participation Lazio : <http://lazio.partecipato.it>). Mêmes signaux de résistance de la part des arrondissements de Rome (*municipio* V, VII, IX et XI) où la fin des subventions a stoppé les initiatives institutionnelles sans pour autant arrêter le dialogue participatif entre les mouvements locaux. Unis, ils ont ainsi « changé de pas » et transposé les principes des BP dans le cadre d'autres formes de participation, notamment en matière d'urbanisme. Une tendance que l'on retrouve également en Toscane, dans la ville d'Arezzo. En Émilie-Romagne, les BP de Modène, Reggio Émilie et Parme ont perdu de l'élan au bénéfice d'autres processus participatifs plus sectoriels, mais les citoyens réclament le retour de celle qu'ils considèrent comme l'expérience « la plus radicale et efficace ». C'est ce que prouve d'ailleurs la commune de Grottammare, berceau en 1994 du premier BP d'Europe. En 2010, la ville a reçu un prix de 10,5 millions d'euros – soit 50 % de son budget ! – de la part d'une fondation bancaire pour réaliser un équipement public dans le cadre d'une démarche participative.



■ Opération de votes lors d'un budget participatif espagnol. ■

En Espagne, les BP changent d'échelle

En Espagne, le nombre des BP augmente, y compris dans les communes gérées par la droite, et avoisine désormais la soixantaine, bien que certaines grandes villes comme Córdoba et Málaga (et Puente Genil, NDLR) aient stoppé leurs expériences. Ce n'est pas le cas de Séville, qui a « internalisé » le processus en se séparant des consultants qui l'avaient lancé et expérimenté l'extension du droit de vote aux enfants de 10 ans. D'autres villes ont également su innover : Getafe applique désormais massivement les nouvelles technologies à son budget participatif, alors que le petit village de Santa Cristina de Aro (Gironne) soumet au débat public

l'ajustement des impôts locaux. Dans la ville galicienne de Ferrol, ce sont les habitants qui ont demandé, en 2008, à lancer une expérimentation et qui ont voté, en 2011, la généralisation du processus. La nouveauté la plus intéressante est pourtant le phénomène de *scaling up* (généralisation à l'échelle territoriale supérieure) qui a porté les BP au sein des conseils régionaux (c'est le cas du BP « santé » de la région Castilla-La Mancha) et provinciaux. La *Diputación* de Málaga a, entre autres, mis en place un office du budget participatif qui a accom-

pagné la création d'une vingtaine de BP sur son territoire. Le réseau des BP d'Andalousie est d'ailleurs l'un des plus dynamiques, véritable colonne vertébrale du réseau des BP espagnols.

Dernière minute : au moment où je termine cet article, tombent les résultats des élections locales du 22 mai. Ceux-ci risquent de remettre en cause bon nombre d'expériences ici citées (Séville, Getafe et de nombreuses autres villes étant passées à droite). À suivre ! ■

Traduit de l'italien par Andrea Paracchini

1 Loïc Hay est spécialiste des services et usages des technologies de l'information ; il accompagne les collectivités locales pour mettre les TIC au service de leurs politiques de développement territorial.

Lisbonne tire la leçon de ses erreurs

Lisbonne est la première capitale européenne à avoir lancé un budget participatif (BP) à l'échelle de la ville. L'idée a germé pendant la campagne électorale de 2006 qui a porté à la tête de la mairie le socialiste António Costa. La mise en place du dispositif a cependant été progressive. En 2007, l'expérimentation débute dans une version « allégée » : quatre réunions de consultation sont organisées dans autant de macrozones de la capitale. Suivent des cours de formation gratuits dans le cadre du projet de budget participatif (*Orçamento participativo Portugal* : www.op-portugal.org). Au printemps 2008, la mairie confère aux BP un pouvoir « décisionnel » et depuis, les propositions et les votations passent par le web et portent sur une enveloppe annuelle de cinq millions d'euros. Une charte encadre le dispositif, reconnu « bonne pratique » lors du Prix Eurocities 2009 et cité dans le manuel ONU-Habitat consacré aux BP. En 2009, un vice de procédure marque un

tourant : lors d'une votation, certaines propositions ne paraissent pas sur le bulletin. Face à la colère des citoyens, le maire demande l'organisation d'un nouveau vote. Un pari risqué mais qui sera récompensé : les votants passent de 1 700 à plus de 6 500. Aujourd'hui, quelque 12 000 personnes participent au BP grâce à des réunions d'arrondissement plus nombreuses et à un bus équipé qui sillonne la ville. C'est d'ailleurs sur le terrain qu'ont été recueillies cinq des sept propositions adoptées en 2010. Dernière expérimentation : le « BP des jeunes », lancé en 2011 dans les écoles de Marvila pour un budget de 50 000 euros et censé s'étendre à toute la ville en 2012. Grâce à une équipe de soixante-dix fonctionnaires, le BP s'invite aujourd'hui à Lisbonne dans d'autres processus participatifs, tels que la planification urbaine ou la réforme des compétences des arrondissements. ■ G. A.

> www.cm-lisboa.pt/op

Les régions françaises misent sur l'enthousiasme lycéen

Si les budgets participatifs communaux n'ont pas vraiment pris d'ampleur en France, un mouvement se déploie lentement au sein des régions sous la forme de budgets participatifs des lycées.

Si quinze régions métropolitaines sur vingt sont dotées d'un élu (président de commission, conseiller délégué et / ou vice-président) chargé de la citoyenneté et / ou de la démocratie participative, seules six à ce jour ont mis en place un dispositif se rapprochant d'un budget participatif des lycées.

Du nord au sud, on retrouve dans cette liste le Nord-Pas-de-Calais, la Basse-Normandie, la Lorraine, la Bourgogne, Poitou-charentes et Rhône-Alpes. Poitou-Charentes, clairement pionnière en la matière depuis 2005, possède encore une bonne longueur d'avance sur les autres régions (lire page 36).

Les dispositifs mis en place sont très inégaux, mais commencent à dessiner un champ de pratiques et une perspective politique, alors même que de nouvelles régions réfléchissent à rejoindre ce club encore assez fermé. Parmi elles, l'Île-de-France a d'ores et déjà voté une résolution permettant la mise en place d'un budget participatif des lycées, mais est encore en phase d'étude avant une mise en œuvre qui sera certainement progressive.

Partant à la pêche aux informations, la rédaction de *Territoires* a fait le tour des régions pour voir ce qui existait

vraiment. La première indication est que, dans les régions, majoritaires, où aucun dispositif approchant n'existe, le concept de budget participatif n'est ni connu ni compris, que ce soit par les techniciens des éventuels services Démocratie ou par ceux des direction à l'Enseignement. Les réactions sont le plus souvent

Dans les régions, majoritaires, où aucun dispositif approchant n'existe, le concept n'est ni connu ni compris.

sceptiques sur l'existence même d'un dispositif qui « ne reconnaîtrait pas le pouvoir des décisions des élus », nous a par exemple répondu le directeur de l'Enseignement d'une région du centre de la France. Imaginer que la légitimité des usagers et des professionnels puisse être mise en avant face à celle des élus est toujours, en France, aussi problématique ! Malgré cela, la situation bouge, le nombre de régions qui entrent dans le dispositif le prouve, même si le mouvement est lent. Embarquons pour un tour des régions qui tentent.

Basse-Normandie et Bourgogne : des appels à projets qui cherchent leur souffle

Basse-Normandie

Un dispositif existe en Basse-Normandie depuis 2006, mis en place « dans le but d'accompagner les projets péri-éducatifs des établissements ». Si l'idée mise en avant est de rendre les jeunes acteurs, en leur demandant quels projets ils souhaitent voir financés, dans la réalité ces projets viennent plutôt d'enseignants, qui impulsent les dynamiques. Le conseil d'administration du lycée est également appelé à approuver les projets issus de ce « budget participatif ».

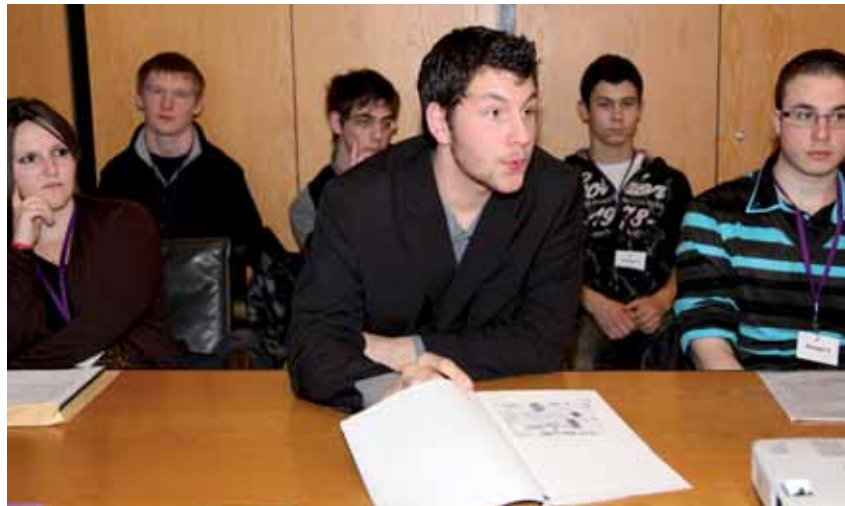
Les projets concernés sont liés à la réussite scolaire, la restauration, la prévention en matière de santé, sexualité, ou addictions, etc. Ces projets sont examinés selon des priorités déterminées par la Région, dans le cadre d'une enveloppe globale, et par une commission *ad hoc*. Le budget participatif concerne tous les lycées publics, *via* le chef d'établissement qui est porteur de projet. Les lycées privés ne sont pas concernés.

Dès réception des dossiers dans les services de la Région, les élèves ne sont plus impliqués. Après une consultation technique interne, la commission, impliquant le rectorat et les élus, se réunit pour accepter ou refuser les différents projets proposés. Depuis l'année scolaire 2010/2011, les élèves sont invités à déposer quatre projets maximum par établissement, chaque projet pouvant recouvrir trois actions. 289 actions ont par exemple été déposées l'année dernière (75 % d'actions acceptées). L'augmentation de la participation est constante dans le temps :

en 2006, dix lycées ont déposé quarante actions, en 2007, 24 lycées pour 115 actions et, en 2008, 52 lycées pour 174 actions. Pour répondre à cette demande, la Région budgétise une enveloppe qui a varié dans le temps entre 1,2 millions et 750 000 euros pour 2011. Mais celle-ci n'a pas toujours été entièrement consommée. Pour l'avenir, la Basse-Normandie souhaite faire évoluer le dispositif vers une allocation des ressources liée à la taille des lycées, afin de renforcer l'équité territoriale. De même, afin que tous les établissements puissent être accompagnés, la Région demande aux établissements de prioriser leurs projets dont il est possible qu'elle ne retienne à terme que les premiers et les seconds. Si le dispositif bas-normand est intéressant dans le paysage global français, il se rapproche plus d'un appel à projets que d'un véritable budget participatif.

Bourgogne

Le budget participatif des lycées en Bourgogne a été expérimenté pour l'année scolaire 2007-2008 auprès de dix lycées, sélectionnés par la Région pour constituer un panel diversifié (lycées de tailles petite et moyenne, enseignements général, professionnel, technologique et agricole). Pour la seconde année, 35 lycées supplémentaires ont été intégrés, et pour la rentrée 2009, le dispositif a été généralisé à l'ensemble des lycées, établissements privés inclus. Le conseil régional a, pour cela, lancé un appel à candidature auprès des établissements pour qu'ils demandent aux lycéens de réfléchir à des projets. Sur les 119 lycées, 111 ont répondu à l'appel. La participation des jeunes se fait à travers le conseil de la vie lycéenne (regroupant dix lycéens) pour les établissements publics et une structure équivalente dans les lycées privés. Ce sont eux qui gèrent une enveloppe qui leur est allouée. En termes de définition des projets, chaque lycée s'organise à sa façon. Le plus souvent, les élèves sont encadrés par un ou deux conseillers principaux d'éducation pour déterminer le calendrier et le cadre des réunions et en assurer la tenue, ainsi que pour établir des devis. Ces trois dernières années, trois types de projets étaient ciblés : petits travaux et aménagements de locaux ; équipement /



Pascal Bodiez - Région Lorraine

■ En Lorraine, lors des rencontres régionales des lycéens, le 18 février 2011, les jeunes ont pu présenter leurs projets et en débattre dans le cadre du budget participatif. ■

achat de matériel ; projets éducatifs / de dynamisation de la vie lycéenne. Cette année, les élus du conseil régional ont souhaité inciter les jeunes à proposer des projets en lien avec la restauration et l'équilibre alimentaire, mais ceux hors de cette thématique restaient éligibles. Au cours du premier trimestre, le conseil de la vie lycéenne élabore les projets qu'il souhaite défendre. De janvier à la fin mars, le service Vie scolaire et lycéenne examine les dossiers et sollicite un avis technique auprès d'autres directions pour d'éventuels travaux. Puis les élus délibèrent pour attribuer les

Les élèves sont encadrés par des conseillers d'éducation pour déterminer le calendrier et le cadre des réunions.

enveloppes. Une fois que les établissements bénéficiaires se sont engagés à mener à bien tel ou tel projet, ils reçoivent 60 % de la somme allouée. L'idée est qu'un maximum de projets soit réalisé avant la fin d'année scolaire en cours. Le solde restant est versé sur présentation des factures et d'un compte-rendu final. Comme en Basse-Normandie, les lycéens n'interviennent plus dans la décision une fois les dossiers envoyés ; ils peuvent en revanche participer à la réalisation et à la

mise en œuvre de ces projets. Pour l'année en cours, 74 lycées avaient répondu fin mars, et sur les 213 projets d'une valeur totale de 332 113 euros, la moitié ont été présentés. En cause, une nouvelle directive comptable excluant de fait toutes les dépenses d'investissement, n'autorisant que des dépenses de fonctionnement. Les lycées n'ont pas pleinement pris conscience de ce changement. L'échéance de rendu des projets a donc été repoussée par le Conseil régional. Pour ce qui est de l'enveloppe concernée, au cours de ces trois dernières années, un lycée qui entrait dans le dispositif disposait d'un forfait de 10 000 euros et recevait une part variable en fonction de l'effectif du lycée de l'ordre de 15 euros par élève. S'il s'agissait de la deuxième ou troisième année qu'un établissement participait au BPL, son forfait n'était plus que de 5 000 euros avec toujours 15 euros en plus par élève. Cette année le système a changé, les dotations se faisant selon la taille des lycées, avec trois catégories : petits (3 000 euros), moyens (5 000 euros) et grands (7 000 euros). Pour l'ensemble, le budget consacré était de 215 000 euros pour les dix premiers lycées participant au BPL depuis 2007, de 830 000 euros pour les 45 lycées entrés dans le dispositif en 2008, de 1,8 million pour ceux arrivés en 2009 et de 410 000 euros pour ceux de 2010, soit un repli très fort sur la dernière année.

Rhône-Alpes : l'appel à projet en mutation

Le dispositif Rhônalpin s'appelle poétiquement « Demain en main » et a été créé en 2004. C'est l'un des plus vieux en cours. Dans sa forme actuelle, et selon le responsable du service de l'action éducative, « Demain en main » n'est pas un budget participatif, mais un appel à projets auprès des chefs d'établissements. Encore aujourd'hui, nombreux sont les élèves

culturelles » ou « éducation à l'environnement vers l'écoresponsabilité ». C'est un comité de pilotage composé d'élus régionaux, de représentants du conseil économique et social régional, des fédérations de parents d'élèves, « d'acteurs du monde de l'éducation », des délégués d'élèves du conseil académique de la vie lycéenne (CAVL) et de personnalités qualifiées qui décide des projets retenus, avant vote des financements par la commission permanente régionale.

La subvention accordée couvre les dépenses prévues au projet, à l'exception de celles d'équipement ou d'investissement. L'enveloppe maximale est calculée pour chaque établissement, sur la base de 12 euros maximum par élève et par an pour les lycées d'enseignement général, aide qui peut aller jusqu'à 24 euros pour les lycées professionnels, les sections d'enseignement professionnel et les lycées situés en Zép.

Depuis les dernières élections régionales, la volonté que ce dispositif soit plus connu dans l'ensemble de la communauté éducative

abouti à une refonte complète pour l'année scolaire 2012 / 2013 qui sera votée en juin 2011 et expérimentée dès la rentrée 2011 / 2012 pour une capacité d'environ 30 projets. Il s'agit de regrouper tous les autres dispositifs existants dans les domaines du sport, de l'environnement, de la santé dans un appel à projet unique, mis en ligne directement auprès des jeunes via leur Environnement Numérique de Travail, avec un calendrier commun. Ainsi, le conseil régional espère fédérer l'équipe éducative, mais également les élèves et les familles. La région projette également de faire des « séminaires d'animation » dans les lycées, en y conviant les professeurs, les élèves et pas seulement les représentants du conseil de la vie lycéenne. Autre nouveauté à venir : les élèves pourront porter des projets d'investissement et de fonctionnement.

Lorraine : un budget participatif financièrement fragilisé

Le dispositif lorrain, qui concerne les lycées publics, les établissements régionaux d'enseignement adapté et les lycées agricoles, existe depuis 2007. Contrairement aux démarches bas-normande et bourguignonne, le BPL lorrain s'adresse à l'ensemble des usagers des établissements, soit les élèves, les parents et les personnels enseignants et d'éducation, personnels techniques ouvriers et de service, conseils d'administration et de la vie lycéenne, chef d'établissement et équipe de direction, qui sont tous conviés par une lettre personnelle. L'objectif affiché est axé sur un « mieux vivre et travailler ensemble », soit une démarche qui se veut fédératrice afin que les acteurs et les usagers des lycées publics puissent réfléchir ensemble aux projets. Les temps de débats sont animés par le conseiller régional siégeant au conseil d'administration de l'établissement. Plus de 3 100 personnes ont participé au budget participatif des lycées en 2007 ; 3 600 en 2008. Une participation variable selon les établissements, mais qui reste globalement forte. Pour guider les actions, le conseil régional propose quatre priorités : l'amélioration des conditions de travail et d'accueil (hors financement habituel des équipements pédagogiques et du fonctionnement) ; le développement de la qualité des apprentissages (utilisation des NTIC, aide aux élèves en difficulté, ouverture culturelle dans le cadre du bilinguisme) ; le soutien au développement d'une culture citoyenne (hors actions prévention santé) ; enfin, le soutien à l'insertion professionnelle et sociale et à l'orientation. Le dispositif lorrain passe par une pré-répartition de l'enveloppe globale par lycée (en janvier), les acteurs et usagers se réunissant de mars à juin sur cette base. Après chiffrage des projets par les services régionaux, le conseil d'administration, auquel participent des représentants des lycéens, se réunit et priorise les projets, puis en retient deux ou trois, qui sont envoyés à la région pour demande de subvention. Enfin l'assemblée régionale vote le financement des projets retenus, qui sont lancés à la rentrée suivante. Ils doivent impérativement être achevés entre



Photo: Agence Régionale de l'Environnement

■ Plusieurs dispositifs régionaux ont sérieusement réduit la voilure pour cause budgétaire. ■

et les professeurs qui ignorent son existence. Malgré des moyens conséquents (trois millions d'euros, pour, certes, une « grosse » région), peu de projets émanent des élèves, mais plutôt de collectifs d'enseignants. Parmi les cinq cents établissements concernés (lycées publics et privés sous contrat d'association avec l'Éducation nationale, enseignement agricole, établissements régionaux d'enseignement adapté, écoles de production, maisons familiales rurales), 460 lycées (270 lycées publics et 230 privés) participent. 2 000 projets sont proposés chaque année, et 1 500 retenus. Les lycées proposent cinq projets – qu'ils priorisent eux-mêmes – qui doivent s'inscrire dans des thématiques régionales, comme « éducation à la citoyenneté », « mobilité européenne et internationale », « réussite scolaire », « activités culturelles et socio-

le 1^{er} septembre de l'année n et le 30 juin de l'année n+1.

Pour la rentrée 2011, le dispositif devrait être modifié (vote en juin 2011) en vue de passer des appels à projets sans somme initiale prévue par lycée. Le but est de soutenir plus fortement certains projets, quitte à ce que l'établissement bénéficiaire ne fasse pas de demande l'année suivante, soit moins de saupoudrage et un recentrage sur l'intérêt des projets. Enfin, la région cherche à réduire les doublons avec d'autres types de dispositifs (équité sociale, séjours linguistiques, échanges, projets artistiques et culturels, projets lycéens).

Si le budget participatif des lycées lorrain s'est appuyé de 2007 à 2009 sur une enveloppe comprise entre 1,7 et 1,9 millions d'euros, celle-ci a commencé à décroître en 2010 (un million d'euros) pour franchement se resserrer en 2011 (200 000 euros). Cette baisse budgétaire est expliquée au conseil régional par un contexte général de restrictions avec recentrage des crédits sur les compétences obligatoires.

Poitou-Charentes : vers un approfondissement

Le Budget Participatif des Lycées du Poitou-Charentes a été mis en place en 2005. C'est certainement le dispositif le plus abouti à ce jour en France. Il associe l'ensemble de la communauté éducative des 83 lycées et établissements régionaux d'enseignement adapté du Poitou-Charentes. La première année, seule la moitié des établissements étaient concernés par l'expérimentation, qui s'est généralisée à l'ensemble des établissements dès la rentrée scolaire 2005-2006. Les débats dans les lycées se déroulent en deux étapes. Une première réunion a lieu lors du premier trimestre, avec des temps de travail en petits groupes puis en plénière pour faire émerger les projets autour du thème « bien vivre et travailler au lycée ». Il s'en suit une phase de travail des services techniques qui étudient la faisabilité des projets et les chiffrent. Une seconde réunion est alors convoquée, consacrée au temps de débat et de vote. L'ensemble des participants présents ont chacun dix bulletins de vote et les ventilent sur les projets qu'ils souhaitent

voir réaliser. Le conseil régional finance les premiers projets de chaque lycée, puis les seconds, etc. Les trois premiers projets de chaque établissement ont jusqu'à présent toujours été réalisés. Ce système de vote est un élément central du dispositif, qui en fait un véritable budget participatif par rapport aux autres dispositifs présentés. En effet, la décision n'est pas détachée de la délibération (du débat et de la hiérarchisation des projets). Si institutionnellement parlant, c'est l'assemblée régionale qui vote les financements finaux, ce sont bien les participants au dispositif qui se mobilisent pour décider directement des projets réalisés. D'ailleurs, le budget participatif pictocharentais n'accorde aucune place particulière aux structures représentatives existantes type conseil de la vie locale, même si certains se sont saisis du budget participatif pour travailler sur certains projets. D'autres ont vu dans le dispositif un concurrent potentiel et l'ont critiqué. La conséquence immédiate de sa très grande ouverture est que, depuis six ans, 100 000 personnes

Si la Région vote les financements, ce sont bien les participants qui se mobilisent pour décider des projets.

ont pris part aux réunions du budget participatif des lycées, soit environ 18 000 participants par an avec 15 % du public concerné qui participe. Avec 10 700 participants en 2005, 17 600 en 2008 et 24 000 en 2010, la participation ne cesse d'augmenter.

Les projets financés concernent l'amélioration des conditions d'accueil et de travail dans l'établissement ; l'équipement des lieux de vie (foyers, internats, maisons des lycéens, casiers...) ; la dynamisation de la vie hors temps scolaire (financement de sorties, d'activités pour les clubs...). Le principe général est de financer un projet par an, réalisé dans l'année et qui n'a pas vocation à être refinancé. Depuis le début du budget participatif, l'enveloppe consacrée est restée stable, aux alentours de 10 millions d'euros pour l'ensemble des établissements, soit

10 % du budget d'investissement des lycées. Aucun projet ne peut dépasser 150 000 euros.

Depuis 2010, une évolution est en cours, permettant de s'attaquer à la question de la répartition interlycées, présente dès le départ, mais pas encore été traitée.

Nord-pas-de-Calais : tout nouveau, tout... ?

Le budget participatif des lycées s'inscrit dans le cadre de la priorité 4, dite priorité « mobiliser la société régionale et renforcer la citoyenneté », du schéma régional des formations ; et dans la logique de l'Agenda 21 lycées, faisant référence à une large participation de toute la communauté éducative. La région Nord-Pas-de-Calais assigne des enjeux ambitieux à son BPL : « L'éducation à la citoyenneté au sein des établissements ; la gouvernance et la qualité de vie lycéenne ; et l'amélioration de l'efficacité de l'action publique. » Pour aller loin, le Conseil régional a choisi d'aller doucement, et commence donc avec une expérimentation sur cinq lycées seulement : un lycée d'enseignement général, trois lycées professionnels et un lycée agricole. 100 000 euros par lycée sont mobilisés pour des projets d'équipement et des travaux d'amélioration du cadre de vie lycéen. Le processus se déroule selon une démarche délibérative, sur le modèle de Poitou-Charentes : une première réunion ouverte aux élèves, professeurs, parents d'élèves et personnels brasse et fait émerger des projets souhaités. Les services de la Région étudient ensuite leur faisabilité et les chiffrent. Une seconde réunion est alors convoquée, où les projets sont soumis au vote des présents, chaque participant ayant une voix. L'ambition de la Région est de généraliser, sur le mandat, le budget participatif à l'ensemble des 198 lycées publics du Nord Pas-de-Calais. Un comité de pilotage régional, associant les élus, le recteur, les lycéens du conseil académique de la vie lycéenne, les syndicats d'enseignants et de parents d'élèves, et des personnalités qualifiées est chargé de l'évaluation chemin faisant. ■ La rédaction

Un saut d'échelle vers la justice sociale

Poitou-Charentes. Pionnière en matière de budget participatif des lycées (BPL), mis en place en 2004, la Région inaugure avec l'édition 2010-2011 une nouvelle phase plus exigeante en affirmant une vocation redistributive entre les lycées. Une avancée en termes de justice sociale.

Initié en 2004 après l'élection de Ségolène Royal à la présidence de la région Poitou-Charentes, le budget participatif des lycées (BPL) vient de faire un saut d'échelle décisif pour concilier les objectifs de démocratisation de la décision et de justice sociale. L'importance du budget en jeu (dix millions d'euros), la participation massive (24 000 participants en 2009-2010) et les profondes réorganisations de l'administration régionale qu'il a générées le distinguaient déjà fortement des expériences participatives françaises, plus souvent consultatives et confidentielles que décisionnelles et mobilisatrices. En six ans, le BPL a connu une participation croissante (qui avoisine aujourd'hui 15 % de la communauté éducative) et constitue un moment privilégié d'échange au sein de chaque lycée. Compte tenu de la participation d'acteurs autrefois marginalisés au sein de la communauté éducative (lycéens et personnels techniciens, ouvriers et de service – Tos –, notamment), il a favorisé l'expression de besoins jusqu'ici inconnus ou non pris en charge, et profondément nourri la politique régionale des lycées, en particulier dans le domaine de la vie lycéenne. En raison des résistances initiales des provideurs, les promoteurs du BPL avaient dû réduire leur ambition : l'objectif de justice sociale,



■ Alice Mazeaud, maîtresse de conférence, Centre d'études juridiques et politiques de l'université de La Rochelle.

inspiré du modèle de Porto Alegre, n'avait pu être traduit dans la procédure. La délibération s'organisait exclusivement à l'échelle du lycée et aucun critère redistributif n'avait été introduit. L'objectif de justice sociale n'était cependant pas complètement absent ; en témoigne le choix d'une enveloppe globale, plutôt que par lycée, qui devait permettre aux assemblées participatives de voter pour les projets qui répondaient à leurs besoins, en dotant les établissements ayant les plus gros besoins (et aussi les plus chers) de sommes plus importantes [1]. Si la liberté ainsi offerte aux participants de déterminer leurs propres priorités a permis la mise en lumière de nouveaux problèmes sociaux, l'absence d'organisation procédurale de la distribution entre les lycées a produit des effets anti-redistributifs : en raison de la mise en balance des besoins les plus coûteux (rénovation de l'internat) avec des besoins très mobilisateurs (les voyages) mais peu coûteux,

une part substantielle des ressources du BPL a profité à des lycées (lycées généraux de centre-ville, plutôt en bon état) que la région ne considérerait pas comme prioritaires.

Une assemblée participative interlycées

Jusqu'à l'année dernière, la prise en compte des inégalités interlycées est revenue régulièrement sur l'agenda. En 2010, les organisateurs du BPL ont expérimenté un budget participatif des Maisons familiales et rurales (MFR) qui a permis à 600 personnes issues de toutes les MFR de la région de débattre et de décider des besoins à satisfaire par le budget participatif. Forts de cette expérience perçue comme un succès, tant par les organisateurs que par les participants, les promoteurs du BPL, soucieux de donner un second souffle à une procédure en voie de routinisation, ont mis à profit le nouveau mandat de l'équipe conduite par Ségolène Royal pour réaliser un saut d'échelle décisif pour l'année 2010-2011. L'objectif de justice sociale est cette fois-ci clairement affirmé : il s'agit d'organiser une assemblée participative interlycées au cours de laquelle les participants décident des critères de définition d'une enveloppe différenciée selon la situation et les besoins des établissements, dans l'objectif de corriger les inégalités sociales et territoriales entre les établissements. Cette assemblée participative s'est tenue le 16 février 2011 et a réuni 900 personnes issues des

1 Pour davantage d'éléments sur les effets du BPL : « Le BPL, un instrument de justice sociale ? » Alice Mazeaud dans *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, sous la direction d'Yves Sintomer et Julien Talpin, Pur, juin 2011.

93 lycées et établissements régionaux d'enseignement adapté (Érea) de la région. Des petites tables de discussion réunissant dix personnes issues de différents lycées ont permis aux participants de débattre et d'échanger sur les inégalités au lycée et sur les critères prioritaires pour une plus juste répartition des ressources entre les établissements. Chaque table disposait d'un ordinateur pour que les participants notent les points importants, et une équipe réalisait en temps réel la synthèse des discussions. Pour les participants, cette synthèse quasi instantanée a été perçue comme un gage de sincérité de la procédure : les uns et les autres se reconnaissant dans les paroles retranscrites se sont sentis véritablement impliqués et pris en compte. Cette synthèse témoigne aussi de la richesse des échanges sur le rôle de l'école, des inégalités sociales entre les établissements ou entre les filières : « *Le bien-être passe par des locaux propres, du mobilier adapté y compris pour les handicapés* », « *Mélanger les filières pro et générales pour montrer que l'on peut être égaux, que l'on soit plus manuel ou plus cérébral* », « *C'est important de donner plus à ceux qui sont défavorisés pour leur permettre de faire des activités que d'autres, avec des parents plus aisés, peuvent faire en dehors* », a-t-on pu entendre.

Limiter le saupoudrage

La reconnaissance de la sincérité de la démarche était un enjeu important car, à l'issue de la journée, les participants votaient sur les critères déterminant le montant final de l'enveloppe allouée à chaque établissement. Cinq critères ont été soumis au débat : l'investissement financier réalisé par la Région dans les lycées depuis 2005, la qualité des locaux et des équipements des lycées, la situation sociale des élèves, la situation géographique et enfin les effectifs du lycée. D'autres critères suggérés par les participants n'ont pas été retenus par l'équipe du BPL dans une procédure d'écoute sélective transparente. Par leur vote, les participants ont très clairement affirmé la vocation redistributive du BPL en retenant les trois critères suivants :

- la qualité des locaux et des équipements du lycée : il s'agit de favoriser les lycées dont la qualité des locaux et



■ Assemblée régionale du budget participatif de Poitou-Charentes, le 16 février 2010. ■

des équipements (qualité d'accueil, d'hébergement, de restauration scolaire) est moindre ;

- la situation géographique : il s'agit de favoriser les lycées situés en zone rurale, car les activités (culturelles ou sportives) y sont moins nombreuses et plus difficiles d'accès en raison de la distance des équipements et de l'absence de transport collectif ;

Un rapide coup d'œil comparatif met en évidence la redistribution opérée par le BPL.

- la situation sociale des élèves : il s'agit de favoriser les lycées qui comptent parmi leur effectif le plus fort pourcentage d'élèves issus de milieux socioculturels défavorisés.

Pour chacun de ces critères, chaque lycée s'était vu attribuer un certain nombre de points, ce qui hiérarchisait les établissements. Ainsi, les lycées qui cumulaient les contraintes (lycée rural, sous-équipé, dont les élèves sont principalement issus des classes défavorisées) étaient situés en haut de cette hiérarchie. Dans un souci de transparence, le détail des opérations de calcul des points de chaque lycée et du vote est entièrement accessible sur le site internet

du BPL. De façon à limiter le saupoudrage et à favoriser la redistribution, trois tranches ont été définies : les vingt lycées prioritaires de la première tranche ont obtenu une enveloppe de 150 000 euros, les vingt lycées les moins prioritaires une enveloppe de 30 000 euros et les lycées dans la moyenne une enveloppe de 66 000 euros. Un rapide coup d'œil comparatif met en évidence la redistribution opérée par le BPL : dans la tranche des lycées les moins prioritaires figurent certains lycées les mieux dotés par le BPL les années précédentes. La dernière étape de ce nouveau BPL se déroule en ce moment. Au sein de chaque établissement, les participants sont invités à décider des projets (équipement, aménagement, vie lycéenne) qu'ils souhaitent financer grâce à l'enveloppe du BPL : les lycées jugés prioritaires par l'assemblée participative régionale peuvent ainsi réaliser des projets plus coûteux ou plus nombreux et satisfaire ainsi leurs besoins. S'il est trop tôt pour réaliser un bilan des usages et des effets des ressources ainsi redistribuées, un enjeu majeur est déjà de faire partager à l'ensemble des membres de la communauté éducative l'expérience de la démocratie et de la justice sociale vécue par les 900 participants de l'assemblée participative régionale. ■

> bpl.poitou-charentes.fr