

BUDGETS PARTICIPATIFS : LA NOUVELLE PROMESSE DÉMOCRATIQUE ?

Antoine Bézard*

* Fondateur et
animateur du site
lesbudgetsparticipatifs.fr

L'enquête annuelle lesbudgetsparticipatifs.fr présente chaque année depuis 2016 un panorama des budgets participatifs en France. Cette nouvelle édition fait le point sur la progression de cet outil de démocratie participative, les montants et les technologies qui lui sont alloués. Elle s'intéresse également au vote, depuis les modalités du scrutin jusqu'aux projets-lauréats, en passant par la participation. Cette édition 2018 confirme la tendance du fort développement, proche d'un doublement annuel, des budgets participatifs en France et conclut à l'émergence d'un nouveau contrat entre élus et citoyens qui, il y a encore quatre ans, n'existait quasiment pas (ou plus) dans notre pays.

Les deux premières parties de cette note sont le résultat d'une observation de l'ensemble des communes françaises pourvues d'un budget participatif en 2018. Elle s'appuie sur une veille régulière, issue des réseaux sociaux et de sources journalistiques, et en particulier la presse quotidienne régionale et signalées par des alertes quotidiennes. La dernière partie s'appuie sur l'enquête en ligne réalisée du 26 mai au 26 août 2018 auprès des 350 contacts du site lesbudgetsparticipatifs.fr (dont 160 collectivités et institutions) et relayée par la Fondation Jean-Jaurès notamment.

Les budgets participatifs connaissent depuis 2014 et les dernières élections municipales un renouveau et un essor sans précédent. Il ne s'agit cependant pas d'une nouveauté en France. Dès la fin des années 1990, des villes se sont inspirées de l'expérience de Porto Alegre pour dynamiser leurs instances de démocratie locale. Le développement de ces dernières années s'appuie à présent sur un nouveau modèle et de nouveaux outils, avec pour objectif d'ouvrir la participation à tous les citoyens.

En 1989, la ville brésilienne de Porto Alegre créait le premier *orçamento participativo*¹. Il s'agissait, en premier lieu, de redonner du pouvoir aux habitants des quartiers déshérités. Le budget participatif se déroulait d'abord dans les quartiers qui définissaient leurs priorités et éalisaient leurs délégués, ces derniers élaboraient avec leurs pairs les projets à réaliser, avant un vote en assemblée plénière.

1. « Budget participatif » est la traduction française du portugais *orçamento participativo*.

En France, ce modèle pyramidal a fait école dans une première phase de développement des budgets participatifs, allant de la fin des années 1990 aux années 2000. L'objectif était alors de dynamiser les instances de la démocratie locale. Depuis 2014, c'est un nouveau modèle, horizontal, qui a essaimé. Dans celui-ci, tous les citoyens sont égaux et la participation s'ouvre à tous. Les citoyens peuvent s'engager ponctuellement au moment du vote ou au cours d'une année, en s'investissant dans la réalisation d'un projet, de l'idée à sa concrétisation.

Le modèle horizontal représente en 2018 plus de 90 % des programmes en cours², comme nous le verrons. S'il est omniprésent, il n'est pas le seul sur notre territoire. Outre les quelques villes qui s'appuient sur un modèle pyramidal, il faut aussi signaler d'autres expériences. En cette année 2018, Le Pré-Saint-Gervais (Seine-Saint-Denis) a conduit la définition de son plan pluriannuel d'investissement avec les habitants. En 2017, Loon-Plage (Nord) a demandé à ses habitants de décider des coupes budgétaires à effectuer pour réaliser 300 000 euros d'économies³.

Cette diversité rend difficile l'identification des budgets participatifs. La définition des budgets participatifs⁴ proposée par Yves Sintomer est large. Elle indique qu'il s'agit d'un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques. En 2014, une étude internationale comptabilisait entre 1 269 et 2 800 programmes dans le monde⁵ et soulignait leur diversité. En Allemagne par exemple, le budget participatif des collectivités interroge les citoyens sur leurs priorités. En France, le budget participatif peut aujourd'hui se définir comme le montant alloué par la collectivité aux habitants pour proposer et décider de projets d'intérêt général. C'est sur cette définition que se construisent ces programmes, toujours plus nombreux.

Le développement des budgets participatifs répond à un contexte politique, citoyen et technologique. Sur le plan politique, ils sont une réponse à la défiance vis-à-vis des institutions et à la perte de crédit de la parole des élus. En donnant aux citoyens le pouvoir d'agir sur une partie du budget, la parole politique est vérifiable et vérifiée. Ils sont par ailleurs une réponse à l'aspiration des citoyens à être associés à la décision publique.

L'écart se creuse entre une démocratie intermittente et des citoyens qui aspirent à donner du sens à leurs actions. D'un côté, les élections ont lieu à intervalle de cinq à six ans et

2. L'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr 2018 recense 80 budgets participatifs communaux en activité. 72 s'appuient sur le modèle horizontal et 8 sur le modèle pyramidal.

3. La commune de Loon-Plage a associé les habitants à décider de 300 000 euros d'économies en 2017, en raison de la baisse des dotations perçues : <https://lesbudgetsparticipatifs.fr/un-budget-participatif-pour-une-economie-de-300-000-e/>.

4. Cette définition s'ajoute des critères telles qu'une discussion explicite (1) de la dimension budgétaire ou financière, (2) l'échelle de la ville, (3) la répétition dans le temps qui est, par le fait, difficile à prévoir, (4) une forme de délibération publique qui peut aussi avoir lieu en ligne à présent, (5) un compte-rendu des discussions. In Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcke, *Les budgets participatifs en Europe, Des services publics au service du public*, La Découverte, Recherches, Paris, 2008.

5. Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti, avec la collaboration d'Anja Röcke et Mariana Lopes Alves, « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », *Dialog Global*, n° 25, décembre 2014 : <https://docplayer.fr/4640043-Dialog-global-les-budgets-participatifs-dans-le-monde-une-etude-transnationale-mandate-par-n-25.html>.

les citoyens n'ont pas vraiment prise sur les programmes qui leur sont proposés. D'un autre côté, leur pouvoir d'agir s'est démultiplié, du like sur les réseaux sociaux à une consommation plus consciente des enjeux ou à la participation à des projets de bienfaisance, à l'image des voyages humanitaires, du financement participatif ou encore du mécénat de compétences. Aussi, il revient aux institutions de proposer de nouveaux cadres de participation à la vie de la cité.

Le développement des *civic tech*⁶, enfin, est décisif dans l'essor des budgets participatifs. L'existence de plateformes est un atout pour ouvrir la participation. Elles présentent l'avantage d'être accessibles à tous et d'articuler le budget participatif, voire de l'organiser. Sur le plan symbolique, elles sont l'image du budget participatif, elles lui donnent corps.

Le budget participatif bénéficie d'un alignement des planètes politiques, citoyennes et techniques inédit dans un contexte où élus et citoyens ont à nouer de nouvelles relations. Il propose un contrat complémentaire à l'élection. En 2014, alors que Paris lançait la première édition de son budget participatif (pour l'occasion, les projets étaient proposés par la Ville aux habitants), la France ne comptait plus que six budgets participatifs⁷, tous antérieurs à 2010. Depuis, leur nombre bondit d'année en année.

Dans une première partie, nous dévoilerons le nombre des budgets participatifs communaux en France et sa progression depuis 2014. Nous évoquerons les villes qui en ont mis en place : quelles sont leurs spécificités ? Nous aborderons également les régions qui comptent le plus de budgets participatifs et nous verrons si le budget participatif est marqué politiquement. Dans une deuxième partie, nous nous intéresserons aux outils et aux montants mis à disposition des habitants, à travers l'utilisation des nouvelles technologies appliquées à la participation et les sommes allouées par habitants. À partir de ces montants, on pourra s'interroger sur le degré de volonté politique investie par les exécutifs dans le budget participatif. Enfin, la dernière partie sera consacrée à la participation des habitants. Il sera question des modalités du scrutin et de la participation, du rapport entre son intensité et les montants engagés. Nous donnerons des pistes pour comprendre comment la participation progresse. Enfin, nous regarderons quelles catégories de projets reçoivent le plus de suffrages des habitants et lesquels semblent émerger.

Les communes engagées dans un budget participatif

Depuis 2014, le nombre de communes engagées dans un budget participatif a presque doublé chaque année⁸. De rares communes, de petite taille, comme Couhé (Vienne) ou

6. Les *civic tech* sont les technologies employées dans le but de renforcer le lien démocratique entre les institutions et les citoyens.

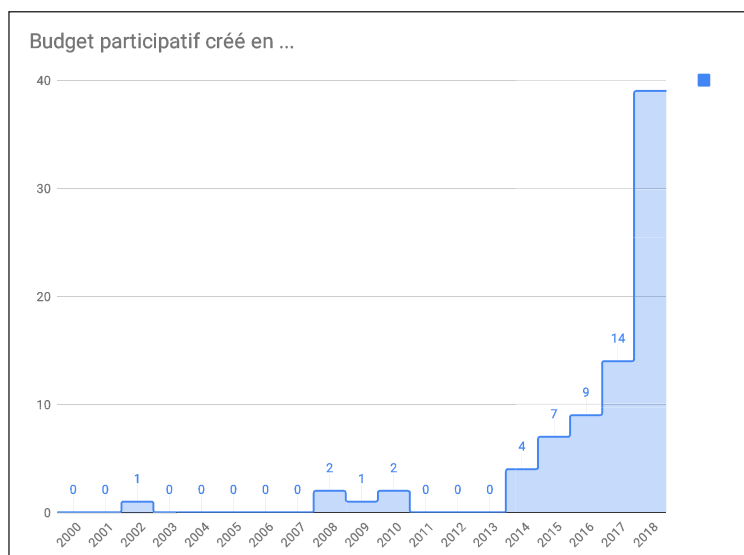
7. Depuis 2016, l'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr recense le nombre de communes engagées dans un budget participatif en France et détaille la date de la première édition du budget participatif de chacune d'entre elles. À noter que certaines expériences n'ont pas été renouvelées.

8. Chiffres issus de l'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr 2018.

Loon-Plage, n'ont pas poursuivi l'expérience. Le budget participatif est-il donc un outil au service de la démocratie participative réservé aux grandes villes ? Quelle est la taille de la commune type ? Quelle est sa couleur politique ?

Plus de 6 millions de Français vivent dans une commune engagée dans un budget participatif

Après un premier essor au tournant des années 2000, les budgets participatifs n'ont eu de cesse de décliner. Début 2014, seules six communes étaient encore engagées dans un budget participatif. Depuis, le nombre de ces villes a presque doublé chaque année. Fin 2014, elles étaient une dizaine ; 17 l'année suivante. En 2016, année de la première enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr⁹, le site recensait 26 communes engagées ; en 2017¹⁰, 46. En cette année 2018¹¹, l'enquête analysée dans la présente note dénombre 80 communes.



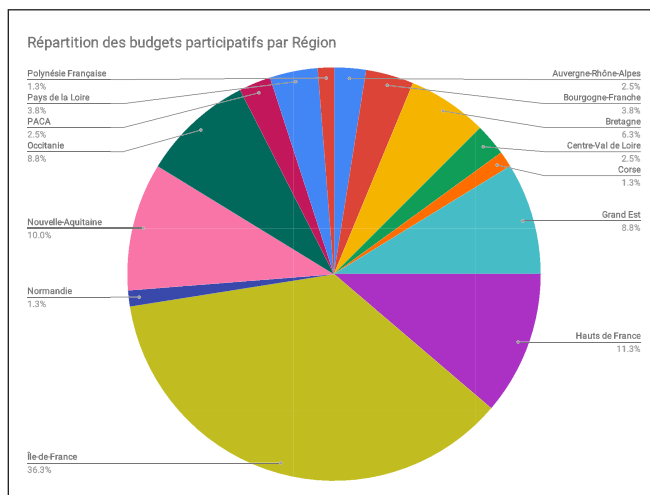
À ces 80 budgets participatifs communaux, quatre autres devraient s'ajouter à la liste d'ici à la fin de l'année : Nice (Alpes-Maritimes), Strasbourg (Bas-Rhin), Saint-Denis-de-la-Réunion et Châtel-Guyon (Puy-de-Dôme). Par ailleurs d'autres types de collectivités sont engagées : des départements – Gers et Loiret (le budget participatif se concentre sur les parcs naturels départementaux qu'il s'agit de rendre plus attractifs) –, des régions avec les projets d'Occitanie et de Bourgogne-Franche-Comté. Enfin des facultés comme l'université de Rennes II ou l'université de Tours ont adopté cet outil de démocratie participative.

9. *Idem.*

10. *Idem.*

11. *Idem.*

BUDGETS PARTICIPATIFS : LA NOUVELLE PROMESSE DÉMOCRATIQUE ?



D'autres sont probablement sur le point d'émerger ou en réflexion, mais l'année 2019 sera une année préélectorale, limitant les nouvelles dépenses de communication. Ce contexte devrait réduire le rythme de croissance des budgets participatifs que nous avons observé jusque-là.

Toujours est-il que les 80 communes déjà engagées rassemblent 6,150 millions de Français¹², soit un peu moins d'un Français sur dix. Ce nombre n'est pas seulement spectaculaire, il est aussi assez réaliste car les moins de 18 ans et les étrangers non européens peuvent participer au budget participatif (à de rares exceptions près).

La commune type engagée dans un budget participatif compte un peu plus de 25 000 habitants

Les budgets participatifs ont connu un nouvel essor avec leur déploiement, en 2014, à Paris et Metz, puis, en 2015, à Grenoble, Montreuil ou Rennes. Les grandes villes françaises sont toujours plus nombreuses à s'engager avec, en cette année 2018, Lille (232 700 habitants) Angers (151 500 habitants), Le Mans (143 300 habitants), Brest (139 200 habitants) ou, en région parisienne, Nanterre (93 700 habitants) ou Courbevoie (83 100 habitants). La visibilité que les grandes villes ont donnée au budget participatif est cependant un trompe-l'œil.

La commune type engagée dans un budget participatif compte 25 800 habitants¹³ et se situe dans les Hauts-de-Seine, comme on le verra par la suite. Douze sont proches de cette population médiane et comptent entre 20 000 et 30 000 habitants. On notera également que 49 budgets participatifs sont l'œuvre de villes de moins de 50 000 habitants. Les autres

12. *Idem.*

13. L'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr recense l'ensemble des communes engagées dans un budget participatif et leur population (chiffres Insee 2015). L'effectif médian de ces 80 communes est de 25 800 habitants. Le recensement fait apparaître par ailleurs que 49 d'entre elles comptent moins de 50 000 habitants.

viles engagées sont d'une grande diversité. Par leur taille d'abord, de Rocheservière en Vendée et ses 3 220 habitants à Paris qui dépasse les 2,2 millions. Par leur situation ensuite : elles peuvent à taille comparable être la ville centre d'un territoire rural ou se situer dans une aire urbaine.

L'Île-de-France est la première région de développement des budgets participatifs

Avec 30 communes¹⁴, l'Île-de-France regroupe plus du tiers des budgets participatifs (37,5 %). Les départements de la petite couronne en concentrent à eux seuls 24, en comptant Paris. Les exemples de la capitale et de Montreuil pourraient avoir entraîné dans leur sillage la création d'un budget participatif sur trois en France, avec le département des Hauts-de-Seine et ses 11 programmes en première position, suivis de la Seine-Saint-Denis (7 programmes) et du Val-de-Marne (5 programmes). Cette forte concentration en région parisienne laisse penser que le budget participatif fait tache d'huile, s'étendant de proche en proche. Concernant les autres régions, si l'on devait établir un podium, les Hauts-de-France (8 programmes) et la Nouvelle-Aquitaine (8 programmes) arriveraient en deuxième position ex-aequo, suivis de l'Occitanie (7 programmes), du Grand Est (6 programmes) et de la Bretagne (5 programmes).

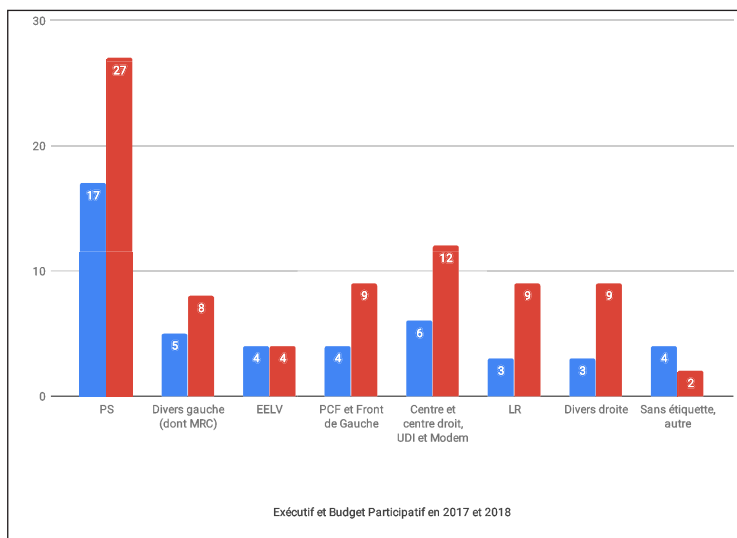
Le budget participatif est de moins en moins marqué politiquement

Les premières communes à avoir adopté le budget participatif en France au tournant des années 2000, telles Saint-Denis ou Bobigny (Seine-Saint-Denis), se situaient à la gauche de la gauche. Porto Alegre a été une figure de proue de l'altermondialisme et son orçamento participativo s'est aussi fait connaître grâce au Forum social mondial dont la ville brésilienne a accueilli la première édition en 2001. Après les élections municipales de 2014, ce sont d'abord des communes à gauche – Parti socialiste en tête – qui ont lancé la dynamique.

En 2016, la première enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr note que 84 % des communes (sur 26) ayant adopté un budget participatif se situent à gauche. En 2017, l'enquête semble montrer un rééquilibrage progressif, avec, sur 46 communes, 65,5 % à gauche (PS : 37 % ; EELV et PCF : 8,7 % chacun ; autres : 10,9 %). Les exécutifs du centre droit, UDI et MoDem, représentent 13 % ; LR et divers droite ont le même pourcentage : 6,5%¹⁵. Les autres exécutifs étaient à 8,7 % (4 programmes).

14. L'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr recense l'ensemble des communes engagées dans un budget participatif. Ce recensement fait apparaître leur département et région.

15. Les éditions 2016, 2017 et 2018 de l'enquête nationale lesbudgetsparticipatifs.fr recensent les communes engagées dans un budget participatif et l'appartenance politique de leur exécutif.



En cette année 2018, ce rééquilibrage gauche/droite se poursuit. Les exécutifs à gauche représentent 39 budgets participatifs, soit la moitié des programmes – davantage (60 %) avec la gauche radicale. Les exécutifs PS comptent pour plus d'un tiers, soit 33,75 % des budgets participatifs en France avec 27 programmes ; les divers gauche (dont MRC) : 10 % (8 programmes) ; EELV : 5 % (4 programmes) ; le PCF et le Front de gauche réunis : 11,25 % (9 programmes).

Au centre et au centre droit, l'UDI et le MoDem progressent à 15 % avec 12 programmes. La plus forte augmentation (avec un total de 22,5 %) se situe à droite avec LR à 11,25 % (9 programmes) et les exécutifs divers droite : 11,25 % (9 programmes). Ces élus peuvent être d'anciens membres de LR, comme c'est le cas des maires d'Angers et d'Orléans. Enfin, les exécutifs autres ou sans étiquette ne représentent que 2,5 %, soit 2 programmes.

Les moyens engagés dans les budgets participatifs

L'essor récent des budgets participatifs en France s'est doublé d'un renouveau dans la manière de concevoir ces programmes. Notre enquête étudie les montants alloués aux habitants, un indicateur à nos yeux révélateur de la volonté politique des collectivités. Elle s'intéresse par ailleurs aux outils de participation en ligne, c'est-à-dire aux technologies numériques engagées dans le budget participatif.

Le modèle horizontal est omniprésent

En 2018, le budget participatif horizontal représente 90 % des budgets participatifs. Il a essaimé en France à partir de 2014. Dans ce fonctionnement, tous les citoyens peuvent prendre part à la décision, de la proposition au vote. Le modèle pyramidal qui s'appuie sur les instances de démocratie locale ne correspond plus qu'à 10 % des communes. Dans le modèle horizontal, le budget participatif se déroule en six étapes :

1. choix d'un montant et de critères de sélection,

BUDGETS PARTICIPATIFS : LA NOUVELLE PROMESSE DÉMOCRATIQUE ?

2. appel à projets avec ou sans présélection des habitants,
3. étude et chiffrage des projets par les services municipaux,
4. campagne de mobilisation par les porteurs pour valoriser leurs projets,
5. vote des projets – la collectivité s’engage à les réaliser,
6. concrétisation des projets lauréats.

Le modèle pyramidal s’appuie en premier lieu sur les instances de quartier de la démocratie locale. Ces instances ont le devoir de solliciter les habitants du quartier ou un public (les jeunes, les aînés...) pour proposer des projets et faire un choix parmi eux. Ce modèle s’inspire de l’expérience originale de Porto Alegre. Depuis plusieurs années, les communes ont à cœur d’ouvrir largement la participation, entraînant l’affaiblissement d’un modèle adopté à l’origine pour dynamiser les conseils de quartier.

Le modèle horizontal n’exclut pas le collectif et la coconstruction. Cette dernière peut prendre place avant le dépôt ou la sélection des projets, avec des ateliers en présentiel pour faire émerger les idées ou des journées de présélection des projets via la discussion avec leurs porteurs. La coconstruction apparaît aussi à l’issue du vote. Celui-ci peut être confirmé par les instances de démocratie locale, comme à Metz, ou par un jury. Il peut aussi s’agir d’associer les porteurs à la conception de leur projet, avec les services et en concertation avec les habitants.

Plus de la moitié des communes ont adopté les *civic tech*

En 2018, 55 % des collectivités sont équipées de plateformes de participation en ligne *civic tech*. Ces plateformes sont omniprésentes pour les villes les plus peuplées. Elles articulent le budget participatif et accompagnent l’habitant, du dépôt au vote en passant par l’information, sur les projets déposés et ceux déjà votés et en cours de réalisation. Une rapide observation indique que les plus utilisées sont des outils propriétaires. Les outils libres ou *open source* sont moins courants.

37,5 % des communes se tournent vers des solutions numériques plus basiques. Dans ces collectivités, généralement plus petites, le dépôt des projets ou le vote peuvent s’effectuer à l’aide de formulaires en ligne sur leur site ou à l’aide d’outils tiers comme Google Forms. Les projets sont présentés dans des articles sur le site. Il faut aussi signaler que Saint-Denis propose aux habitants de voter par SMS. Enfin, 7,5 % des communes ne disposent d’aucun outil numérique.

La plateforme est particulièrement adaptée au modèle horizontal car elle donne à tous les citoyens un égal accès à l’information et à l’action. La disponibilité de la technologie encourage, dans le même temps, le déploiement du modèle horizontal. Le modèle pyramidal n’exclut pas l’utilisation des outils numériques, notamment pour le dépôt des projets.

Les montants alloués aux budgets participatifs sont souvent faibles

Le montant des budgets participatifs s’exprime généralement en pourcentage du budget d’investissement. Ces ratios ne facilitent pas les comparaisons, c’est pourquoi notre

enquête préfère partir du montant par habitant. Notre indicateur compare le montant du programme du budget participatif aux chiffres Insee 2015 de la population. En 2018, le montant médian accordé au budget participatif est de moins de 5 euros, soit 4,94 euros, c'est à dire qu'une moitié des villes propose un montant par habitant inférieur à 4,94 euros et l'autre moitié un montant supérieur, le montant médian correspondant à Bourg-la-Reine (Hauts-de-Seine). Ce montant médian s'établissait à 9,15 euros en 2016 et à 6,22 euros en 2017¹⁶. En cette année 2018, il poursuit sa baisse : elle est de 46 % sur deux ans et de 20,6 % entre 2017 et 2018.

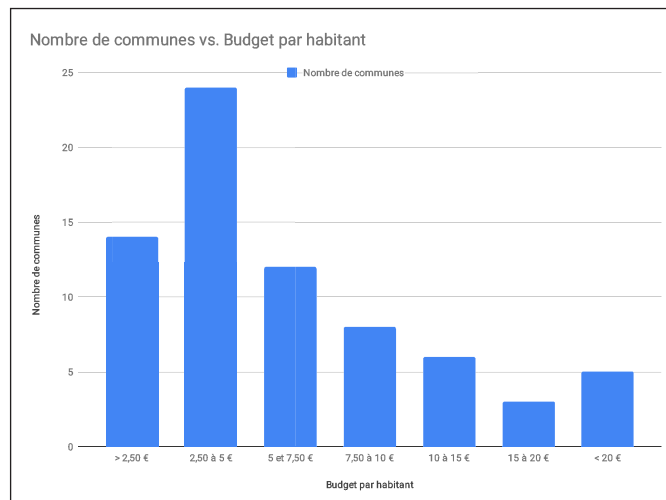
En moyenne, le montant de 11,83 euros en 2016 a chuté à 8,88 euros en 2017 pour passer à 7,47 euros en 2018. La baisse est de 35,3 % sur deux ans et de 13,85 % entre 2017 et 2018. La volonté d'expérimenter peut être mise en avant pour expliquer les chiffres modestes d'une première édition. Cependant, seuls Orléans (Loiret) ou Billère (Pyrénées-Atlantiques) ont respectivement triplé et doublé leur montant d'une année à l'autre. Le classement ci-dessous donne un aperçu de la répartition des montants des budgets participatifs pour l'année 2018.

- Paris présente un montant par habitant 9 fois supérieur au montant médian, à 44,56 euros ;
- 4 communes affichent un montant supérieur à 20 euros, soit 4 fois le montant médian, voire plus : Jarny (Meurthe-et-Moselle) avec 29,90 euros (+25 % par rapport à 2017) ; Aramon (Gard) avec 24,10 euros pour sa première édition ; Firminy (Loire) avec 23,70 euros ; et Grande-Synthe avec 21,15 euros (le budget participatif de ces deux dernières communes est demeuré stable entre 2017 et 2018) ;
- 3 communes allouent entre 15 et 20 euros, soit 3 à 4 fois le montant médian : Pont-Saint-Esprit (Gard) avec 19,50 euros ; Avignon (Vaucluse) et Rennes (Ille-et-Vilaine) avec plus de 16 euros ;
- 7 communes allouent entre 10 et 15 euros ;
- 9 communes allouent entre 7,50 et 10 euros, soit de 1,5 à 2 fois le montant médian ;
- 13 communes allouent un montant situé au-dessus de 4,94 euros et inférieur à 7,50 euros, soit de 1 à 1,5 fois le montant médian ;
- Le montant médian de 4,94 euros est proposé par Bourg-la-Reine (Hauts-de-Seine) ;
- 23 communes allouent un montant situé entre 2,50 euros, soit 50 % du montant médian, et le montant médian ;
- 14 communes allouent moins de 2,50 euros, soit moins de la moitié du montant médian.

Pour 5 communes, le montant n'est pas connu.

16. Ces montants médians et moyens par habitant sont issus des éditions 2016, 2017 et 2018 des enquêtes nationales lesbudgetsparticipatifs.fr. Le montant médian partage la population en deux groupes, tandis que l'indication du montant moyen fait abstraction du nombre d'acteurs. On notera que pour 5 communes le montant du budget participatif n'est pas connu.

BUDGETS PARTICIPATIFS : LA NOUVELLE PROMESSE DÉMOCRATIQUE ?



Il y a la volonté d'expérimenter et il y a la volonté politique. Le montant par habitant permet de comparer les communes et d'établir un classement de la générosité des collectivités. Il est révélateur de la volonté des élus d'ouvrir la décision aux habitants, marquant une évolution du politique. Cependant, la volonté politique qu'expriment ces montants ne se traduit pas nécessairement par une forte participation.

La participation et les projets des budgets participatifs

Le renouveau des budgets participatifs en France reflète la volonté d'ouvrir la participation à tous. Le budget participatif tient-il ses promesses quant à la participation et quels projets en émergent ? Avant de traiter cette question, faisons un premier point sur les modalités du vote.

La participation au budget participatif paraît progresser

Dans un peu plus d'un tiers des cas, vote en ligne et vote papier coexistent. Ainsi le vote en ligne – toutes technologies confondues – est doublé d'un vote papier dans 35,5 % des cas. 35,5 % collectivités déclarent un vote uniquement en ligne et 22,2 %, uniquement en urne. Le vote papier conserve une symbolique forte et a l'avantage de donner de la visibilité au scrutin dans l'espace public. Enfin, dans 6,5 % des cas présents, il n'y a pas de vote des habitants, la décision revenant aux instances de démocratie locale.

Les chiffres de la participation s'appuient sur le pourcentage de votes pour le budget participatif par rapport à la population totale. Sur un échantillon déclaratif du nombre de votes restreint à trente collectivités, la participation médiane s'établit en 2018 à 3,9 %. On notera dans certaines grandes villes une participation dépassant les 7 % et dans certaines petites villes les 10 %.

Montant et participation sont-ils liés ? En réalité, un fort montant (quatre à cinq fois le montant médian) n'est pas la garantie d'une forte participation, comme le montrent les exemples de Firminy (4,07 %), Jarny (4,75 %) ou Grande-Synthe (2,79 %). Cependant, pour ces deux dernières communes, la participation progresse. Entre 2017 et 2018, elle a doublé à Jarny et progressé de presque 75 % à Grande-Synthe. À l'inverse, la participation peut être élevée malgré des montants inférieurs à la médiane, comme à Guichen Pont-Réan (Ille-et-Vilaine, 11,9 %) ou à Rocheservière (10,9 % de participation en 2017) ou même à Marck (Pas-de-Calais) où elle progresse de 40 % en 2018 (5,2 %).

D'autres facteurs que les montants peuvent expliquer une progression de la participation : la meilleure notoriété du programme, son appropriation par les habitants, les élus et les agents, l'expérience accumulée, la concrétisation des projets et, encore une fois, la volonté politique via des moyens humains et techniques.

Sans tirer de conclusions hâtives, car les chiffres sont rares, on donnera quelques exemples de communes où la participation a progressé entre 2017 et 2018 :

- Aytré (Charente-Maritime) : 7,39 % (+17 %) ;
- Lanester (Morbihan) : 6,83 % (+37 %) ;
- Rennes : 7,6 % (+46,15 %) ;
- Arras : un modeste 2,2 % (+22 %).

Les thématiques des projets lauréats : primauté du cadre de vie et émergence de la solidarité

Les collectivités devaient indiquer à quelle catégorie appartenait les trois projets arrivés en tête dans leur collectivité. Ces catégories sont celles présentées par les collectivités sur les plateformes de participation. Un projet peut appartenir à plusieurs catégories, le choix est donc à l'appréciation des répondants. Cette question n'a pas d'antériorité dans les précédentes enquêtes.

Les budgets participatifs sont des budgets d'investissement, qui consacrent en premier lieu des projets en dur. Le cadre de vie est cité dans 87 % des réponses des collectivités. Cela peut aller de la simple pose de bacs à fleurs à l'aménagement d'une place. Citées par 56,5 % des répondants, la nature en ville et l'agriculture urbaine, de la création d'un espace vert aux jardins partagés en passant par les potagers au sein des écoles ou les ruches urbaines, arrivent en deuxième position.

En troisième et quatrième positions, les catégories transports et déplacements et les sports et loisirs sont cités par 45,65 % et 43,48 % des répondants. Les projets financés peuvent être des aménagements cyclables ou piétonniers ou des aménagements pour la sécurité routière, par exemple des casse-vitesse et des radars pédagogiques et vont, dans le domaine des sports, de l'équipement sportif à l'équipement de l'espace public (parcours sportif « street workout », parcours de santé...)

À observer les projets régulièrement, on constate que les priorités diffèrent selon les collectivités. Le partage des usages dans l'espace public est plus accentué dans les

métropoles avec la création de tiers-lieux participatifs (fablabs, *coworking*, agriculture urbaine...) et des projets plus avant-gardistes, tels les frigos partagés.

On note aussi le développement des projets de solidarité, liés à l'économie, au numérique... Ces projets peuvent alors être confiés à des tiers pour leur fonctionnement. C'est le cas quand le choix des habitants se porte sur des projets tels que des véhicules d'assistance, des lieux dédiés à l'accueil de publics, des espaces de travail partagé ou encore la rénovation de commerces. Ces projets montrent une évolution dans l'application du critère d'investissement dans les projets par les collectivités. Les projets peuvent inclure des dépenses de fonctionnement, si elles sont supportées par des tiers.

Un budget participatif piloté par la démocratie locale

78 % des budgets participatifs sont pilotés par les services de la démocratie locale. Les intitulés et leurs rattachements varient d'une commune à une autre. 10 % des programmes sont rattachés au cabinet ou à la direction générale. 12 % sont pilotés par la direction de la communication qui en a la charge.

Bilan : un contrat nouveau, inexistant il y a quatre ans

En quatre ans, le nombre de budgets participatifs en France a été multiplié par treize et plus de 6 millions de Français peuvent exprimer leurs idées et voter pour les projets de leur choix. Au regard des montants engagés, des projets votés ou encore du taux de participation, il ne peut s'agir d'une révolution citoyenne mais bien d'un contrat complémentaire entre élus et citoyens.

Ce contrat est nouveau. Il propose à tous les citoyens de participer à la construction de la cité, en proposant plusieurs degrés d'engagement, du simple vote à la réalisation d'un projet. Il y a quatre ans, rares étaient les Français qui avaient ce pouvoir de se réapproprier leur ville et d'y faire émerger leurs projets, selon le principe : « vous décidez, nous réalisons. Aujourd'hui, 80 villes, au moins deux départements, deux régions et deux universités donnent ce pouvoir d'agir à leurs habitants ou leurs usagers.

Dans ce décompte, les grandes villes sont toujours plus nombreuses à s'engager. Cependant, leur visibilité est un trompe-l'œil. La commune-type du budget participatif compte 25 000 habitants environ. Elle a pour autres caractéristiques saillantes de se situer en région parisienne, de s'appuyer sur un modèle horizontal, d'être outillée d'une plateforme *civic tech* ou encore de proposer un montant par habitant proche de 5 euros. Des caractéristiques que réunit la ville de Bourg-la-Reine.

17. « Vous décidez, nous réalisons » ou « Les citoyens décident des projets et la collectivité les réalise » : c'est le principe du budget participatif qui le distingue d'autres outils de démocratie participative.

Au plan politique, il y a encore cinq ans, le budget participatif pouvait apparaître comme l'un des derniers avatars du mouvement altermondialiste ; aujourd'hui, cette étiquette s'est décollée et les couleurs politiques des municipalités qui se sont engagées dans cette expérience s'équilibrent peu à peu, avec toujours un avantage à gauche. Ce mouvement devrait se poursuivre après les prochaines élections municipales. En 2017, le candidat Emmanuel Macron annonçait en effet dans son programme vouloir encourager le développement des budgets participatifs dans les communes. En attendant, on devrait assister à une pause l'année prochaine en raison de la modération de la communication dans l'année qui précède ce scrutin.

Le budget participatif porte-t-il cependant toujours bien son nom ? Dans « budget participatif », il y a « budget ». Or, force est de constater que, année après année, le montant par habitant tend à se réduire, avec le risque de faire glisser cet outil de la démocratie participative au marketing politique. On peut en effet s'interroger sur la volonté politique d'ouvrir la décision publique quand le montant par habitant atteint 1 à 2 euros. Cette volonté politique est surtout manifeste dans les villes qui consacrent au budget participatif au moins 10 euros par habitant.

Sur le plan de la participation des citoyens, celle-ci progresse pour les quelques villes que nous avons pu observer, avec une médiane proche de 4 %. Certaines grandes villes dépassent maintenant les 7 % de participation et certaines petites les 10 %. Ces participations ne correspondent pas toujours à des montants élevés. Cependant, on entend parfois que la population qui s'implique dans le budget participatif est celle, issue de milieux sociaux plutôt aisés et cultivés, qui participait déjà. Alors le budget participatif ne servirait que les bobos. Il faudrait le vérifier.

La participation dépend aussi des élus, qui doivent fixer des objectifs et accorder une priorité de moyens pour aller vers les publics qui participent peu. Si l'on veut réussir à mobiliser davantage les publics en retrait de leur citoyenneté, il faut aussi des moyens pour former les agents, aller vers les publics, identifier les enjeux, les transformer en aspirations, formuler des projets et s'inspirer du *community organizing*¹⁸ pour mobiliser les habitants...

Le budget participatif, rappelons-le, n'est pas une fin en soi. C'est un outil d'expression pour réaliser des projets. Il peut se résumer en un principe, « Vous décidez, nous réalisons », et un slogan, « Real decisions about real money¹⁹ ». Ce principe et ce slogan peuvent être difficiles à saisir par les plus modestes quand leur principale préoccupation n'est pas de savoir quels sont les projets au budget participatif de l'année, mais de se projeter jusqu'à la fin du mois avec un budget serré.

18. Le *community organizing* est une technique de mobilisation citoyenne des quartiers populaires visant à promouvoir des intérêts communs. Lire sur ce point Julien Talpin, *Community Organizing, de l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Raisons d'agir, coll. Cours & Travaux, Paris, 2016.

19. « Real decisions about real money » peut se traduire par « De l'argent pour vos décisions » : il s'agit du slogan du budget participatif de Chicago, le premier apparu en Amérique du Nord. Il visait à convaincre les classes populaires de participer.