

**ANNEXE 6****Le budget participatif, utopie ou instrument fondateur indispensable à la démocratie ?****1 - Constats.**

La désaffection pour les élections démocratiques prend une ampleur considérable que toutes les statistiques confirment. De plus, certaines analyses vont plus loin et démontrent combien cette situation n'est pas seulement conjoncturelle, elle reflète des perceptions maintenant profondément ancrées dans la réflexion collective. En Mai 2014 pour le compte de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), TNS SOFRES a réalisé une enquête sur "le citoyen et la décision publique"<sup>1</sup>. Les résultats de cette enquête, insuffisamment relayés par les médias, méritent pourtant d'être rappelés pour clarifier le cadre dans lequel la généralisation de l'utilisation du budget participatif pourrait être envisagée. Cette enquête informe sans aucun doute sur les grandes tendances et ne fait que confirmer tous les écrits souvent parcellaires sur la réalité des disfonctionnements de la démocratie française.

54% des français considèrent que la démocratie fonctionne plutôt mal. C'est donc une majorité des citoyens français qui dénonce une rupture entre les citoyens et les décideurs qu'ils ont pourtant élus ou permis de faire nommer. Les pourcentages des français ayant le sentiment de faire entendre leurs voix sur les principaux sujets de leur vie quotidienne est encore plus inquiétant : éducation 36 %, transport 32%, environnement 30%, social 30%, sécurité des biens et des personnes 27%, santé 26 %, logement et urbanisme 25 %, économie 16%, énergie et nucléaire 15 %. C'est donc une majorité voire une très large majorité des citoyens français qui affirme que les orientations des secteurs fondamentaux qui relèvent de la gestion et de l'administration publique, ne tiennent aucun compte de leurs aspirations.

Même si la différence de perception de la prise en compte de leurs préoccupations est plus positive au niveau local avec 61% par rapport aux 15 % du niveau national, cela fait quand même plus d'un tiers des citoyens se sentant exclus des processus décisionnels au niveau des communes et cela pose aussi le problème de l'articulation entre le local et le national.

Tout aussi grave, les possibilités pour les citoyens de se faire entendre sont perçues comme inversement proportionnelles à la distance du lieu de décision : commune ou agglomération : 54 %, département 27 %, région 19%, national 18 %, Europe 11 %. Pour organiser la concertation 57% des français souhaitent que ce soit la responsabilité d'une autorité indépendante du Gouvernement ou du Parlement. Seulement 16 % par le Gouvernement. C'est à la fois la légitimité et ou la compétence des élus qui est gravement remise en cause dans sa capacité à relayer, à porter les aspirations de ceux qui les ont élus ou qui par leur abstention les ont laissé élire.

La perception de la relation avec les experts/techniciens est aussi porteuse d'enseignement. 66% pensent qu'ils ne sont pas indépendants des politiques et 69% qu'ils ne sont pas indépendants des lobbies. Cependant ils n'apparaissent pas illégitimes dans leurs participation à la prise de décision, seulement 28% des citoyens pensent que leur influence est trop importante.

La perception de l'utilisation d'internet qui soulève souvent de grands espoirs reste encore très mitigée avec seulement 41 % qui pensent que c'est un bon outil contre 49 % qui pensent que cela ne change rien aux prises de décisions même si cela donne plus de facilité pour faire connaître son avis. Pour le moment internet reste donc plus perçu comme un outil d'information, d'expression d'idées et de propositions que comme un outil efficace de participation effective à la décision. Si l'on considère qu'information transparente et échange des avis des citoyens sont des éléments fondamentaux devant nécessairement précéder la prise de décision internet se confirme comme un outil très important mais il reste à compléter, trouver, vulgariser les outils qui permettent d'en faire effectivement un outil généralisé pour de réelles prises de décision participatives. Il

<sup>1</sup> Téléchargeable sur le site : <http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2014.06.16-cndp.pdf>

faut aussi noter qu'un effort reste à accomplir pour diminuer la discrimination qui existe actuellement entre les jeunes et les personnes âgées concernant l'utilisation d'internet dans ce domaine comme dans les autres.

## ***2 - La demande, les attentes des citoyens.***

Cette même enquête démontre que la perception particulièrement négative des citoyens par rapport au système en place n'induit pas une volonté d'abandonner le système démocratique mais au contraire les incite, pour une très large majorité, à formuler et à s'accorder sur des attentes très précises.

La première demande des citoyens, celle de 63%, est d'avoir accès aux informations nécessaires pour être incité à participer à la prise des décisions en connaissance de cause. 59% veulent être sûrs que donner son avis servira à quelque chose. Il y a une large perception, 72 %, pour qui les concertations ne servent à rien. Ils sont convaincus que les décisions sont prises d'avance, pour eux, les concertations ne seraient qu'une forme de validation sans amendement possible. Leur attente majeure est donc l'organisation systématique de débats publics qui pour 79 % permettraient d'informer les citoyens, et pour 58% rendraient les décisions légitimes et transparentes. 45 % pensent que cela ferait évoluer les projets, 41 % éclairer les décisions, et 40% que cela ferait mieux connaître l'avis des citoyens. 66% souhaitent que les citoyens soient directement consultés sur les décisions, les deux tiers. Seulement 26 % pensent que les décisions doivent être soumises à l'avis d'organismes représentatifs : associations, syndicats, patronat.

## ***3 - Les outils souhaités.***

La demande formulée des citoyens ne se limite pas aux grandes orientations, elle renseigne aussi sur leur perception des outils qui pourraient être utilisés pour leur mise en œuvre. 74% d'entre eux estiment que des questionnaires sur les projets en cours devraient leur être adressés, 60% qu'il est nécessaire d'organiser des réunions publiques, 60% qu'il faut mettre en place des sites internet dédiés aux projets, 48% que l'utilisation du relais des médias locaux doit être renforcée, et 40% qu'il faut organiser des ateliers participatifs.

96 % souhaitent que les décideurs publics soient mieux formés, surtout sur ce qui concerne la culture du débat. 94% voudraient que soit reconnu le droit des citoyens suffisamment nombreux de lancer un débat public. 92% voudraient voire s'installer des conférences de citoyens sur les projets sous la responsabilité d'une autorité indépendante. 89% voudraient que les textes des projets de lois soient mis en ligne pour être librement amendés par les citoyens.

C'est donc une puissante demande de démocratie directe qui est affirmée. Il semble donc beaucoup trop rapide et superficiel de dire que la démocratie française est profondément malade. Ses acteurs principaux, les citoyens, ont majoritairement retiré leur légitimité pour les représenter à ceux qu'ils ont élus ou laisser élire voire même aux différents types d'associations qui d'ailleurs restent souvent très minoritaires par rapport à l'ensemble de la population. Ils font une analyse précise de ce qu'ils considèrent comme les maux du système démocratique actuel. Cependant, dans le même temps, ils affirment non seulement leur attachement à la démocratie mais ils veulent en être les acteurs directs et permanents à travers un meilleur accès à l'information sur les projets qui les concernent, une participation directe et effective à la préparation et programmation de ces projets, et un suivi de leur mise en œuvre. La question alors posée est la suivante : la mise en œuvre de l'outil "budget participatif" peut-elle être une réponse positive à ces aspirations, dans quelles conditions et avec quelle stratégie.

## ***4 - Le budget participatif, qu'est-ce que c'est ?***

Il est important d'en clarifier le concept car la mise en œuvre est restée le plus souvent expérimentale, avec des interruptions fréquemment liées à des aléas politiques de la démocratie représentative. Ces expériences, peut être à l'exception de celle de Porto Allegre au Brésil, ont le plus souvent été suivies avec peu de rigueur analytique ou uniquement avec un focus sur quelques éléments très particuliers, très spécifiques (la participation des citoyens), ou encore elles ont été réalisées dans des pays étrangers (Brésil) avec une traduction très parcellaire des documents qui limite en France le public qui a pu y avoir accès. En France la plupart des expériences sont encore en gestation et le plus souvent sur des parties limitées du budget communal. Ces expériences sont elles aussi peu sujettes à échange d'information et les tentatives de mise en réseau n'ont pas encore vraiment réussi à parvenir à une large diffusion et encore moins à une information

nationale. D'autre part les médias ont le plus souvent mis l'accent sur la seconde partie, le terme participatif, sans beaucoup s'étendre sur l'élément budget et ses implications techniques et démocratiques. En bref la perception globale reste celle d'une utopie irréaliste. Pourtant au vu des attentes des citoyens il semble important de préciser ce qu'est le budget participatif et en quoi il peut largement répondre à ces attentes.

Le concept de budget participatif se construit à partir d'au moins quatre principes qui doivent être considérés comme fondateurs de tout système réellement démocratique :

- ✚ La gestion de l'argent public doit être publique.
- ✚ Tous les citoyens sont égaux en terme de pouvoir de décision publique, chacun d'entre eux sans aucune discrimination s'exprime par une voix.
- ✚ Les décisions se prennent à la majorité.
- ✚ Les droits des minorités sont reconnus et pris en compte.

Le premier principe est plus complexe qu'il ne semble au premier abord car il s'agit bien de la gestion et pas seulement de ce qui a trait à l'administration de l'argent public. Il est important de rappeler que le pouvoir de gestion comprend non seulement celui de construire le budget mais d'en décider : les orientations, les modalités de mise en œuvre et de suivi et par conséquent d'approbation dans sa totalité. Il ne s'agit donc pas seulement de diffuser de manière transparente les informations financières sur ce qui a été fait mais bien de construire ce qui va être fait avec tous et de manière transparente. Trop de personnes considèrent encore que des élus qui informent au cours d'une assemblée annuelle les citoyens sur la manière dont l'argent public a été dépensé font une gestion participative. Aussi transparente soit elle cette phase n'est qu'une partie d'une dynamique de budget participatif, la dernière.

Les responsables de gestion budgétaire doivent en général assumer directement ou indirectement les responsabilités suivantes:

1. Prendre connaissance du cadrage du montant financier disponible.
2. Analyser la situation de la commune.
3. Identifier les priorités et les hiérarchiser.
4. Construire des propositions techniques pour la résolution des problèmes retenus pour être traités.
5. Rechercher les cofinancements potentiels.
6. Programmer les réalisations techniques et financières.
7. Assurer le suivi de la mise en œuvre avec réadaptions si nécessaire.
8. Evaluer et diffuser les résultats.

Dans le cadre d'un budget réellement participatif pour une commune la totalité de la population doit donc être partie prenante, coresponsable, de chacune de ces étapes.

Ceci a des implications majeures liées à chacune des étapes, elles sont brièvement résumées les suivantes :

1. Une information générale, pour tous les citoyens de la commune, sur ce que l'on appelle le cadrage budgétaire d'une commune : quel est pour l'année prochaine, celle pour laquelle on va préparer le budget, le montant financier prévu pour le fonctionnement et pour les investissements.
2. Quel est du point de vue des citoyens l'état de la commune. C'est à dire dans les différents secteurs de la vie courante couverts d'une manière ou d'une autre par l'action publique, quelle est la situation de la commune. C'est un état des lieux avec ses forces et ses faiblesses. Ce constat aussi factuel que possible doit bien sûr être agréé par la plus grande partie possible des citoyens, au moins la majorité. A l'évidence si l'on n'est pas d'accord sur le constat il sera difficile de s'entendre sur les priorités à traiter.

Les premières années de la démarche sont bien sûr plus lourdes en terme de travail puisqu'il faut souvent ensemble construire et partager les données, y compris quelques fois sur des secteurs non couverts par l'appui public que la population considère comme importants. L'élargissement de la couverture publique ne doit pas être écartée à priori. Les années suivantes les données sont connues de la plupart des citoyens et il ne s'agit plus que d'une mise à jour commune.

3. L'identification des priorités et leur hiérarchisation représentent une étape difficile. A l'évidence le budget communal, ne peut pas tout faire dans l'année qui va venir. Il faut donc à partir du constat agréé et du financement prévisionnel du budget pour parvenir ensemble à préciser les priorités. Il est souvent facile de s'entendre sur les urgences reconnues de tous, mais les discussions peuvent devenir âpres quand il s'agit d'aborder des opérations qui sont certes importantes mais moins immédiatement urgentes. La mise en perspective de ce qui pourra être réalisé dans les années suivantes peut renforcer la notion de responsabilité collective et durable.
4. Pour ce qui concerne la construction des propositions techniques il y a plusieurs voies possibles dont certaines obligatoires du fait de la législation et dans certains cas de l'obligation de passer par des services départementaux ou régionaux. Mais en aucun cas cela veut dire que ses services spécialisés n'ont aucun compte à rendre. Bien au contraire les citoyens sont en droit d'exiger de ces services des explications par rapport à leurs propositions. Il en est de même quand aux passations de marché avec des bureaux techniques privés. Comme indiqué dans l'enquête citée précédemment la majorité des citoyens apprécie la compétence de ces techniciens mais la majorité se méfie aussi de leurs solutions toutes faites, de leurs relations avec de gros lobbies et aussi très souvent de leurs coûts. Il est donc impératif dans le cadre d'un budget participatif que les solutions techniques proposées soient présentées aux citoyens et que des réponses à leurs questions puissent être apportées et quand il s'avère que leurs critiques ou suggestions sont recevables, que les projets soient modifiés en conséquence. Il est souvent faux de penser que les citoyens d'une commune n'ont aucune compétence technique à faire valoir, de nombreux professionnels en exercice ou retraités habitent les communes. D'autre part même ceux considérés comme incompetents dans une matière technique ont le droit de se voir expliquer de manière compréhensible les options techniques retenues. Ce sont souvent ces opérations techniques mal expliquées, mal comprises qui à tort ou à raison sont ensuite génératrices de nombreux conflits dans les communes. Cette transparence et vulgarisation des choix techniques sont à coup sûr une garantie de plus grande tranquillité pour les élus et de responsabilisation généralisée des citoyens. Il peut d'ailleurs apparaître que suite aux propositions techniques et aux problèmes qu'elles génèrent les citoyens décident de changer l'ordre de leurs priorités, ce qui doit bien sûr être fait.
5. Les communes n'ont pas comme seule ressource financière leur propre budget, elles sont intégrées dans le dispositif national et peuvent obtenir des cofinancements de l'intercommunalité, des départements, des régions, de l'Etat central, de ministères spécifiques, voire même monter des cofinancements avec le secteur privé. Encore faut il que les citoyens sachent d'abord comment se constituent les ressources financières propres à la commune et aussi quels sont ses potentiels cofinancements. Pour ce qui concerne ces cofinancements non seulement les citoyens doivent les connaître les sources mais ils doivent aussi être informés sur leurs conditionnalités et dans certains cas sur leur caractère quelques fois aléatoire. Beaucoup d'élus se trouvent remis en cause sur certaines opérations alors que les blocages ne relèvent absolument pas de leur responsabilité mais d'autres collectivités territoriales ou d'administrations dont les citoyens ne connaissent pas le fonctionnement par rapport à la commune voire n'en connaissent même pas l'existence.
6. Une fois les opérations prioritaires ou importantes retenues et les financements garantis la préparation du programme prévisionnel annuel d'intervention est relativement facile à finaliser. Mais le fait de la préparer et de l'agréer tous ensemble induit une coresponsabilité vécue qui évite les désagréables critiques justifiées ou non dont les élus sont l'objet quand les citoyens ne connaissent pas et ne sentent pas partie prenante de la programmation.
7. Ce ne sont pas les citoyens qui assurent la mise en œuvre du programme mais ils doivent s'assurer de son bon déroulement. Les organisations possibles sont très variables et dépendent du type d'opération à exécuter. Mais dans tous les cas se sont quelques personnes volontaires qui ont été agréées majoritairement par les citoyens pour suivre la mise en œuvre et surtout qui sont tenues à informer la totalité des citoyens au cours de réunions publiques régulières voire dans certains cas exceptionnelles. Quand un problème se pose ce n'est pas au petit groupe qui suit l'opération de prendre une décision de réajustement mais il doit convoquer une assemblée à ce sujet et

solliciter de celle-ci qu'elle propose des solutions ou entérine celles qu'ils souhaitaient eux-mêmes proposer.

8. Évaluer collectivement l'impact de ce qui a été réalisé avec le budget public est une exigence fondamentale pour confirmer positivement les effets de la responsabilité endossée par tous. Les citoyens doivent donc ensemble, si nécessaire avec l'appui d'un professionnel, se doter de la capacité d'évaluer l'impact de leur travail. L'évaluation doit se faire annuellement bien sûr mais aussi sur plusieurs années quand les opérations ont des impacts récurrents ou sur le long terme. C'est la clé de l'intérêt de chacun des habitants pour la responsabilisation collective et souvent une gratification pour l'investissement personnel de chacun des citoyens.

Communes et intercommunalités devraient progressivement être gérées selon les principes du budget participatif qui permet au moins une première articulation entre la démocratie représentative et la démocratie directe. Le budget participatif fait de l'habitant un véritable citoyen qui, en coopération avec les autres citoyens, prépare, défend et suit la mise en œuvre des priorités qu'il a décidées en termes de services et d'investissements. Il renforce la conscience et les capacités démocratiques dans la mesure où chaque citoyen s'implique dans la gestion des affaires publiques et peut par conséquent ensuite choisir ses représentants en toute connaissance de cause dans le processus de démocratie représentative. Le budget participatif est le premier échelon de l'implantation d'une stratégie d'une véritable écologie politique.

## ***5 - Quelques propositions stratégiques.***

Ces propositions s'articulent à la fois sur les exigences d'un budget participatif et sur les attentes des citoyens. Il est intéressant de souligner que les deux se recoupent largement on pourrait même presque dire que le budget participatif est l'outil qui répond le mieux aux exigences des citoyens. Stratégiquement il est donc important de mettre en œuvre :

1. Une information complète sur ce qu'est un budget participatif. Cette information/formation doit être réalisée non seulement pour tous les citoyens mais aussi spécifiquement pour les élus et pour les techniciens qui sont susceptibles de participer aux propositions de solutions techniques. Cette information doit être construite à partir des principes et des étapes brièvement présentés précédemment. Il faut prendre le soin de présenter le budget participatif et ses implications dans sa globalité et non d'en présenter directement l'adaptation d'un "morceau" adapté à la commune. Il n'appartient pas aux intervenants de choisir quoi que ce soit, c'est aux citoyens d'en décider. Dès la première étape ils doivent se trouver en position d'être responsable des choix. Il faut donc bien fournir toutes les informations sur le budget participatif et surtout s'attacher à répondre clairement aux questions. (Un guide de présentation du budget participatif pourrait être élaboré dans ce sens. Le mieux étant peut-être de produire un petit DVD qui pourrait servir de support).
2. Une information rigoureuse sur le fonctionnement financier de la commune i) le niveau et l'évolution du budget annuel sur les cinq dernières dans chacune de ses composantes ; ii) le processus de génération des recettes de la commune : identification des sources et niveau de financement, iii) identification des Co financeurs potentiels de leurs champs d'intervention et de leurs contraintes. Normalement celui qui est en charge du budget communal dans l'équipe municipale doit pouvoir faire cette présentation et répondre aux questions. Il peut dans certains cas être intéressant de faire appel à une personne spécialisée du département et/ou de la région.
3. Faciliter une auto organisation des citoyens par rapport aux différentes tâches à accomplir. Contrairement à ce qui est proposé dans les textes législatifs visant l'organisation des conseils de quartiers par exemple, il est exclu que ce soient les élus du conseil municipal ou le maire qui décident comment les différentes équipes seront organisées et qui en prendra le leadership. On est ici dans un processus de démocratie directe ce sont les citoyens eux-mêmes qui s'auto organisent.
4. Faciliter des assemblées régulières pour évaluer l'état d'avancement du processus et des actions entreprises pour que l'ensemble des citoyens puisse suivre et participer aux réajustements nécessaires.

## **6 - Les contraintes sur lesquelles il reste à travailler.**

Quel est le poids de la représentation et du pouvoir des élus par rapport à celui de la représentation et pouvoir de la démocratie directe ?

On peut dire dans l'idéal qu'il y a véritablement budget participatif accompli quand ce sont les programmes portés par les représentants de la démocratie directe qui constitue la totalité du budget communal. A ce moment là, il y a bien finalisation d'une mise en œuvre des fondamentaux démocratiques essentiels : une voix exprimée et responsable parce que correctement informée pour chacun des citoyens qui contrôle alors en direct l'utilisation du moindre denier public. Mais la transition pour passer de la seule légitimité de la démocratie représentative actuelle à une démocratie participative directe légitime peut être longue. Elle dépend bien sûr d'un transfert de pouvoir qui pour être effectif ne peut se construire que par une exigence à la base des communes. Il ne paraît pas souhaitable qu'une législation rigide soit d'abord promulguée pour commencer à implanter le budget participatif. Dans la législation actuelle, les élus sont responsables du budget, de sa préparation et de son exécution. Rien n'empêche que ce soit des programmes issus de la démocratie directe qui constituent le budget communal. Le seul frein est le fait que les élus ne se considèrent pas comme représentants permanents de la volonté de la majorité des citoyens mais comme détenteurs d'un pouvoir pour la totalité de la durée de leur mandat et n'avoient vraiment de compte à rendre qu'à la fin de ce mandat. La possibilité de mettre en œuvre un budget participatif sans trop de difficulté dépend donc avant tout d'un changement de compréhension de leur rôle dans le processus démocratique. Seule l'information, la formation des élus actuels et le débat républicain peuvent faire avancer cette orientation de démocratie participative.

### Le temps

La démocratie directe implique d'abord une volonté de chacun de participer qui en général survient assez aisément quand ceux qui participent se rendent compte que leurs voix sont entendues. Mais elle nécessite aussi du temps passé pour chacun des citoyens pour s'informer voire se former et participer aux assemblées. C'est à dire que la mise en œuvre de la démocratie effective exige de chacun la mise à disposition d'un temps de vie politique d'un temps de vie pour la gestion de la commune. En fait comme dans la démocratie grecque dans laquelle ceux qui participaient à la vie démocratique, accordaient beaucoup de temps à cette activité. C'est un élément que l'on oublie de souligner lorsque l'on fait référence à cette démocratie grecque, le temps de vie accordé pour la gestion de la cité est important. Pour ce qui est de cette contrainte il est donc indispensable de prendre en compte la diminution du temps de vie passé à la production de biens et services, c'est à dire la diminution du temps de travail. On peut par exemple constater qu'il est dommage que lors du passage aux 35 heures, les politiques n'aient pas proposé que deux heures soient consacrées chaque semaine aux activités de gestion de la commune, de la cité, chacun au gré de ses affinités.

### Les outils

La démocratie participative implique une généralisation de l'information et une capacité de tout citoyen de faire connaître son avis sur les informations reçues pour pouvoir informer à son tour tout un chacun sur ce qu'il pense de la décision à prendre. Les nouvelles technologies de communication avec internet œuvre des perspectives remarquables. Ce problème de l'information collective, de la grande diffusion, de la possibilité pour tout un chacun de réagir, a presque toujours été un frein extrêmement difficile à réduire dans le passé. L'informatique donne maintenant des moyens extraordinaires pour répondre positivement aux exigences de la démocratie participative, encore faut il en finaliser les outils et former les acteurs, tous les citoyens, à leur utilisation.

Christian Fauliau, Septembre 2014

Adresser tout commentaire ou suggestion à : christianfauliau@yahoo.fr