



Contribution de Jean-Marie POUSSEUR

pousseur.jean@numericable.fr

Budgets participatifs : plus qu'un gadget ?

Il y a deux choses dans la notion de budget participatif : le budget et la participation.

Je me souviens de la préparation des municipales de 1977, que l'équipe du socialiste Alain Chénard allait gagner. Il y avait une commission, me disait-on, qu'il ne fallait surtout pas manquer : la commission Finances. Chacun connaît l'adage : *l'argent est le nerf de la guerre*, ou mieux, *qui paie commande*.

Comment, en effet, s'assurer de ses fins si l'on ne dispose pas des moyens ? Réciproquement, l'assurance des moyens est la garantie des fins que l'on se choisit. L'offre de budgets participatifs représenterait alors un pas décisif dans le processus de décision démocratique. Il laisse le choix ouvert, avec la garantie que l'objectif retenu trouvera les moyens de sa réalisation.

Et c'est bien ainsi qu'il fonctionne généralement. Soit, il prend la forme d'un budget permanent (modeste) alloué à une commission ou un conseil de quartier par exemple, à charge pour ceux-ci de décider l'usage qui en sera fait, mais toujours sous l'approbation des élus. Soit, niveau supérieur comme il se pratique à Rennes ou à Paris¹, un budget global est alloué à des projets d'aménagement que les habitants-citoyens sont appelés à proposer, lesquels projets, après nécessaire essaimage², sont ensuite sélectionnés démocratiquement par les mêmes habitants-citoyens.

L'opposition rennaise a ironisé sur cette forme de démocratie, jugeant le budget alloué bien modeste rapporté à celui de l'ensemble de la Ville (250 000 € par an et par quartier), et revenant à faire choisir aux citoyens "la couleur des pots de fleur"³. Or, ne serait-ce pas le deuxième terme, *participatif*, qui appelle cette ironie ?

Le concept de participation possède, dans l'histoire de la philosophie, une origine insigne ! Rien moins que le Platonisme tout entier qui n'accordait aux qualités du sensible qu'une participation aux Idées, seules détentrices de l'essence des choses. Sans entrer dans la difficile question du statut de l'idéalité, il nous faut

¹ Et à Grenoble et aujourd'hui en des centaines d'autres villes en Europe

² Projets trop onéreux, techniquement non réalisables, non conformes à la réglementation

³ Ouest France, enquête La politique autrement, éd. du 1/6/2016

retenir ce paradoxe de la participation, une affirmation traversée par la négation (la chose belle n'est pas la beauté), une présence sur fond de séparation.

Commençons par la négation-séparation

On voit en effet combien le budget participatif n'est pas le Budget, cette instance où se décide le devenir de nos Cités, de ce qui se fera et de ce qui ne se fera pas, en s'appuyant sur des recettes avérées et en préjugant par emprunt des recettes à venir. En regard, le budget participatif pâtit d'une double irresponsabilité, irresponsabilité quantitative, ce qui n'a rien d'anodin puisque la part budgétaire allouée est prise sur l'ensemble du budget⁴, mais surtout irresponsabilité proprement budgétaire puisque lui échappe le versant recette où se joue la règle des règles budgétaires, l'équilibre dépenses/recettes, sans compter la difficile balance Fonctionnement/Investissement. Autant dire que l'essentiel budgétaire lui échappe.

Dès lors, n'y a-t-il pas à craindre que l'essentiel du contenu budgétaire lui échappe tout autant ? Sans réduire les projets participatifs au choix des couleurs, un peu comme le propriétaire laisse au locataire le choix du papier peint, constatons que, cadrage politique indispensable aidant, l'essentiel des projets s'inscrit soit dans les perspectives d'amélioration de la vie quotidienne, soit, et le plus souvent à la fois, dans les suggestions insistantes des modes en cours (*du vert, du vert !*)⁵, soit encore en allant au plus facile de la consommation, comme ces guinguettes, promenades et autres fêtes nautiques que les Nantaises et Nantais, dans d'autres circonstances, ont mis en avant pour le *Projet Loire* ⁶.

Reste que, si le budget participatif n'est ni véritable, ni essentiel, il touche cependant au choix budgétaire et à ce qu'il peut avoir d'essentiel en démocratie. Essentiel sous deux aspects.

Pouvoir choisir

En premier, à travers lui, s'exerce pour les citoyens un pouvoir de choisir que l'autorité légitime leur délègue. Au delà de la volonté générale constituée par l'élection, c'est alors une part de la gouvernance elle-même, application de la volonté générale à la cité prise dans sa réalité concrète, qui est déferée aux citoyens.

Quelle part, cependant ? À l'évidence, celle de la proximité, avec cette reconnaissance décisive, que du général au particulier, si doit être respecté le propre du particulier, il n'y a pas déduction, mais nécessaire invention. Faire confiance à l'inventivité de l'habitant (car c'est lui, et non le citoyen, qui est particulier) dans l'application locale des politiques publiques, voilà ce dont l'initiative politique de budget participatifs est la promesse. Avec ses limites voire ses dérives possibles, soulignées plus haut, tant qu'elle reste cantonnée à des aménagements secondaires.

Ce n'était évidemment pas le cas à Porto-Alegre, où c'est le budget complet d'investissement que la Municipalité avec le Parti des Travailleurs confia aux quartiers populaires et à leurs délégués, selon des échelons progressifs jusqu'au Conseil du Budget Participatif finalisant le choix populaire sous l'autorité des élus. Exemple à plus d'un titre⁷, l'initiative militante de Porto-Alegre s'inscrivait dans des conditions de développement urbain (d'assainissement, de voirie, d'habitat, thèmes priorités par les couches populaires) qui ne sont plus celles de nos villes européennes, ce qui explique en partie le caractère plus marginal des budgets participatifs que nous connaissons aujourd'hui.

⁴ Rennes y consacre 5 % de son budget annuel d'investissement

⁵ Et un four à pain !

⁶ On connaît la formule célèbre du poète satirique Juvénal, mais pas toujours en son intégralité : "Le peuple désire seulement du pain et des jeux" (*panem et circenses*). Au delà du pain et des jeux festifs du cirque, la formule met en cause le pouvoir qui flatte le peuple pour s'attirer ses faveurs et mieux asseoir sa domination

⁷ Non seulement la totalité du budget d'investissement avec ses choix prioritaires était offert à la délibération de l'ensemble des quartiers et de leurs délégués, mais, au départ, les procédures elles-mêmes de délibération furent confiées à l'initiative populaire qui les arrêta

En revanche, on peut citer le Budget Participatif des Lycées (BPL), initiée par la Présidente de la Région Poitou-Charentes⁸, qui a confié à l'ensemble des acteurs sollicités de chaque lycée (direction, enseignants, personnels ATOS, parents d'élèves et bien sûr les lycéens eux-mêmes, premiers intéressés) le soin de gérer le budget d'amélioration (hors gros travaux) des établissements (10 millions d'euros sur un budget Éducation de 110 millions). Comment ? En leur laissant le soin de proposer et de classer hiérarchiquement les projets d'aménagement et de dotations d'établissement (jusqu'à 150 000 € par projet), et après un travail partagé avec les services techniques, d'arrêter la hiérarchie retenue que la Région s'engageait à réaliser. C'est bien la vie même du Lycée et ses moyens qui sont concernés, et selon un processus de choix et de décision qui ne passe plus, non sans réticence de leurs responsables, par les institutions classiques. Au point que, élément particulièrement positif relevé par les auteurs, ce nouveau processus a obligé les services à se réorganiser et à se moderniser.

On peut citer également cette autre forme de budget participatif, qui s'est pratiquée à Nantes, à savoir, pour un projet arrêté dans son principe par la municipalité, fixer une enveloppe budgétaire et confier aux acteurs concernés le soin de le mettre en œuvre. Ce fut le cas pour un projet nullement secondaire - on sait l'importance que revêt l'éducation de la prime enfance pour l'égalité des chances - à savoir la création d'un *Pôle Petite Enfance* autour d'une école maternelle de Malakoff dont l'assise offrait des possibilités d'extension. Ainsi fut-il demandé aux acteurs éducatifs, directrice et institutrices, service de la petite enfance, Accoord (centres socioculturels) et parents d'élèves, de concevoir ce futur Pôle, avec ses espaces séparés (école, crèche, périscolaire, sans oublier l'espace d'accueil et de circulation des parents) et ses espaces partagés (salle de jeux et cours de récréation avec aménagements adaptés, espace lecture et culturel, sanitaires). La Mairie (élu et service de l'Éducation) avait fixé une enveloppe budgétaire et proposé une ligne directrice : l'école et son temps scolaire noyau central des temps pré et périscolaires. La ligne fut acceptée par tous et le travail commun confié aux acteurs se déroula sur un trimestre, avec deux réunions d'étape en présence de l'élu et des services pour vérifier faisabilité, conformité à la réglementation et respect de l'enveloppe fixée. Celle-ci fut finalement respectée à 10 % près et le Pôle fut une réussite que le projet urbain du nouveau Malakoff intégra sans y toucher. Nous avons ici un projet au départ initié par le pouvoir municipal, mais ce sont les acteurs de la société civile qui arrêtèrent son contenu et son futur fonctionnement, avec effet rétroactif sur les services pour intégrer ce fonctionnement, nouveau, particulièrement avec l'Accoord, plus investi dans l'accueil des enfants d'âge primaire (6 ans et plus).

Collectivement

À cette inventivité confiée aux non-élus s'adjoint un nécessaire débat collectif et un faire ensemble qui est à l'image de la citoyenneté républicaine et de sa volonté partagée, comme une pédagogie de la démocratie politique. La Ville de Paris, qui a d'abord fait appel aux individus volontaires pour déposer leur projet sur le site dédié au budget participatif (projets locaux ou d'intérêt général), a vite compris qu'il y manquait un travail de "co-construction", proposé désormais au travers d'ateliers regroupant des projets similaires ou proches localement. Mais en cela également non sans cette limite que la proximité impose et sur fond de consensus qui protègent des choix difficiles : on peut douter que parmi les projets des habitants-citoyens on trouve des propositions de logements sociaux, de densification et de centre pour réfugiés. De manière plus générale, sauf à introduire d'autorité dans le budget participatif un rééquilibrage au profit des quartiers défavorisés⁹, ou, soulignent les analystes du BPL, faute d'une concertation partagée entre lycées d'un même territoire, la réussite proprement sociale (redistributive) des budgets participatifs est loin d'être assurée

⁸ Dont Gabriel Vitre m'a aimablement communiqué la référence dans un intéressant rapport établi par Y. Sintomer, A. Röcke et J. Talpin, consultable sur internet.

⁹ Comme en a décidé la Mairie de Paris

Deux conclusions

Quelle qu'en soit la forme, la participation démocratique n'échappe à la question de sa limite en regard de ce qui constitue la légitimité politique. L'association des habitants au devenir de leur cité répond à une demande de citoyenneté aujourd'hui incontournable et nul doute que, sous ses différentes formes (tirage au sort, consultation numérique, budget participatif), elle participe effectivement de l'exigence citoyenne, celle de constituer ensemble une volonté une et souveraine. Mais participer n'est pas être la chose même. La limite inévitable de la démocratie dite participative, ne serait-ce qu'en nombre de participants¹⁰, nous renvoie de manière tout aussi inévitable à la démocratie représentative : l'élu n'est jamais absent de la décision. Si questionnement il doit y avoir, il faut commencer par questionner le statut de l'élu dans la cité et la manière dont s'exerce son mandat.

La seconde conclusion touche à l'exercice du pouvoir métropolitain. L'unité métropolitaine appelle-t-elle l'effacement des Communes, appelées à tomber au rang de simples quartiers dotés de budgets secondaires, dans la mesure où ils ne concerneraient que la satisfaction des besoins locaux, sociaux principalement ? Les Communes votent souverainement leur budget : la question de budgets participatifs n'a pas à s'y poser et l'unité métropolitaine est à inventer pour chacune de ses compétences partagées sans déroger aux souverainetés communales.

¹⁰ 10 % de participants est un chiffre plus qu'honorable pour les budgets participatifs. Que ne dirait-on pas d'une élection qui en ferait le double !