

**EXAMEN PROFESSIONNEL DE PROMOTION INTERNE ET
EXAMEN PROFESSIONNEL D'AVANCEMENT DE GRADE DE
RÉDACTEUR PRINCIPAL TERRITORIAL DE 2^{ÈME} CLASSE**

SESSION 2022

ÉPREUVE DE RAPPORT AVEC PROPOSITIONS OPÉRATIONNELLES

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

Rédaction d'un rapport à partir des éléments d'un dossier portant sur les missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales, assorti de propositions opérationnelles.

Durée : 3 heures

Coefficient : 1

À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Ce sujet comprend 25 pages.

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend
le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir le surveillant.

Vous êtes rédacteur principal territorial de 2^{ème} classe au service Finances de la direction Ressources de la commune d'Admiville (600 agents, 55 000 habitants).

Lors des dernières élections, l'équipe municipale a intégré dans sa campagne la mise en place d'un budget participatif auprès des habitants. Le maire souhaite une première mise en œuvre de cette procédure pour le prochain vote du budget.

Dans un premier temps, la Directrice Ressources vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents joints, un rapport sur les budgets participatifs.

10 points

Dans un deuxième temps, elle vous demande d'établir un ensemble de propositions opérationnelles afin que le budget participatif puisse être inclus au prochain budget primitif.

Pour traiter cette seconde partie, vous mobiliserez également vos connaissances.

10 points

Liste des documents

- Document 1 :** « Gestion municipale : le développement des budgets participatifs » - *vie-publique.fr* - 12 décembre 2019 - 4 pages
- Document 2 :** « Budget participatif : règlement » - *rochechouart.com* - Consulté en janvier 2022 - 3 pages
- Document 3 :** « Adopter un budget participatif sans risque juridique » - Y. Goutal et V. Millot - *lagazettedescommunes.com* - 30 juin 2021 - 3 pages
- Document 4 :** « L'évaluation des budgets participatifs, une étape clé de leur amélioration » - C. Le Foll - *lagazettedescommunes.com* - 7 décembre 2021 - 2 pages
- Document 5 :** « Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen ? » (Extraits) - M. Saoudi - *Revue générale du droit on line* - n° 43105 - 2019 - 3 pages
- Document 6 :** « "Le cadre juridique du budget participatif est fragile" » - Interview d'Y. Goutal - *lagazettedescommunes.com* - 22 septembre 2020 - 1 page
- Document 7 :** « Quand les services expérimentent les budgets participatifs » - S. Cattiaux - *lettreducadre.fr* - 22 février 2019 - 3 pages
- Document 8 :** « La Mairie de Paris réforme en profondeur son budget participatif » - D. Cosnard - *lemonde.fr* - 28 janvier 2021 - 2 pages
- Document 9 :** « L'évaluation du Budget participatif #1 - 2018-2020 » - *clermontparticipatif.fr* - Consulté en avril 2022 - 2 pages

Documents reproduits avec l'autorisation du C.F.C.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

Gestion municipale : le développement des budgets participatifs

Donner son avis sur les orientations des dépenses locales est déjà possible dans 80 communes en France. Après un développement confidentiel au tournant des années 2000, les budgets participatifs connaissent un regain d'intérêt depuis les élections municipales de 2014.

Un dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques, telle est la définition du budget participatif, proposée par Yves Sintomer, professeur de science politique. De plus en plus utilisé, le budget participatif peut-il être un véritable outil au service de la démocratie citoyenne ?

Budget participatif : de quoi parle t-on ?

Soumettre aux voix des habitants une partie des dépenses d'investissement de leur commune (5 % en moyenne), c'est le principe du budget participatif.

Le mode de décision (réunions et vote physique, plateforme en ligne), le montant et la nature des projets financés peuvent varier largement d'un projet à l'autre.

Les villes de Paris ou Rennes, par exemple, ont choisi de réserver 5 % du montant des investissements communaux au budget participatif, d'autres communes ont des objectifs plus modestes, de 1 à 2 %.

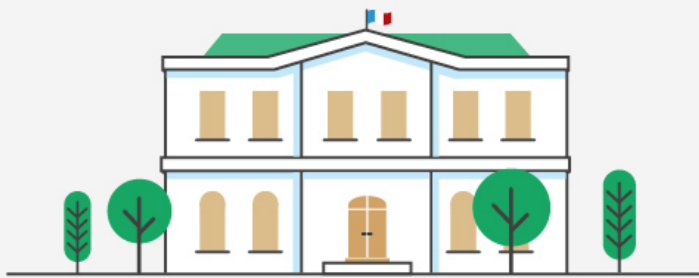
La mise en œuvre d'un budget participatif comprend les étapes suivantes :

- choix d'un montant et de critères de sélection ;
- appel à projets avec ou sans présélection des habitants ;
- étude et chiffrage des projets par les services municipaux ;
- campagne de mobilités par les porteurs de projets ;
- vote ;
- réalisation des projets.

Soit les habitants définissent des priorités dans les choix budgétaires et chargent des délégués de porter leurs projets auprès des services de la ville (**modèle pyramidal**), soit tous les habitants peuvent prendre part à la décision, de la proposition au vote (**modèle horizontal**). Ce modèle dit horizontal représente 90 % des budgets participatifs en 2018.

Les projets peuvent concerner des projets d'aménagement de proximité (jardins partagés, bibliothèques de rue, équipements pour pistes cyclables) ou des projets plus structurants (projet de jardins flottants sur la Vilaine à Rennes par exemple). Les habitants cherchent avant tout à améliorer leur **cadre de vie** (aménagement de l'espace urbain, la nature en ville, l'agriculture urbaine, les modes de circulation douce ou les équipements culturels et sportifs). Ils proposent aussi des **projets de solidarité** (véhicules d'assistance, lieux dédiés à l'accueil du public, espaces de travail partagé...).

Qu'est-ce qu'un budget participatif ?

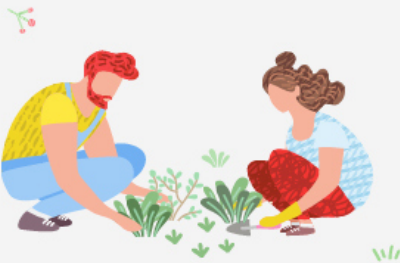


Dans 80 municipalités
(6 millions d'habitants)

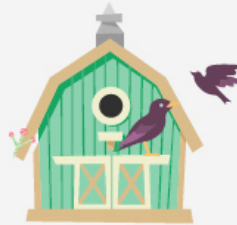


Budget dédié
Une moyenne de 5%

Des projets élaborés par les habitants



Bacs à fleurs



Nichoirs
à oiseaux



Aires de jeux
d'enfants

La commune s'engage à réaliser des projets-lauréats



L'idée est née à Porto Alegre au Brésil, capitale de l'altermondialisme. Dès 1989, la ville a été la première à associer les citoyens aux décisions budgétaires. Considérée à la fois comme outil de démocratisation de la vie politique et comme moyen de redistribution des richesses et de justice

sociale, l'idée s'exporte d'abord au Brésil puis dans toute l'Amérique latine avant de séduire des villes en Chine, en Afrique et de gagner l'Europe.

Morsang-sur-Orge (Essonne) et Saint-Denis (Seine-Saint-Denis) sont les premières villes en France à lancer un budget participatif en 1995 et 1997.

Après un premier essor au tournant des années 2000, les budgets participatifs avaient quasiment disparu en 2014 : seulement six communes en proposaient. Le système s'est de nouveau développé après les élections municipales de 2014 : 26 communes en 2016, 46 en 2017, 80 en 2018, 150 collectivités en 2019 (communes, département et régions, voire des facultés à Lille et Rennes). Cette pratique reste toutefois très minoritaire au regard des quelque 35 000 communes françaises.

Les grandes villes sont toujours plus nombreuses à s'engager : Paris et Metz en 2014, Grenoble, Montreuil ou Rennes en 2015, Lille, Angers, Le Mans ou Rennes en 2018, puis Strasbourg, Nice... Selon l'enquête annuelle du site les budgets participatifs, la commune-type engagée dans un budget participatif compte un peu plus de 25 000 habitants. Près d'un tiers des budgets participatifs est réalisée par des villes de moins de 50 000 habitants.

L'Île-de-France concentre plus du tiers des budgets participatifs.

Un outil de participation citoyenne

Le budget participatif contribue à la participation citoyenne. De nombreux outils ont été développés pour favoriser cette participation et recréer du lien social : pétitions, consultations, référendums locaux à l'initiative de la collectivité, voire des dispositifs plus pérennes (comités consultatifs, conseils citoyens, conseils de développement, conseils de quartier). Ces dispositifs répondent à l'aspiration d'une démocratie plus participative, plus directe et plus concrète, avec parfois aussi un objectif de justice sociale. Cependant, comme le note la commission des lois de l'Assemblée nationale, les différents organes de participation citoyenne sont souvent dépourvus de moyens, au risque de démotiver les participants.

La singularité du budget participatif tient au pouvoir concédé par la collectivité à des citoyens non élus de proposer, voter et donc décider de projets pour leur ville. Il est ouvert à tous les habitants.

La participation citoyenne médiane à un budget participatif reste faible et s'établit à 3,9 % alors que le taux de participation aux élections municipales de 2014 a atteint 63,5 %.

Pour ses détracteurs, le budget participatif ne permettrait que la réalisation de projets très consensuels, voire mineurs. Un élu sur le terrain serait suffisamment à l'écoute de ses administrés pour ne pas à avoir à passer par cet outil. Pour d'autres élus 5 % des investissements, c'est trop peu, et ils souhaiteraient généraliser le dispositif à l'ensemble des choix budgétaires, dans la lignée de ce qui se fait à Porto Alegre.

Le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne, créé au sein de l'Assemblée nationale, identifie aussi des freins au développement du budget participatif :

la **fracture numérique**. Les plateformes de participation en ligne (*civic tech*) équipent de nombreuses collectivités. 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. Pour éviter le décrochement de la population en particulier dans les territoires les plus fragiles touchés par la fracture numérique, les villes doivent davantage accompagner les projets par des moyens humains, développer le vote papier et renforcer la communication régulière sur les projets ;

le déficit d'information peut aussi être un handicap. La sous-directrice à la direction de la démocratie des citoyens et citoyennes et des territoires de la Ville de Paris explique par exemple : "les premières années nous avons reçu de nombreux projets relatifs à l'environnement des stations de métro et il a fallu expliquer que cela relevait de la compétence du Stif et de la RATP".

Le budget participatif a également des **vertus pédagogiques**. Il invente un rapport nouveau entre élus et citoyens, à la fois dans la manière d'exercer un mandat et de faire de la politique. En novembre 2019, pour élargir le dispositif de budget participatif à tous les territoires qui font de la participation citoyenne un vecteur de transformation, les maires de Paris, Rennes, Montreuil et Grenoble ont annoncé la création du Réseau national des budgets participatifs.

Un **avis sur le projet de loi de finances pour 2020 sur les relations avec les collectivités territoriales** souligne que la plupart des innovations en matière de participation locale se déroule hors de tout cadre légal, et propose une loi-cadre pour clarifier le cadre applicable aux budgets participatifs par exemple.

Peut-on par ailleurs envisager une transposition au niveau national ? C'est le sens d'un amendement au projet de loi de finances pour 2020 qui propose un dispositif à l'échelle du pays à partir d'une fraction de recettes de l'impôt sur le revenu, pour une mise en œuvre à compter du 1er janvier 2022. Un budget participatif au niveau national est déjà une réalité au Portugal, une disposition inscrite dans la Constitution depuis 1982.

Budget participatif : règlement

Article 1 : Le principe

Élément du dispositif de la Participation Citoyenne, inclus dans le budget d'investissement de la Ville, le budget participatif est destiné à financer des projets proposés par les habitants pour améliorer leur cadre de vie. Il favorise ainsi une implication concrète des citoyens dans la vie de la cité.

Article 2 : Les objectifs principaux

- Améliorer l'efficacité de l'action publique en permettant aux citoyens de proposer des projets qui répondent à leurs besoins.
- Favoriser la participation citoyenne et la cohésion sociale.
- Rendre l'action publique plus lisible en permettant aux habitants de mieux comprendre le fonctionnement de la Ville.

Article 3 : Le Conseil Participatif

Le Conseil Participatif a pour objectif de s'assurer que la démarche est bien conforme au règlement du budget participatif. Il veillera aussi à ce que les projets présentés ne génèrent pas de situations de conflit d'intérêt.

Il sera composé de :

- 1 Président, désigné par le Maire au sein du Conseil Municipal,
- 2 membres du Conseil Municipal,
- 4 habitants (1 personne entre 15 et 25 ans, 1 personne entre 25 et 40 ans, 1 personne entre 40 et 60 ans et 1 personne de plus de 60 ans) de la commune de Rochechouart retenus sur un appel à volontariat. A défaut de réponse, les membres du Conseil Municipal de Rochechouart pourront solliciter des habitants de la commune, avec leur accord, pour intégrer ce Conseil. Si le nombre de volontaires est supérieur au nombre requis, il sera procédé à un tirage au sort pour désigner les titulaires de ce conseil. Il sera proposé aux autres membres de devenir suppléants. Ce Conseil sera renouvelé chaque année.

Dans un souci de transparence, les membres de ce comité ne peuvent être porteurs de projets à titre individuel. Ils peuvent cependant déposer un projet à titre collectif à condition de ne pas être référent. Dans ce cas, ils s'engagent à ne pas se prononcer sur le/les projets qui les concernent lors de la sélection réalisée par le Conseil Participatif.

Article 4 : Le territoire

Le budget participatif porte sur le territoire de la commune de ROCHECHOUART.

Article 5 : Le montant

La Ville de ROCHECHOUART s'engage à affecter chaque année une partie de son budget total d'investissement au titre du budget participatif. L'enveloppe minimale annuelle est fixée à 5 000 € TTC. Le Conseil Municipal de ROCHECHOUART inscrira au budget de l'année suivante les projets arrivés en tête, selon les règles exposées aux articles 8 et 9 du présent règlement.

Article 6 : Dépôt des projets

Tout résident rochechouartais ou association rochechouartaise, sans condition d'âge ni de nationalité, pourra proposer un projet.

Le dépôt de projet par des personnes ayant moins de quinze ans est soumis à des règles particulières, explicitées dans le présent règlement.

Le dépôt pourra se faire à titre individuel ou à titre collectif.

Le projet devra être suffisamment détaillé (description, objectif, localisation précise, etc.) pour faciliter le travail d'expertise.

Aucune limite ne sera fixée quant au nombre de propositions déposées. Dans le cas d'un projet issu d'un collectif, une personne « référente » devra être désignée pour le représenter.

Deux possibilités seront offertes pour déposer son projet :

- Par courrier papier au « Service Communication », Mairie de Rochechouart
– BP 4 – Place du Château – 87600 ROCHECHOUART
- Par formulaire dédié, sur le site mesprojets.rochechouart.com

Article 7 : Projets éligibles

Un projet sera recevable à condition de remplir l'ensemble des critères suivants :

- Répondre à l'intérêt général et bénéficier gratuitement à tous les Rochechouartais,
- Respecter le cadre légal (Plan Local d'Urbanisme et autres documents réglementaires...),
- Relever des compétences de la Ville et pouvoir être classé parmi les thématiques suivantes :
 - Aménagement de l'espace public
 - Nature et environnement
 - Citoyenneté
 - Solidarité et vivre ensemble
 - Culture, sport et patrimoine
 - Education, jeunesse
- Être techniquement réalisable,
- Être suffisamment précis pour pouvoir être estimé juridiquement, techniquement et financièrement,
- Atteindre un coût estimé de réalisation inférieur à 5 000 € TTC au total,
- Être réalisable dans les 2 ans à compter de leur sélection,
- Concerner des dépenses d'investissement et donc ne pas engendrer de dépenses de fonctionnement (hors l'entretien courant),
- Ne pas concerner des prestations d'études,
- Ne pas comporter d'éléments de nature discriminatoire ou diffamatoire.

Article 8 : Instruction

Les dossiers seront instruits par les services de la Mairie afin de vérifier leur adéquation aux critères définis à l'article 7.

Les porteurs de projets pourront être contactés afin de répondre à d'éventuelles questions de la part des services municipaux.

Des modifications seront susceptibles d'être apportées de manière concertée lors de leurs échanges. A ce stade, des projets pourront fusionner à l'initiative de leurs porteurs respectifs ou sur proposition des services de la mairie.

En cas de non-réponse aux sollicitations de la Mairie, le projet correspondant ne pourra être retenu. Le cas échéant, les services municipaux, avec l'appui du Conseil Participatif, pourront mettre en place des concertations avec les habitants pouvant être directement impactés par la mise en place des projets.

Au terme de cet examen, un jury composé d'élus, de fonctionnaires municipaux et du Conseil Participatif délibèrera et classera les projets en 3 catégories :

- Réalisable : le projet est jugé réalisable car entrant dans le cadre des critères de recevabilité indiqués à l'article 7.
- Non réalisable : le projet est jugé non réalisable pour des raisons techniques ou financières.
- Déjà prévu : le projet correspond à une idée déjà programmée par la Ville qui sera prochainement financée et réalisée.

Les porteurs de projets seront avisés de cet arbitrage: toute décision de rejet devra être motivée. Seuls seront soumis au vote les projets jugés réalisables. Ces derniers seront mis en ligne sur le site mesprojets.rochechouart.com pour consultations par les habitants.

Article 9 : Vote des projets

Tout résident rochechouartais âgé de 11 ans au moins et sans condition de nationalité pourra voter en respectant les conditions figurant à l'article 12-4 du présent règlement. L'expression est individuelle.

Le vote sera numérique sur le site mesprojets.rochechouart.com.

Les personnes n'ayant pas de possibilité de connexion pourront voter à la Médiathèque Antoine de Saint Exupéry – rue de la Gare – 87600 ROCHECHOUART. Un poste informatique sera mis à leur disposition ainsi qu'une assistance technique si nécessaire (dans ce dernier cas, il est nécessaire de prendre rendez-vous au 05 55 03 77 01).

Les habitants choisiront le projet qui a leur préférence.

A l'issue du vote sera constituée une liste par ordre décroissant des votes. Les projets seront ensuite réalisés dans le même ordre, jusqu'à épuisement de l'enveloppe allouée au budget participatif pour l'année considérée. En cas d'égalité entre plusieurs projets, un tirage au sort, en présence des porteurs de projets, sera réalisé pour les départager.

Article 10 : La mise en œuvre des projets

La commune sera maître d'ouvrage des travaux.

Les propositions citoyennes réalisées feront l'objet d'actions de valorisation (inaugurations, communication, etc.).

Une plaque signalant que l'équipement a été décidé dans le cadre du budget participatif sera apposée.

Article 11 : Le calendrier

- Dépôt des projets (1er juillet 2021 – 30 septembre 2021)

Tout dossier transmis après cette date fera l'objet d'un refus notifié à l'intéressé.

- Instruction (1er octobre 2021 – 30 novembre 2021)

La faisabilité technique, juridique et financière des projets sera étudiée et un jury (composé de techniciens et des membres du Conseil Participatif) fera connaître les projets réalisables pouvant être soumis au vote des rochechouartais.

- Vote des projets (1er décembre 2021 – 31 décembre 2021)

Les citoyens seront appelés à faire connaître leur choix selon les modalités exposées à l'article 9. Cette étape aboutira à la formation d'une liste de projets retenus, le total ne devant pas dépasser le montant défini pour l'année considérée selon les modalités précisées à l'article 5.

- Vote du budget au Conseil Municipal (mars – avril 2022)

Les projets retenus seront intégrés dans le budget d'investissement de la Ville de Rochechouart de l'année N+1. Ils feront l'objet d'une présentation spécifique au cours du Conseil Municipal.

- Réalisation

La réalisation des projets débutera après le vote du budget correspondant.

DOCUMENT 3

lagazettedescommunes.com
Y. Goutal et V. Millot
30 juin 2021

Adopter un budget participatif sans risque juridique

La mise en œuvre d'un budget participatif, qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques, implique de respecter certaines modalités touchant aussi bien à la portée de la consultation qu'à la sincérité du vote.

Prendre la mesure de l'effet de mode

Le point de départ du mouvement en faveur des budgets participatifs est généralement fixé à l'expérience de la ville de Porto Alegre, au Brésil, qui a décidé en 1989 d'organiser de manière formelle l'association des citoyens aux choix budgétaires municipaux. Pyramidal à l'origine, le procédé est devenu plus horizontal et a été nettement amplifié par l'émergence des « civic tech », c'est-à-dire, pour simplifier, la production d'outils internet facilitant la consultation du public.

Le mouvement dépasse aujourd'hui les courants politiques et fait l'objet d'une définition assez largement admise : dispositif qui permet à des citoyens non élus de participer à la conception ou à la répartition des finances publiques.

Il est bien difficile d'en établir un bilan quantitatif fiable, les données étant souvent présentées de manière assez « militante », mais un ordre d'idée est celui de la centaine de collectivités locales ayant adopté le procédé en 2020, dont la plupart des métropoles, quelques départements et au moins une région, ce qui représente environ 6 millions de Français.

Le quota moyen de dépenses issues d'un budget participatif représente en moyenne quelques euros par habitant en 2019. Encore modeste aujourd'hui, le procédé participatif est souvent présenté comme « le » marqueur du mandat municipal en cours. De fait, de nombreuses collectivités sont intéressées dans le principe, mais s'interrogent sur les modalités pratiques. Non sans raison.

Bien choisir parmi les types de participation possibles

Plusieurs modèles existent, généralement systématisés en cinq étapes :

- détermination des types de dépenses et du montant de budget concernés et du calendrier ;
- recueil des projets imaginés par le public ;
- analyse des projets par des techniciens et sélection de ceux qui seront soumis au vote ;
- vote du public ;
- vote par l'organe délibérant puis mise en œuvre du budget et des projets.

Les collectivités intéressées peuvent choisir de ne pas s'engager immédiatement dans l'intégralité du processus et n'en retenir qu'une partie (les deux premières étapes ou de la troisième à la cinquième, par exemple).

Ne pas créer de confusion quant à la portée de la consultation du public

Solution innovante, le budget participatif est souvent présenté comme exonéré, en quelque sorte, de cadre juridique. Il n'en est rien. Le procédé ne fait certes pas l'objet d'un encadrement spécifique et dédié, il n'en reste pas moins soumis à des solutions juridiques solides, parfois plus que centenaires. En premier lieu, les autorités publiques peuvent toujours s'entourer des avis qu'elles jugent utiles, même si la loi est muette sur les consultations envisagées.

En second lieu, les organes des collectivités et de leurs établissements publics ne disposent pas librement de leurs compétences : ils doivent, d'une part, s'abstenir d'empiéter sur celles des autres, d'autre part, exercer pleinement celles qui leur sont confiées. Ce qui signifie notamment qu'une autorité ne doit pas s'estimer tenue de suivre un avis qu'elle a recueilli... Dans un tel cas, la « décision » n'en est pas vraiment une et est illégale, frappée « d'incompétence négative ». En d'autres termes, le principe même d'un avis du public ne pose pas de difficulté, d'autant moins que les textes entérinent aujourd'hui le principe de liberté de consultation.

En revanche, les résultats de ce vote ne lient pas juridiquement l'organe délibérant de la collectivité et il est recommandé de ne pas laisser planer de doute sur ce point, ni lors de l'organisation de la consultation, ni lors de la délibération.

Pour reprendre – en le nuanciant – le premier des principes fondamentaux que les communes en pointe sur le sujet ont adoptés lors des rencontres nationales des budgets participatifs en 2019, l'objectif est de « donner du pouvoir d'agir aux citoyens », et non de leur donner le pouvoir. Les collectivités peuvent s'engager à respecter « en principe » le sens de la consultation, mais cet engagement ne peut être que politique, et non juridique.

Que le vote du public « influence » le conseil est admis, de même que la volonté affichée des élus de « tenir compte » des résultats de la consultation, dès lors qu'il n'en résulte pas que le conseil se soit estimé « lié ». Pour se convaincre de ce dernier point, le juge prend en compte l'ensemble des circonstances, dont le rapport de présentation et les motifs de la délibération.

En l'état du droit, ce serait ironiquement prendre le risque d'adopter un budget illégal que de placer l'organe délibérant en situation de compétence liée par rapport au vote du public. Pour en revenir à la doctrine habituelle sur le sujet, qui distingue généralement cinq paliers « d'implication citoyenne » allant de la simple information à la codécision, en passant par la consultation, on recommandera vivement de ranger le budget participatif parmi ces dernières, et non parmi les instruments de codécision.

Encadrer les dépenses concernées

Les collectivités locales s'administrent, certes, « librement » selon l'article 72-2 de la Constitution, mais « dans les conditions fixées par la loi ». Ces dernières sont assurément nombreuses en matière budgétaire : équilibre de la section de fonctionnement, limites au recours à l'emprunt, dépenses obligatoires, pour n'en citer que trois.

Evidemment, la participation du public ne peut conduire à ignorer ces règles, qui laissent en pratique chaque année assez peu de place au débat budgétaire devant l'assemblée délibérante. Le vote ne peut donc concerner qu'une part assez modeste des dépenses d'une collectivité.

Définir qui peut voter

Le budget participatif, procédé « citoyen » pour certains de ses militants, n'est pourtant pas réservé aux citoyens. En pratique, il n'est pas rare que les collectivités cherchent à recueillir l'avis des résidents non citoyens (mineurs, étrangers) ou celui des non-résidents travaillant dans la commune. Le procédé n'est pas illégal. Mais cela ne signifie pas pour autant que les collectivités doivent laisser n'importe qui s'exprimer, sans distinction.

Il est important, afin de garantir la sincérité de la consultation, que le périmètre des heureux élus ait été défini au stade du lancement de la procédure et que ce périmètre soit pertinent au regard de l'objet de la consultation, selon l'expression employée par le Conseil d'Etat.

Veiller à la qualité de l'information des votants

Conformément à l'article L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration : « Lorsque l'administration décide, [...] d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles [...]. »

Le Conseil d'Etat veille au respect de ce devoir d'information en rappelant que « l'autorité administrative doit notamment mettre à disposition des personnes concernées une information claire et suffisante sur l'objet de la consultation et ses modalités afin de leur permettre de donner utilement leur opinion ».

Ce qui suppose d'offrir aux votants une qualité d'information comparable (délai, contenu) à celle dont bénéficie un élu local, particulièrement importante s'agissant d'un acte aussi symbolique et lourd de sens que le budget.

Ce sujet ne doit pas être sous-estimé en pratique : la consultation par la voie d'internet permet, certes, un dosage très fin de l'information, depuis le plus petit détail jusqu'à une approche macro et pluriannuelle, mais elle soumet aussi à la tentation d'une information trop simplificatrice, qui pourrait entacher d'illégalité le processus.

Lutter contre les fraudes

Toujours afin d'assurer la sincérité de la consultation, la collectivité doit aussi adopter des mesures pour lutter contre les fraudes : avis multiples ou avis émis par des personnes extérieures au périmètre du public consulté. La mesure doit cependant être gardée et les remèdes ne doivent pas « tuer le malade ».

Selon la formule du rapporteur public Vincent Daumas, « faire peser des obligations disproportionnées sur l'administration » risquerait « de mettre un coup d'arrêt au développement des procédures de consultation » ... « les moyens mobilisés par l'administration pour assurer la sincérité de la consultation doivent être adaptés en fonction de l'objet de cette consultation et de la délimitation du public consulté ».

En pratique, s'agissant d'un acte aussi symbolique et important que le budget, il semblerait logique que les moyens mis en œuvre soient significatifs. On veillera cependant à adapter les précautions aux montants véritablement concernés par la consultation, qui peuvent ne pas être très importants.

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales, art. L.1112-15 et suiv.
- Code des relations entre le public et l'administration, art. L.131-1.

DOCUMENT 4

lagazettedescommunes.com
C. Le Foll
7 décembre 2021

L'évaluation des budgets participatifs, une étape clé de leur amélioration

Evaluer son budget participatif permet à une collectivité de compiler les témoignages, d'en tirer des conclusions et de perfectionner l'organisation. Les citoyens et agents territoriaux impliqués dans ce type de budget peuvent donner leur retour d'expérience sur ce processus auquel ils ont participé. On procède en faisant circuler des questionnaires, en organisant des entretiens individuels et collectifs ou en confiant une partie de cet audit à des civic techs.

Pouvez-vous détailler la méthodologie d'évaluation choisie par le comité scientifique ? Avez-vous rendu publics les résultats de l'évaluation ? Si oui, sous quelle forme ? Le 2 décembre 2020, dans le cadre des rencontres nationales du budget participatif, la ville de Clermont-Ferrand anime un atelier consacré à l'évaluation de son budget participatif. Covid-19 oblige, il se déroule à distance. Diffusé en direct sur YouTube, il engendre des dizaines de questions dans le chat. « C'est l'atelier sur lequel nous avons eu le plus d'interactions », se souvient Roseline Peters, cheffe de projet « innovation et participation » de la ville.

Alors que les budgets participatifs se comptent par dizaines, les évaluations restent dans l'ombre des phases de communication ou de conception de la plateforme de vote. Prévus sur deux ans et lancés en 2018, le premier budget participatif clermontois était doté d'un budget d'un peu plus de 2 millions d'euros. Il était ouvert à tous, sans limitation de projets lauréats. Le désir de l'évaluer est intervenu en cours de processus. « C'était une expérimentation, l'évaluer était déjà un moyen de savoir ce qui avait fonctionné ou non, mais, surtout, s'il y aurait une seconde édition », détaille Roseline Peters.

Récolte et diagnostic

A Clermont-Ferrand comme ailleurs, ce diagnostic du budget participatif se construit autour des retours d'expérience des agents territoriaux et citoyens impliqués. Si la municipalité a géré les entretiens téléphoniques et questionnaires avec les participants, elle a fait appel au Centre d'innovations sociales Clermont Auvergne, le Cisca, pour les échanges avec ses services. « On ne pouvait pas étudier notre fonctionnement interne de manière neutre », estime Charles-André Dubreuil, adjoint au maire chargé de l'innovation démocratique, qui a lui-même été auditionné par un membre du Cisca. Le département de la Gironde s'est quant à lui associé à Planète publique, société spécialisée dans l'évaluation de la participation citoyenne, pour récolter les témoignages de ses agents.

« En plus des quinze entretiens individuels réalisés par Planète publique, nous avons organisé quatre demi-journées collectives de discussion, indique Julie Blanquet, chargée de mission "résilience et innovation territoriale" au sein du département. Nous avons ainsi eu 50 témoignages supplémentaires sur les 150 agents impliqués. » L'une des questions centrales liées au budget participatif girondin, qui était réservé aux 11-30 ans, était de mesurer son impact sur l'implication citoyenne de ces jeunes. Réponse dans quelques semaines, les résultats n'ayant pas encore été communiqués.

Depuis sa première édition en 2015, Grenoble (157 600 hab.) réalise un audit continu. Après chaque phase – dépôt du projet, réunions, vote – la municipalité fait circuler un questionnaire et échange avec les porteurs de projet. « C'est un mécanisme au long cours. Nous avons

encore des discussions avec des participants de 2015 qui s'intéressent aux éditions suivantes », détaille Boris Kolytcheff, chargé de mission « démocratie locale » à la ville.

Pratique marginale

Au-delà d'une meilleure connaissance des participants et de leur perception, l'audit facilite l'adaptation du budget participatif. Après avoir constaté que la plupart des votants habitaient à proximité de l'hôtel de ville – seul endroit où il était initialement possible de voter –, Grenoble a aménagé des bureaux de vote dans différents quartiers, puis ouvert un scrutin numérique et, enfin, installé des zones de vote à proximité des lycées après avoir observé que les jeunes ne participaient pas au vote en ligne.

« Nous avons découvert que beaucoup de nos agents étaient gênés de n'être associés qu'à certaines étapes du processus, confie quant à elle Julie Blanquet. Nous menons également une réflexion sur l'articulation d'un budget participatif en tant que département, alors qu'il en existe à l'échelle de communautés de communes et municipalités. »

Fondateur du site « lesbudgetsparticipatifs.fr », Antoine Bézard considère que l'évaluation du budget participatif demeure une « pratique encore marginale dans les collectivités, pas toujours bien conçue ». A Clermont-Ferrand, les principales difficultés ont été liées au Covid-19, qui a forcé à mener des entretiens avec les citoyens par téléphone. « Nous aurions aimé interroger ceux qui n'ont pas participé, aller à leur rencontre dans la rue, mais ce n'était pas possible », regrette Roseline Peters.

Un enjeu également primordial du côté de Grenoble. Lors du Forum des idées, événement public qui lance le budget participatif, la municipalité a fait circuler un questionnaire, complété par 500 des 1 000 participants à la journée. « C'est un chiffre encourageant, mais notre défi est de réussir à quantifier l'impact d'un budget participatif sur les personnes qui n'y participent pas. » Pour remédier à cela, la ville a recruté un thésard dont le travail porte sur l'impact des dispositifs de démocratie locale sur la population.

FOCUS

Questionnaire et entretiens permettent de dresser le portrait des participants

[Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) 141 400 hab.] En déployant un questionnaire en ligne, mais également en multipliant les entretiens physiques et téléphoniques, la municipalité de Clermont-Ferrand a pu esquisser un portrait des participants à son budget participatif. « La majorité des votants sont des gens qui se renseignent sur l'actualité, plutôt politisée, mais qui n'ont pas participé aux conseils de quartier et autres instances de démocratie participative, liste Roseline Peters, cheffe de projet "innovation et participation". Concernant les catégories socioprofessionnelles, nous avons notamment un quart de participants employés ou ouvriers et un tiers de CSP +. » Au fil des entretiens, les services de la ville ont également remarqué que le budget participatif avait permis de renforcer les liens entre les Clermontois et la mairie. Son format de travail en petit groupe, accompagné d'agents présents pour aiguiller les porteurs de projet sur certains points comme les contraintes juridiques, a facilité les échanges. « Jusqu'à présent, les citoyens n'avaient pas trouvé le moyen de s'adresser à la mairie, ils ne vont pas oser interpeller directement les élus », analyse Roseline Peters. Cette évaluation a entériné l'utilité du budget participatif comme démarche de démocratie locale. Les retours des citoyens ont également abouti au lancement d'une newsletter qui les tient informés de l'avancée des projets sélectionnés.

CHIFFRES-CLÉS

500 millions d'euros ont été consacrés par la région Ile-de-France à son budget participatif écologique et solidaire. Lancé en 2020, il se tiendra sur cinq ans, avec un budget de 100 millions par an et se focalise sur des projets qui préservent l'environnement.

Les budgets participatifs d'investissement : un dispositif politique et / ou un dispositif citoyen ?

Le développement des budgets participatifs d'investissement (BPI) dans certaines communes françaises depuis les années 1990, sur le modèle des expériences conduites en Amérique latine interroge : s'agit-il de replacer le citoyen au cœur de l'action publique locale (dispositif consacrant une « expertise citoyenne ») et/ou de rechercher une légitimité face à la « crise de système politique représentatif » ? Cette défiance à l'égard du politique s'accroît en contexte de contrainte financière subie par les collectivités territoriales depuis la crise économique et sociale de 2008 ; il s'agit par ce dispositif de BPI de sensibiliser voire de responsabiliser le citoyen en l'intégrant dans le processus budgétaire local annuel afin de sauvegarder l'expertise des élus et partant leur légitimité politique.

Par budget participatif, on entend le dispositif visant à inclure le citoyen dans la procédure budgétaire annuelle. Centré sur les opérations d'investissement, ce processus **suit par conséquent le calendrier légal** d'élaboration et d'exécution de tout budget public.

On rappelle qu'un budget public se caractérise par le fait qu'il est à la fois un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et recettes adopté par une assemblée élue par les citoyens-contribuables.

Un budget public est la traduction financière d'un programme politique qui engage ici pour l'essentiel les finances publiques locales. On comprend que les budgets participatifs, qui sont des processus de démocratie participative permettant aux citoyens d'affecter une partie de leur budget d'investissement municipal à des projets d'intérêt général, vont subir le mouvement dit New public management (NPM) que connaissent la gestion des finances locales partie intégrante des finances publiques nationales. Le mouvement européen de nouvelle gestion publique centré sur le concept de performance au sens d'une gestion publique par les résultats, va inciter les décideurs publics à réorienter leur administration et ses services vers les besoins réels des administrés. Ces derniers semblent désormais placés au centre des organisations publiques locales. [...]

La **performance publique** au contraire de la performance privée est complexe par la pluralité des buts ou objectifs qu'elle se fixe : il s'agit de satisfaire à la fois :

- tout citoyen sans condition d'âge et de nationalité (efficacité du projet d'investissement),
- le citoyen-contribuable (efficience du projet)
- et l'utilisateur (qualité du service).

Pour ce faire, le **citoyen est intégré au processus décisionnel** selon des modalités adaptées à chaque territoire de l'action publique.

Si cette logique économique de « bonne gestion financière » devient prégnante, elle n'exclut pas la logique politique (transparence et information du citoyen). En France, les expériences menées en matière de budgets participatifs d'investissement (BPI) **semblent poursuivre ces deux logiques**. Il semble toutefois que ces expériences semblent privilégier la dimension participative sur la dimension strictement budgétaire au regard à la fois de la contrainte financière subie à l'heure actuelle par les collectivités territoriales notamment les communes. On relève par ailleurs que la part budgétaire allouée aux projets d'investissement est somme toute assez réduite (cette part représentant en moyenne 5 % des dépenses totales

d'investissement). La théorie de l'agence qui distingue la dimension stratégique (ici les grandes orientations budgétaires définies par le mandant qui est l'autorité publique locale élue) et la dimension opérationnelle (le mandataire qui est la société civile locale participant à l'élaboration et de la mise en œuvre des projets) nous semble pertinente pour interroger ces expériences locales de budgets participatifs d'investissement (BPI) : ces expériences constituent-elles au fond un dispositif politique (caractère partisan du processus reconnaissant la seule expertise du politique) ou bien un dispositif citoyen (caractère non partisan consacrant l'expertise citoyenne) voire les deux à la fois ?

La performance publique imprime en tout cas à ces BPI un **caractère particulier** : celui de sensibiliser voire de responsabiliser le citoyen-contribuable sur les délicats arbitrages que doivent opérer les élus locaux dans le choix et le financement des projets au regard des finalités multiples d'intérêt général et aussi des contraintes financières imposées par l'Etat et/ou l'Union européenne du fait de l'appartenance de la France à la zone euro. Cette coresponsabilité, qui contribue à la fois à former et à informer le citoyen-contribuable sur la gestion locale sous contrainte en termes de finalité et de financement publics, tend à asseoir et à renforcer la légitimité de l'autorité municipale élue. Pour ce faire, notre démarche consistera à suivre et à comprendre comment des idées se transforment en projets en insistant sur les dispositifs de participation mis en place (vote physique et/ou vote électronique) au profit des habitants et/ou des collectifs les représentant (conseils de quartiers, associations, entreprises), dispositifs dont le choix n'est pas neutre quant aux résultats et à l'évaluation de ces expériences de BPI.

L'analyse par ailleurs des interactions entre institutions, agents publics et citoyens permettra de relever les enjeux et le jeu des acteurs en présence. On note ainsi la nécessité pour l'administration locale de s'adapter au « circuit court » entre la décision et la mise en œuvre du BPI attendu par les citoyen-contribuables qui y ont contribué.

Les budgets participatifs d'investissement constituent-ils une nouvelle forme de recherche de légitimité (dispositif politique) et/ou de performance de l'action publique locale (dispositif citoyen) ? Peut-on combiner logique économique et logique politique ? [...]

A l'issue de cette démarche méthodologique, le BPI paraît constituer **un outil d'aide à la décision publique** qui, dans un contexte budgétaire contraint (baisse continue des dotations de l'Etat) et un contexte politique de crise (hausse continue du taux d'abstention électorale), conduit à mobiliser l'« expertise citoyenne » tout en maintenant la primauté de l'expertise politique. Le succès de ces budgets participatifs est lié à la **nécessité de concilier logique économique (performance de l'action publique) et logique politique (légitimité des décideurs publics)**. Cette conciliation doit se refléter dans les institutions publiques et privées, principaux acteurs se situant tant au niveau de l'initiative qu'à la mise en œuvre de ces expériences de budgets participatifs d'investissement (BPI).

On l'observe à travers le développement croissant des BPI et leur limite marquée notamment par un cadre juridique et extra juridique et des principes notamment budgétaires assez contraignants.

I. Le développement des budgets participatifs d'investissement

Les BPI sont surtout développés par les communes et suscités par les technologies de l'information et de la communication (TIC).

A. Des expériences françaises développées depuis les élections locales de 2014

On observe depuis 2014 année d'élections municipales en France un nombre croissant de

communes qui recourent aux budgets participatifs. [...]

Ce développement prodigieux des BPI communaux est semble-t-il dû à la **généralisation et la diffusion** dans les zones rurales notamment des technologies de l'information et de la communication (TIC) : ainsi collectivités publiques numériques et société numérique sont désormais intimement liées (Circulaire du 26 mai 2011 relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « data.gouv.fr » par la mission « Etalab » et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques, JORF, 27 mai 2011). Il s'agit de susciter des administrations publiques innovantes par une réutilisation de leurs données par les développeurs et entrepreneurs. Le code français des relations entre le public et l'administration a de ce fait subi certaines modifications depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique (loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF, 8 octobre 2016) afin de renforcer la transparence de la vie publique et la confiance des citoyens dans les institutions de la République numérique. Les « civic tech » s'inscrivent dans ce mouvement général et expliquent en grande partie le succès des BPI.

B. Des expériences suscitées par les « civic-tech »

On note que cette forme de démocratie participative au moyen d'une action citoyenne sur la répartition du budget d'investissement doit son succès au développement prodigieux des nouvelles technologies de l'information et de la communication (les « civic-tech ») : d'ailleurs la consultation et la décision des citoyens sur le budget final à allouer aux projets retenus s'effectue pour l'essentiel par voie électronique (près de 70 % des communes ont à cet effet mis en place une plate-forme digitale). La digitalisation des opérations de recueil et de choix des projets facilite l'accès au dispositif et suscite l'implication de chacun. L'intérêt porté à ce dispositif ne se limite pas au seul citoyen-contribuable, la participation est ouverte à toute personne résidente de la commune sans condition d'âge et de nationalité, ce qui renforce l'intérêt porté à tout projet financé par ces budgets participatifs d'investissement. Il est utile d'évoquer certaines pratiques de BPI pour relever certains invariants du fait de la généralisation de l'internet via des plateformes collaboratives.

Le budget participatif privilégiant l'investissement public local a pour caractéristique majeure d'être visible et perçu comme légitime par le citoyen si le projet répond à ses besoins et améliore son cadre de vie. [...]

DOCUMENT 6

lagazettedescommunes.com

Interview d'Y. Goutal

22 septembre 2020

« Le cadre juridique du budget participatif est fragile »

Spécialiste des collectivités territoriales, Yvon Goutal, avocat au barreau de Paris, s'inquiète de la fragilité juridique des budgets participatifs.

Pourquoi estimez-vous le cadre législatif des budgets participatifs insuffisant ?

Le droit administratif comprend un principe important selon lequel les autorités administratives n'ont pas la libre disposition de leurs compétences. Elles ne peuvent pas déléguer quand la loi ne l'a pas prévu. La déclinaison de ce principe est "l'incompétence négative", illégalité commise par une autorité administrative lorsqu'elle n'exerce pas une compétence qui est la sienne en s'en remettant à l'autorité d'une autre.

Comment cela s'applique au budget participatif ?

Au sein des collectivités, le maire doit proposer le budget et le Conseil municipal le voter. La loi ne prévoit aucune décision populaire. Conférer aux administrés un pouvoir décisionnel sur le budget, c'est renoncer à exercer sa compétence. L'enjeu est d'autant plus important que la plus grande partie du budget est déjà attribuée avant débat, pour faire face à l'ensemble des dépenses dites "obligatoires". Lorsque le maire et le Conseil municipal optent pour un budget participatif, voté par les citoyens, ils renoncent en pratique à une part très importante de leur mission légale, celle de choisir comment allouer cette fraction disponible.

Vous êtes cependant favorable au maintien des budgets participatifs ?

Je ne suis pas hostile à ce processus important pour notre démocratie, au contraire. Au sein de notre département démocratie participative, nous regrettons juste que le budget participatif ne soit pas encadré comme un vrai processus décisionnel. Ce n'est pas parce que c'est une décision citoyenne que c'est une décision au rabais. Malheureusement, les conditions juridiques du budget participatif sont regrettamment fragiles.

Quelles conséquences cela pourrait avoir ?

Nous n'avons jamais rencontré ce cas de figure au sein de notre cabinet, mais les gens mécontents du vote d'un budget participatif pourraient se tourner vers le tribunal administratif : que ce soit des contribuables communaux, des opposants à un projet ou même le préfet. La jurisprudence dite Casanova pose en principe que les contribuables communaux sont recevables à agir à l'encontre des actes à conséquences financières, comme le budget.

Quels sont les moyens d'actions pour faire évoluer la situation ?

Il faudrait que le législateur modifie le code général des collectivités territoriales. Dans un premier temps ouvrir la porte dans les textes et dire qu'il est possible, pour une partie du budget, de reconnaître un pouvoir de choix aux administrés. Il serait aussi possible de définir un cadre et d'améliorer la légitimité de ces procédés, parfois un peu "bricolés": affirmer leur caractère décisionnel, définir par exemple le délai minimum de consultation, les informations minimales à fournir, le seuil de participation...

J'y suis clairement favorable.

DOCUMENT 7

lettreducadre.fr
S. Cattiaux
22 février 2019

Quand les services expérimentent les budgets participatifs

Les villes lancent leur "budget participatif". La commande n'est plus politique, mais citoyenne, foisonnante et exigeante... Comment les services font-ils face ?

Les **budgets participatifs** (Ils représentent généralement 5 % du budget d'investissement - 3 % à Grenoble, 9 % à Firminy -) font leur grand retour dans quelques villes : Paris, Metz, Montreuil... Les élus l'ont promis aux habitants lors des dernières élections. Objectif : renouer avec la **confiance des citoyens**.

« Nous avons pas mal benchmarké pour mettre au point notre processus de budget participatif qui ne ressemble à aucun autre. Le résultat : une vraie horlogerie qu'il va falloir améliorer, recalibrer année après année » résume Anne Peronot-Cit, chargée de projet « **budget participatif** » à Grenoble.

Tandis qu'à Grenoble, Rennes, Montreuil, Paris (Paris en est à sa deuxième édition, mais la première année était un peu spéciale puisque la ville avait elle-même proposé les projets), on expérimente pour la première fois le budget participatif, Metz en est à sa deuxième édition. « Le budget participatif est un accélérateur de projets des habitants, qui font aussi par ailleurs remonter leurs idées par les instances telles que les **comités de quartier** » se félicite Thomas Scudéri, adjoint à la **citoyenneté** à Metz. Et qui pour relever le défi, animer, réceptionner, organiser ces nouveaux dispositifs, essayer les plâtres ? Les services.

THOMAS SCUDERI, ADJOINT À LA CITOYENNETÉ À METZ : « Le regard sur les élus change »

« Le **budget participatif** est un moyen qui renouvelle le dialogue avec les habitants. Je suis moi-même allé parler de ce dispositif sur les marchés, car j'estime que cela passe par l'explication directe... Les gens sont souvent agréablement surpris d'apprendre qu'ils ont un pouvoir d'agir directement et leur regard change sur les élus. Nous sommes passés de 287 projets pour le premier budget à 713 projets. Cela prouve que les habitants ont bien compris qu'ils pouvaient s'en saisir... Le rôle des élus est d'être les garants de cette nouvelle forme de démocratie locale. Il faut être attentif à ce que l'éthique soit irréprochable. »

Faire participer...

Qui pourra déposer un projet ? Comment ? Quand ? Qui et comment faire voter ? L'enjeu est de rencontrer le public, tous les publics... À Paris, comme à Montreuil, Metz, les équipes de développement local ont été fortement mobilisées, ainsi que les instances classiques participatives pour animer le **budget participatif** en amont. « Il y a vraiment eu des projets dans tous les arrondissements » confirme Laurence Girard, directrice chargée des projets de réforme et de modernisation de l'administration au secrétariat général de la ville de Paris. « Un peu moins de projets dans les arrondissements les plus riches du 8^e et du 7^e de Paris, le 18^e étant celui qui en a proposé le plus ».

Bref, que ce soit à Grenoble, Montreuil, Paris, ou même dans la petite ville de Firminy (qui en est à sa septième édition du **budget participatif**), partout des habitants ont répondu présents.

Ce n'est pas le nombre d'idées qui manque... Il ne faut pas être dupe toutefois. « C'est tout de même un certain public, qui connaît les réseaux, qui répond à ce genre d'appels à projets et qui va ensuite faire du lobbying autour de son projet » pointe Cyril Lage, cofondateur de Parlement & Citoyens.

L'organisation du mode de scrutin est également décisive. Les approches des collectivités sont très différentes et les résultats aussi. « Les services ont fait en sorte de faciliter le vote pour tous, en plaçant des tripoteurs dans les quartiers populaires du 19^e et 20^e » indique Laurence Girard. 140 urnes ont été disposées partout à Paris et le vote sur Internet était possible. Le résultat est plutôt satisfaisant : 67 000 participants, soit 3 % de la population parisienne...

À Grenoble, la **participation** a été inférieure à 1 % avec 1 000 votants sur 150 000 habitants. Il est vrai qu'il n'y avait qu'un moyen de voter, sur place à l'hôtel de ville.

À Metz : pas de vote, mais deux étapes de priorisation des projets par les **citoyens**, au niveau des 11 quartiers d'abord, puis lors d'« un grand débat collectif qui demande une organisation de fous furieux » indique l'élu messin. « Aujourd'hui les organisations doivent s'adapter à leur temps et aller sur le numérique » tranche Cyril Lage. À Metz d'ailleurs, le vote sur Internet a été rendu possible cette année, mais ne sert qu'« en tant qu'aide à la décision ».

PASCAL CLOUAIRE, ADJOINT À LA DÉMOCRATIE LOCALE À GRENOBLE : « Éveiller la conscience citoyenne »

« Nous voulons donner du pouvoir d'agir aux habitants. Nous voulons éveiller la conscience citoyenne chez les gens. Il y a des projets qui ont été proposés par des jeunes, qui n'avaient jamais participé... L'objectif ultime : redonner la confiance, parce que la défiance entraîne des votes radicaux et dangereux. Le **budget participatif** est un processus itératif que nous allons perfectionner en fonction des remarques, et le réorienter si besoin... Notre politique de démocratie participative repose sur trois piliers : les conseils citoyens indépendants et les unions de quartiers ; le budget participatif et le troisième pilier : le droit d'interpellation ».

Faire le tri

Pour le **budget participatif** 2015 de Metz, ce sont 713 projets qui ont été déposés... et 180 qui seront prochainement soumis au vote. À Paris, sur 5 115 projets déposés par les Parisiens... 654 ont été mis au vote. Les services sont passés par là, avec leur tamis. Un premier tri permet d'éliminer les propositions qui n'entrent pas dans les compétences de la ville ou ne répondent pas aux cahiers des charges du budget (projets farfelus, trop chers, ne répondant pas à l'intérêt collectif...). « Mais on s'est fait un devoir de répondre à chaque personne et de lui donner la raison du refus » insiste Laurence Girard. Le service général de la ville de Paris a aussi procédé à des regroupements de projets proches.

Un premier tri permet d'éliminer les propositions qui n'entrent pas dans les compétences de la ville ou ne répondent pas aux cahiers des charges du budget.

Puis les directions techniques ont récupéré les sujets selon leur thématique et vérifié la faisabilité des projets. « Cela a été une masse de travail très conséquent, mais ce n'est pas tout à fait un surplus de travail, puisque ce budget est un sous-ensemble du programme d'investissement de la mandature » considère Laurence Girard. « Pour la prochaine édition, il faudra toutefois faire preuve d'encore plus de pédagogie et consacrer un temps de coconstruction en amont plus important entre porteurs de projets et **comités de quartier** » poursuit-elle.

Phase sur laquelle la ville de Firminy, rompue à l'exercice, ne lésine pas... « Les **comités de quartier** sont au cœur du dispositif, ils coordonnent le budget participatif, ils organisent en mai-juin une première série de réunions pour construire les projets avec les habitants. Pendant l'été, les services épiluchent les propositions. Puis une deuxième série de réunions se tient au niveau des comités de quartier, pour débattre des projets faisables. Enfin en décembre-janvier se tient le vote... » commente Laura Béal, responsable de la démocratie participative à Firminy.

Faire... avec les habitants

Les services parisiens vont plancher sur les 188 projets retenus, entrant dans l'enveloppe des 75 millions d'euros. « C'est maintenant que l'on peut rencontrer des surprises, découvrir par exemple s'il y a un diagnostic amiante à faire à tel endroit, etc. » commente Laurence Girard. À présent, démarre aussi une nouvelle phase de concertation avec les porteurs de projets, qui entendent bien ne pas lâcher la « maîtrise d'œuvre ».

Heureuse, la ville de Metz a déjà un **budget participatif** à son actif et des projets concrétisés. Sur 47 projets choisis par les habitants en 2014, les trois quarts sont en bonne voie. Le dernier quart rencontre des difficultés techniques, administratives ou budgétaires... qui devraient s'arranger. Un seul projet ne pourra pas se faire, « parce que nous avons eu une levée de bouclier, les riverains n'étaient pas d'accord pour ce projet » ne cache pas l'écu messin.

« Le budget participatif, c'est la recherche d'une action publique qui serait davantage au service du public... La durée de vie de ce processus ? Cela dépendra du sérieux, des moyens administratifs et bien sûr de la mise en œuvre » ponctue Cyril Lage.

PAULINE VÉRON, ADJOINTE À LA DÉMOCRATIE LOCALE À PARIS : « Une manière de moderniser la démocratie locale »

« Les élus parisiens ne sont pas tout à fait novices en matière de démocratie participative. Mais le **budget participatif** est une manière de moderniser la démocratie locale, de redynamiser les conseils de quartier qui ont été très impliqués. Ce qui ressort aujourd'hui, c'est qu'il y a eu une très bonne participation pour un premier budget participatif à part entière. Ce qui frappe aussi : les projets lauréats confirment nos choix qui étaient au cœur du projet politique d'Anne Hidalgo : recul de la pollution, envie de végétalisation, vivre-ensemble, modes doux. Les Parisiens veulent même aller plus loin... ».

DOCUMENT 8

lemonde.fr
D. Cosnard
28 janvier 2021

La Mairie de Paris réforme en profondeur son budget participatif

Anne Hidalgo corrige ce dispositif qui permet aux habitants de choisir certains investissements, mais dont le fonctionnement et les résultats sont contestés. Le nombre de projets va être réduit de 70 %.

Il fait un peu peur, ce square en bas du métro La Chapelle, dans le 18^e arrondissement. Des plates-bandes étoilées de canettes vides. Des barrières déjà détruites. Surtout, il n'est fréquenté que par des hommes. Des sans-abris, des vendeurs à la sauvette qui font une pause avant d'écouler leurs cigarettes de contrebande juste à côté. Pas une femme ni un enfant, ce mercredi après-midi. En 2016, le projet proposé par plusieurs habitants de transformer le square en « oasis urbaine » avait été voté dans le cadre du budget participatif de Paris, et 1,5 million d'euros avaient été débloqués. Un an et demi après l'inauguration, le but – reprendre possession d'un lieu que les trafiquants se sont appropriés – n'est pas atteint. « *Le square a été réaménagé, mais comme la police passe rarement, rien n'a changé* », constate le marchand de tabac voisin.

Projets inutiles, décevants, coûteux, mal gérés, adoptés de façon contestable... Depuis des années, les ratés du budget participatif lancé par Anne Hidalgo en 2014 alimentent de nombreuses critiques. « *Le budget participatif est une belle idée mais, à Paris, il souffre de deux problèmes : ce n'est pas un budget et il n'est pas participatif* », cinglaient les élus macronistes en 2020, soulignant des montants affichés « *jamais expliqués* », guère contrôlés, et des procédures d'adoption pas toujours démocratiques. Il suffisait d'une adresse e-mail pour voter. Les habitants à l'origine d'un projet pouvaient gonfler les résultats en multipliant les identités numériques.

La Mairie a entendu les critiques. Pas question pour la socialiste Anne Hidalgo d'abandonner ce marqueur politique. Mais le système va être profondément corrigé, pour mieux l'encadrer. Après une année 2020 sans budget participatif à cause des élections, une réforme est soumise au Conseil de Paris qui se tient à partir du 2 février.

Le processus de vote revu

Premier changement, les Parisiens ne pourront plus proposer n'importe quel projet. Il devra respecter une thématique choisie chaque année par la Mairie. Celle de 2021 (« Imaginer le Paris de demain ») reste très floue, mais le cadre pourrait devenir plus contraignant ensuite. En outre, le réaménagement de l'espace public est désormais clairement exclu du champ du budget participatif. Pour transformer une place, créer une piste cyclable, etc., les habitants devront se tourner vers d'autres dispositifs. « *Dès qu'un projet nécessite un marteau-piqueur, c'est non* », résume Anouch Toranian, l'adjointe chargée du dossier. Pas de problème, en revanche, pour installer une armoire à livres dans un square, ou rénover un gymnase, tant que le coût unitaire ne dépasse pas 2 millions d'euros.

Surtout, le nombre de projets retenus va être réduit d'environ 70 %. D'environ 200 par an, il tombera à 59, dont 57 ancrés dans un arrondissement, et 2 visant tout Paris. « *Cela permettra*

de mieux réguler la charge de travail des services de la Ville », qui peinaient à suivre tous les chantiers, espère Anouch Touranian. Sur les 987 projets validés entre 2014 et 2019, seuls 46 % ont été entièrement menés à bien pour le moment.

Le processus de vote, enfin, va être revu. Il faudra posséder une « carte citoyenne » ou s'en faire créer une pour participer au scrutin. Et, en plus d'approuver tel ou tel projet, les Parisiens pourront aussi indiquer ceux qui leur déplaisent, de façon à écarter ceux suscitant le plus de rejet. « *Cela, c'est un vrai progrès, qui empêchera que le système soit détourné par de petits groupes* », applaudit Justine Henry, élue La République en marche du 18^e arrondissement.

Les conseillers Les Républicains (LR), eux, s'inquiètent du possible « *verrouillage* » du système par l'Hôtel de ville au profit des dossiers qui collent le plus à ses choix politiques. « *On ne répond pas à la crise de la démocratie par ce genre de gadgets* », juge Nelly Garnier, élue LR du 11^e. Maud Gatel, du MoDem, se montre encore plus alarmiste : « *La reprise en main par la Mairie équivaut à la mort annoncée du budget participatif* », dit-elle.

Au total, les montants consacrés au budget participatif devraient, au mieux, rester stables, autour de 5 % des investissements de la Ville. Anne Hidalgo a certes promis que 25 % du budget d'investissement serait maintenant « *décidé par les habitants* ». Mais pour atteindre ce niveau, elle prévoit de passer plutôt par d'autres dispositifs, comme les concertations locales ou les « conférences citoyennes ».

DOCUMENT 9

clermontparticipatif.fr
Consulté en avril 2022

L'évaluation du Budget participatif #1 - 2018-2020

L'évaluation du budget participatif a été réalisée d'avril à septembre 2020 par la Ville et le Centre de recherche Cisca (Centre d'innovation Sociale de Clermont Auvergne).

Pourquoi une évaluation ?

La première édition du Budget participatif de la Ville de Clermont-Ferrand a suscité beaucoup d'enthousiasme parmi les habitants et a présenté des statistiques largement à la hauteur des moyennes nationales. Au regard de ces chiffres, la collectivité a su très tôt que ses objectifs principaux étaient atteints, mais elle a voulu affiner cette appréciation et aller au-delà des chiffres apparents.

L'évaluation conclut sur la nécessité de **multiplier les échanges entre les porteurs de projet et les services** pour assurer une plus grande recevabilité et faisabilité des projets. Elle propose aussi de **former les Messagers du Budget participatif** pour répondre à leur souhait d'être des relais d'information ou encore des animateurs d'ateliers.

L'aspect délibératif devra également être amélioré afin que les habitants soient **davantage** associés à la gouvernance, notamment à **l'élaboration des règles**, afin d'accroître la transparence de la démarche.

Quels sont les axes d'amélioration de la démarche ?

Plus d'espaces de rencontre entre habitants et techniciens à toutes les étapes.

L'évaluation de cette première édition du Budget participatif conclut à **la nécessaire augmentation des échanges entre citoyens et services techniques**, en particulier lors des phases d'analyse (études de recevabilité puis de faisabilité et estimation financière). En effet sur cette première édition, seuls les porteurs d'une idée recevable ont été rencontrés suite à la phase de dépôt afin de préciser leurs projets, voire de le fusionner avec d'autres similaires, dans le cadre de deux **Marathons des Idées**.

Les clermontois ayant proposé un projet jugé non-recevable ont reçu une réponse individuelle par écrit, mais 37 % d'entre eux auraient souhaité pouvoir rencontrer les services et les élus de la ville afin mieux comprendre les raisons ayant motivé une réponse négative et si possible, amender leur projet pour qu'il rentre dans le cadre des critères de sélection.

Le point de vue des services

Les agents interrogés ont souligné que le Budget participatif transforme leur manière de travailler, qu'il instaure une relation de proximité avec les usagers et favorise le travail en transversalité avec les autres services. **Ils partagent le souhait de multiplier les rencontres avec les habitants**, mais à la différence de ces derniers, ils identifient également la phase de réalisation comme pouvant bénéficier d'échanges améliorés. En effet, les **comités de suivi** permettant l'association des habitants à la phase de réalisation sont pour l'heure réservés aux porteurs de projet. Ils pourraient demain être ouverts à un plus grand nombre d'habitants intéressés, ce qui permettrait la confrontation de plusieurs points de vue, notamment lorsque les projets ne sont portés que par une personne, à titre individuel.

Augmenter le pouvoir d'agir des habitants

Le groupe des **Messagers du Budget participatif** devra être renouvelé et la Ville souhaite le faire en travaillant à améliorer la représentativité du groupe afin qu'il soit plus diversifié. Il pourrait notamment permettre de contribuer à la **reconnaissance d'une citoyenneté d'usage** en intégrant des résidents étrangers et des personnes réfugiées.

Accentuer la transformation de l'action publique

L'évaluation a permis d'apprécier une large diversité de points de vue sur cette question, en donnant la parole à des profils d'agents variés, issus de la direction porteuse de la démarche, de directions de terrain ayant contribué à mobiliser le public ou de directions techniques ayant œuvré à la réalisation des projets lauréats.

Globalement, les agents ont apprécié de rencontrer les citoyens et ont vu d'un bon œil la remise en question de leurs habitudes de travail, induite par l'association des habitants à la réalisation de leur projet.

Néanmoins, le Budget participatif a largement été perçu comme **une forme de « choc inévitable »**, dans la mesure où il a été vécu comme une « *charge de travail supplémentaire* ». Il apparaît dès lors **nécessaire de mieux anticiper, en prévoyant l'arrivée des projets dans les plans de charge des services.**

Car pour les agents, l'objectif reste **que les projets « se réalisent et qu'ils se réalisent bien »**. Il s'agira par conséquent d'impliquer davantage les agents en amont du lancement de la démarche, par exemple en leur soumettant le règlement de l'opération de manière à le faire évoluer. Mais il faudra surtout faire coïncider le calendrier de l'opération avec les calendriers budgétaires de la Ville et de la Métropole.

Enfin, il apparaît que c'est le process d'évaluation lui-même qui doit être amené à évoluer. **L'évaluation devra être conduite en continu, dès le lancement de la prochaine édition**, afin de disposer de données plus justes et actualisées. Seul un process au fil de l'eau permettra par exemple de voir les évolutions de l'état d'esprit des participants et ainsi d'apprécier pleinement la création d'un lien de confiance avec la collectivité.