

La budgétisation participative et ses liens avec les ODD

Professeur Yves Cabannes, 2019

Bien que le présent document examine principalement les liens entre le BP et la cible 16.7 des ODD ("*Assurer une prise de décision réactive, inclusive, participative et représentative à tous les niveaux*"), les contributions du BP ont également une incidence sur le ODD 5 ("*Réaliser l'égalité des sexes et l'autonomisation de toutes les femmes et les filles*"), le ODD 10 ("*Réduire les inégalités au sein des pays et entre eux*") et le **ODD 11** ("*Rendre les villes inclusives, sûres, résilientes et durables*").

Cela dit, une recherche systématique fondée sur des données probantes pour documenter les multiples contributions directes et indirectes - similaires à celles entreprises en relation avec les objectifs du Millénaire pour le développement - restent à faire (Cabannes 2004b).

PB CONTRIBUTION À L'ATTEINTE DE L'OBJECTIF 16.7

Réactivité. Le BP finance habituellement des projets qui répondent aux priorités des citoyens, en utilisant les ressources publiques locales. Les priorités sont établies soit à partir d'une liste préétablie de projets éligibles, définie par le gouvernement local, que les participants choisiront, soit plus communément à partir d'une liste d'idées de projets résultant d'une assemblée populaire qui, une fois développés en projets viables, seront priorisés par un vote des citoyens. Les projets sont ensuite normalement mis en œuvre au cours de l'exercice financier suivant.

Inclusivité. La plupart des initiatives PB augmentent la participation de la société civile organisée ou non organisée (les deux modèles existent) et ont une capacité démontrée d'atteindre des groupes sociaux difficiles à atteindre qui ont été historiquement négligés par le gouvernement local - bien sûr qu'il reste beaucoup plus à faire dans ce sens.

Certaines initiatives importantes de PB avec un accent social spécifique - par exemple sur les personnes âgées, les femmes, les jeunes, les minorités ethniques, les réfugiés, les migrants et/ou la communauté LGBT+ - montrent que la PB, sous certaines conditions, contribue puissamment à la dimension inclusive de la cible 16.7 de la SDG. Certaines d'entre elles seront présentées plus loin dans ce document.

Processus participatif. Même si seul un faible pourcentage de la population participe (et que les niveaux de participation varient grandement), le BP, par essence, génère un niveau profond - et très variable - de participation et d'intensité délibérative. Il est important de reconnaître ici qu'il y a deux cycles au sein d'un projet PB, et la participation de la société civile est essentielle aux deux. Au cours du premier cycle du BP, une décision politique est prise d'affecter un certain montant de ressources publiques qui font l'objet d'un débat, et des projets spécifiques sont choisis pour être financés et définis. Le site le deuxième cycle du PB couvre la période au cours de laquelle les ressources sont mises à disposition et le projet est effectivement mis en œuvre. La participation de la société civile est cruciale au cours de ce deuxième cycle pour optimiser les ressources publiques, réduire les coûts et éliminer la corruption. Les deux cycles encouragent la modernisation de l'administration des gouvernements locaux et tendent à générer des institutions plus efficaces, même si le montant des ressources publiques en question est limité. En outre, la participation active au

cours de ce deuxième cycle du BP semble essentielle pour renforcer la confiance des groupes sociaux qui ont une tradition limitée de participation, ou une réticence à le faire.

Prise de décision représentative. Les BP ne sont pas tous égaux. Dans certains cas, le processus est consultatif, et les citoyens sont invités, soit en ligne et/ou lors de réunions en personne, à donner leur avis et à faire des suggestions. Dans d'autres cas, il est contraignant et les votes des citoyens sont définitifs pour décider des projets. Les BP contraignants sont beaucoup plus puissants pour établir la confiance et l'engagement à long terme, et ont également tendance à être plus durables et à s'inscrire dans la durée (Dias 2018). Les mécanismes par lesquels les citoyens poursuivent leur participation au "deuxième cycle" mentionné ci-dessus (la phase de mise en œuvre) sont également un élément important à prendre en compte pour établir un lien entre le PB et la cible 16.7 des SDG. Ces mécanismes peuvent aller d'une commission populaire spécifique à des délégués élus, des groupes de bénévoles ou des groupes mixtes public/communautaire (Cabannes 2004a). Un troisième élément à considérer en ce qui concerne la prise de décision représentative est de savoir si les participants peuvent être issus uniquement d'organisations de la société civile représentatives ou enregistrées (comme au Pérou, par exemple) ou si la participation est universelle pour tous les citoyens adultes (le modèle brésilien) - ou un mélange des deux. Il convient également de noter que certaines initiatives du BP, afin d'améliorer la représentativité de la prise de décision, choisissent d'élire, lors des assemblées délibératives, des délégués qui joueront un rôle actif tout au long des deux cycles.

PB LIENS AVEC LES SDGS 5, 10 ET 11

Les expériences de Penang en Malaisie, de Chengdu en Chine, de Surakarta en Indonésie, de Yaoundé au Cameroun et de Rosario en Argentine démontrent clairement que le BP peut contribuer de façon significative à la fois à la SDG 5 "Égalité des sexes" et à la SDG 10 "Réduire les inégalités".¹⁹ A Penang, on a constaté que le PB promouvait l'égalité sociale en fonctionnant comme "un outil d'autonomisation de la communauté et de remise en question du statu quo en plaçant les personnes au centre de la planification budgétaire"; tandis qu'à Chengdu, il a contribué à l'égalité spatiale, car il a été "initié dans le but de réduire le fossé entre les services publics urbains et ruraux" (Cabannes 2018). L'utilisation de la PP pour fournir des services de base (et ainsi contribuer à la cible 11.3 de la SDG) est la priorité numéro un des citoyens dans la plupart des villes, en particulier dans les établissements à faible revenu (Cabannes 2014).

L'ouverture des routes et des ruelles ou le pavage des rues sont généralement les plus courants, tout comme la gestion et le traitement des eaux usées, l'énergie et l'éclairage public, et le drainage des eaux pluviales. D'autres services de base tels que le transport et la mobilité, l'approvisionnement en eau potable et la gestion des déchets solides sont également des initiatives populaires pour le financement du PB. Une étude portant sur 20 villes a examiné plus de 20 000 projets financés par le BP, d'une valeur de plus de 2 milliards de dollars US en trois ans, et a constaté que dans tous les cas, le BP avait contribué à améliorer les services de base, y compris la manière dont ils sont fournis et à qui. La même étude a révélé que les projets PB sont moins coûteux et mieux entretenus que les projets non PB, grâce au contrôle communautaire et à la surveillance de la mise en œuvre qui constituent le deuxième cycle du PB (Cabannes 2014). De cette façon, le BP contribue à la planification et à la gestion durables des établissements humains (cible 11.3).

Ces expériences tendent à apporter à la fois la prise de décision participative et la prise de décision représentative à de très petits villages et districts ruraux qui ne seraient pas inclus autrement. Le Programme de soutien aux initiatives locales de la Russie (Shulga et al 2017) et l'initiative Vamos Juntos (" Allons-y ensemble ") du Mexique dans l'État de Jalisco (Hernandez 2017) sont de bons exemples, qui canalisent des ressources publiques limitées vers les régions les plus pauvres et les personnes les plus vulnérables, notamment les populations rurales.

Ces expériences tendent à apporter à la fois la prise de décision participative et la prise de décision représentative à de très petits villages et districts ruraux qui ne seraient pas inclus autrement. Le Programme de soutien aux initiatives locales de la Russie (Shulga et al 2017) et l'initiative Vamos Juntos (" Allons-y ensemble ") du Mexique dans l'État de Jalisco (Hernandez 2017) sont de bons exemples, canalisant des ressources publiques limitées vers les régions les plus pauvres et les personnes les plus vulnérables, notamment les habitants des zones rurales et les Premières nations. Dans l'expérience de Vamos Juntos PB dans l'État de Jalisco au Mexique, l'accent a été mis, la première année, sur les cinq sous-régions les plus pauvres, puis sur les cinq suivantes au cours de la deuxième année, etc (Hernandez 2017). (Hernandez 2017). En se concentrant d'abord sur les régions les plus pauvres, le processus du BP était plus sensible aux habitants des zones rurales et aux Premières nations historiquement exclues et a développé une capacité d'inclusion remarquable, conformément à la SDG 16.7. Une caractéristique notable de Vamos Juntos était sa jeune équipe de petite taille mais enthousiaste et agile, capable de se déplacer avec agilité d'une municipalité à l'autre, accumulant des connaissances et des compétences et permettant une administration locale plus efficace (CIESAS 2018).

PB COMME UN OUTIL PUISSANT POUR SOUTENIR LE PRINCIPE DE LA SDG DE " NE LAISSER PERSONNE DERRIÈRE ".

Un grand nombre d'expériences novatrices de PP ont été menées par les collectivités locales pour inclure et bénéficier aux groupes sociaux traditionnellement exclus et défavorisés : par exemple, les sans-abri (Paris, São Paulo), les LGBT+ (diverses expériences brésiliennes), les travailleurs migrants (Taoyuan, Taiwan, voir ci-dessous), les jeunes (expériences multiples, voir Valongo, Portugal, ci-dessous), les femmes (i.e. Solo/Surakarta, Indonésie, Séville, Espagne), les minorités ethniques des villes (c'est-à-dire São Paulo, Brésil ou Rosario, Argentine), les pauvres extrêmes (c'est-à-dire Yaoundé, Cameroun), les handicapés (c'est-à-dire le district de Sanxia, Taiwan ; La Serena, Chili), les districts ruraux des villes régionales ou nationales (c'est-à-dire Quito ou Cuenca, Équateur ; Chengdu, Chine) (Cabannes 2019).

PB pour les travailleurs migrants : apprendre de Taoyuan, Taiwan

Un nombre limité de villes qui ont accordé une attention particulière à l'inclusion des migrants, des réfugiés ou des minorités ethniques (Séville, New York, Penang, pour n'en citer que quelques-unes). L'initiative PB de la ville de Taoyuan (2,3 millions d'habitants) à Taiwan est particulièrement innovante en ce qu'elle a réservé des ressources (environ 1 million de dollars US en 2017) pour les travailleurs migrants du Vietnam, de Thaïlande, d'Indonésie et des Philippines, qui ont été caractérisés comme " marginalisés politiquement et souffrant de discrimination culturelle ".²⁰ Les projets financés, choisis après un processus PB, devaient s'inscrire dans un concept large de loisirs qui valorise la culture, l'art et les sports des migrants. Tous les projets étaient des projets souples, c'est-à-dire qu'ils ne fournissaient pas d'équipement physique ou de commodités. A chaque étape du processus PB, de la

programmation à la mise en œuvre des propositions sélectionnées, les participants migrants étaient directement impliqués. Cela démontre que le BP avec les groupes exclus, plutôt que pour eux, est faisable. En peu de temps, il a produit des effets tangibles et intangibles extrêmement positifs, tels que des changements d'attitude et de perception parmi la population taïwanaise et les fonctionnaires de Taoyuan ; une meilleure compréhension entre les migrants, la municipalité et les ressortissants taïwanais ; la reconnaissance de la valeur des différentes cultures ; et une réduction de la discrimination.²¹

Accroître l'inclusion et le pouvoir de décision des jeunes

La budgétisation participative impliquant les jeunes a commencé en 1997 à Barra Mansa, au Brésil, et s'est multipliée depuis, principalement en Amérique latine, en Europe et en Amérique du Nord, et est aujourd'hui mise en œuvre dans des centaines d'écoles primaires, d'écoles secondaires, de collèges et même d'universités. De nombreuses villes ont abaissé l'âge minimum pour la participation aux BP afin d'inclure les cohortes plus jeunes à s'engager, à participer et à voter dans les BP de la ville. De telles mesures sont une contribution essentielle à la réalisation de la cible 16.7 de la SDG à long terme : elles distribuent le pouvoir aux jeunes générations, tant défavorisées que non défavorisées, elles constituent une puissante école civique de délibération et de participation, et les faits suggèrent fortement qu'elles favorisent la participation future à la société civile. Les initiatives de PB pour les jeunes sont donc pleinement conformes aux quatre indicateurs contenus dans la note d'orientation élaborée par le respecté Institut V-Dem pour mesurer la cible 16.7 de la SDG (Institut V-Dem 2017). L'expérience ci-dessous illustre cette contribution.

Budgétisation participative des jeunes

Au cours des six dernières années, la municipalité de Valongo (~100 000 habitants) située à la périphérie de la région métropolitaine de Porto (1,8 million) au Portugal a fait d'énormes efforts pour inclure les jeunes par le biais de la budgétisation participative des jeunes dans toutes les écoles publiques, en mettant l'accent sur celles qui sont situées dans les districts ruraux et les moins bien desservies. Des efforts supplémentaires depuis 2018 ont été réalisés au profit des personnes âgées par le biais d'un projet PB intergénérationnel novateur associant personnes âgées et jeunes. Une initiative parallèle, tout à fait unique et innovante, a été lancée en 2018, et répétée en 2019 dans un autre volet du PB, " I matter " pour les fonctionnaires travaillant dans la municipalité, grâce auquel ils sélectionnent des initiatives qui amélioreront leurs conditions de travail. Cette initiative a eu un impact direct sur la cible 16.7. " Mettre en place des institutions efficaces, responsables et inclusives ", avec une quantité limitée de ressources. Un autre aspect de l'initiative est que la majorité de l'équipe PB, y compris son cadre supérieur, sont des femmes, et il s'agit clairement d'un processus dirigé par des femmes, tout à fait perceptible dans le contexte portugais, qui contribue à la réalisation de l'indicateur 16.7.2. Ainsi, depuis 2014, environ 270 idées ont été proposées, plus de 100 sont devenues éligibles au vote et plus de 12 000 jeunes (de 6 à 35 ans) ont voté. En ce qui concerne le projet " I matter ", 70 % des fonctionnaires de Valongo (570) ont participé et voté dans le cadre du processus PB " I matter ", et les projets les plus votés ont été ceux proposés par des femmes. Les quatre indicateurs complémentaires (Institut V-Dem 2017) pour 16,7 ont été positivement atteints : composante délibérative ; composante participative ; société civile ; distribution et restitution du pouvoir. Jusqu'à présent, ces initiatives ont bien fonctionné. Toutefois, les ressources limitées consacrées au débat sur le BP pourraient avoir un effet négatif sur le processus, si le niveau des demandes continue

d'augmenter et de s'étendre à différents groupes sociaux. La réponse du gouvernement local a été très sage : lorsque les demandes de projets étaient semblables dans plus de deux écoles, ou au fil des ans, les demandes de projets ont été incluses dans le budget normal et reproduites dans toutes les écoles (par exemple, le travail continu et le développement de salles de classe de haute technologie dans chaque école publique, ainsi que la mise en place d'équipements sportifs de plein air).

"NE LAISSANT AUCUNE PLACE DERRIÈRE" : LA CONTRIBUTION DE PB À LA JUSTICE SPATIALE ET SOCIALE

Afin de ne laisser personne et de ne pas laisser de place derrière, diverses administrations locales et régionales canalisent les ressources du PP des villes vers leurs quartiers plus défavorisés (p. ex. Rosario, en Argentine) et vers des quartiers (Séville, en Espagne), ou vers des zones plus petites, dans le but d'accroître la justice spatiale et sociale (p. ex. Belo Horizonte, au Brésil, dans le cadre de sa modalité régionale de PP), dans une perspective de justice sociale et de justice spatiale. Ces initiatives sont donc différentes du BP conventionnel basé sur la ville ou le district, où l'argent est réparti de manière égale sur tout le territoire, et se concentrent plutôt sur des zones défavorisées prédéfinies, comme les lotissements à faible revenu, les ensembles locatifs (par exemple à Paris ou Penang par exemple) ou les districts ruraux à l'intérieur des limites municipales (par exemple Chengdu, Chine ou Cuenca, Équateur), ou les villages qui sont éloignés et/ou pauvres (par exemple les villages du district d'Arzgir dans la région de Stavropol, Russie). Dans ces cas, des ressources spécifiques sont prédéfinies par différentes techniques. Ces PP pour des zones défavorisées spécifiques peuvent être des PP autonomes (Chengdu et Cuenca pendant les premières années) ou faire partie de PP combinés (Paris, Cuenca récemment).

IMPACT CUMULATIF DU PB SUR LES POLITIQUES ET PROGRAMMES VISANT A ATTEINDRE L'OBJECTIF DE LA DG 16,7

Comme on l'a vu ailleurs (Cabannes 2019), les pratiques de PB ont eu de multiples impacts sur les programmes et politiques civiques existants. En voici quelques-unes : a) intégration des projets de BP dans les programmes et politiques municipaux ; b) BP comme moteur de changement municipal et institutionnel, par exemple en accordant une plus grande attention aux groupes défavorisés ; c) BP comme moteur pour passer d'expériences participatives isolées à un système de participation qui profite aux exclus ; d) BP comme catalyseur de réforme des lois et mécanismes institutionnels régionaux ; e) impact sur les politiques de BP au niveau des pays. Malgré ces exemples puissants, cependant, la capacité du BP de générer des changements significatifs dans des politiques et des programmes plus larges reste très peu documentée. Il faudrait y remédier, car il est clair que la BP peut jouer un rôle central dans l'accélération de la réalisation de la cible 16.7 des SDG, ainsi que de la cible 11.3 des SDG sur l'urbanisation inclusive et durable. Deux exemples pertinents seront brièvement décrits ici.

Le BP comme moteur de transformation de pratiques participatives isolées en un système institutionnalisé

En mars 2016, le District Métropolitain de Quito (MDQ), sous la pression des groupes locaux de la société civile (associations de quartier, mouvement des femmes, mouvements indigènes), a promulgué et mis en œuvre une ordonnance (OM 102) institutionnalisant les pratiques de PP au profit des groupes vulnérables dans ses 32 districts urbains et 33 districts

ruraux, et intégrant diverses formes de socio-organisation. Le projet a été particulièrement innovant avec une amélioration continue des processus impliqués dans les mécanismes des composantes. Les pratiques de BP suivantes ont été ancrées : a) reconnaissance et soutien des formes ou organisations ancestrales et de la propriété foncière collective des Premières nations ; b) surveillance et contrôle par les citoyens des activités du secteur public ; c) participation des citoyens aux débats et à la conception du BP ; d) établissement d'un " système métropolitain unique de participation des citoyens et de contrôle social " comportant 11 mécanismes interconnectés

e) une protection accrue des paroisses rurales (qui sont généralement les plus démunies) et la délégation de pouvoirs à ces dernières, y compris les " cabildos abiertos ", un système d'audiences publiques et de sessions ouvertes introduit à l'époque coloniale.