

**ENGAGEMENT
GLOBAL**

Service für Entwicklungsinitiativen



S E R V I C E

POUR LES COMMUNES DU MONDE

DIALOG GLOBAL



Les budgets participatifs
dans le monde.

Une étude transnationale

Mandaté par

BMZ



Ministère fédéral de la
Coopération économique
et du Développement

N° 25

Mentions légales

Publié par:

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH - Service pour les initiatives de développement

Tulpenfeld 7

53113 Bonn

Allemagne

Téléphone +49 228 20717-0

Fax +49 228 20717-150

info@engagement-global.de

www.engagement-global.de

Service pour les Communes du Monde

Tulpenfeld 7

53113 Bonn

Allemagne

Téléphone +49 228 20717-0

Fax +49 228 20717-389

info@service-eine-welt.de

www.service-eine-welt.de

Directeur de la publication : Stefan Wilhelmy, Service pour les Communes du Monde

N°25. Édition française de la série Dialog Global publiée par le Service pour les Communes du Monde.

Chef de projet : Mandy Wagner

Auteurs : Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Giovanni Allegretti, en collaboration avec Anja Röcke

Coordinateurs des recherches en vue de l'édition actualisée de 2013 : Giovanni Allegretti (Centre d'études sociales, Université de Coimbra, Portugal) & Mariana Lopes Alves (UAB, Barcelone, Espagne et UFMG, Belo Horizonte, Brésil)

Traduction : Ghislaine Tamisier

Révision : Elisabeth Dambacher-Janke

Couverture et mise en page: Fabian Ewert, Königswinter

Impression: Medienhaus Plump GmbH

100% papier recyclé

Bonn, décembre 2014

Toute reproduction, même partielle, nécessite l'autorisation préalable de l'éditeur. La série « Dialog Global » est soutenue par des moyens financiers du Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement et des Länder du Bade-Wurtemberg, de Brême, Hambourg, Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Rhénanie-Palatinat.

Les budgets participatifs dans le monde.

Une étude transnationale

Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti
Avec la collaboration d'Anja Röcke et Mariana Lopes Alves

Décembre 2014

Sommaire

Avant-propos	6
Préface	7
Introduction	9
1. Une perspective mondiale	9
2. Qu'est-ce qu'un budget participatif ?	10
3. Comment les budgets participatifs ont essaimé à travers le monde	11
4. Une typologie des budgets participatifs	15
4.1 Démocratie participative	16
4.2 Démocratie de proximité	18
4.3 Modernisation participative	19
4.4 Participation des parties prenantes (<i>stakeholders</i>)	21
4.5 Néo-corporatisme	21
4.6 Développement communautaire	22
5. Les cinq continents	27
I. Transformer la vie politique, est-ce transformer la société ? Les budgets participatifs en Amérique latine	28
1. Il était une fois à Porto Alegre	28
2. Les budgets participatifs dans le reste du pays	32
3. L'Amérique latine adapte les budgets participatifs sur l'ensemble du continent	34
4. Deux générations de réseaux	38
5. Hybridations	40
6. Des résultats intéressants mais contrastés	44
II. Le retour des caravelles : Les budgets participatifs en Europe et en Amérique du Nord	47
1. Une grande diversité	47
2. Les effets sociaux des budgets participatifs	52
3. La participation, un outil de modernisation ?	55
3.1 Information, consultation et reddition de comptes	55
3.2 Vote et budgets participatifs dans les grandes villes	56
3.3 Participation en ligne et réduction des coûts	56
4. Budgets participatifs et société civile	58
5. L'impact des budgets participatifs en Europe et en Amérique du Nord	61
III. L'Afrique : un développement tardif et inégal	63
1. L'Afrique francophone : démarrage précoce et prolifération des expériences	64
2. L'influence des budgets participatifs en Afrique lusophone	68
3. L'Afrique anglophone : des expériences hybrides	69

IV. Les budgets participatifs en Asie et en Océanie :	
entre développement autochtone et échanges internationaux	73
1. Le budget participatif comme instrument de développement régional (Kerala, Inde)	73
2. La Chine : entre modernisation participative, <i>empowerment</i> citoyen et réforme politique	75
3. La Corée : un Porto Alegre en Extrême-Orient ?	78
4. Le Japon : un budget participatif au service des contribuables ?	80
5. Timides frémissements dans les autres pays d'Asie	82
6. L'Océanie : premières expériences	83
V. Quel avenir pour les budgets participatifs ?	85
1. Réseaux et partenariats municipaux : un cadre propice à la coopération	85
2. Les grandes tendances	87
Annexes	89
Bibliographie	89
Sites internet sur le budget participatif	98
Tableau de récapitulation : les budgets participatifs dans le monde fin 2012	101
Glossaire des acronymes	102
À propos des auteurs	103

Avant-propos

Fin 2010, le Service pour les Communes du Monde d'Engagement Global a publié (en anglais, allemand et portugais) la première édition de cette étude, qui a rencontré un vif succès auprès de chercheurs, d'acteurs de terrain et de militants du monde entier. L'idée d'éclairer la dimension internationale du budget participatif et les différentes formes qu'il prend à travers la planète était alors inédite, et la somme d'informations rassemblée inégalée. Trois ans plus tard, le budget participatif s'est répandu aux quatre coins du globe tandis que les dispositifs mis en place se sont diversifiés. Pour rester en phase avec ces évolutions, l'heure est donc venue de réviser cette étude et de l'actualiser.

Pour ce faire, les auteurs ont compilé les données les plus récentes sur les différentes formes de budget participatif, réuni des exemples de bonnes pratiques et repéré les dynamiques en jeu. Nous tenons à remercier tout particulièrement Giovanni Allegretti et Mariana Lopes Alves pour leurs recherches très pertinentes auprès de spécialistes mondiaux du budget participatif, tant dans le monde académique que sur le terrain.

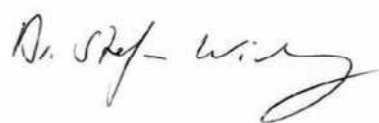
Nous avons été surpris du nombre et de la diversité des formes de budget participatif rencontrées, qu'il s'agisse de premières expériences ou d'évolutions de dispositifs antérieurs. Cette étude a notamment permis de montrer que le nombre de budgets participatifs dans le monde continue d'augmenter. Certains pays, comme le Pérou ou la République Dominicaine, imposent désormais ce dispositif participatif à tous leurs gouvernements locaux. Reste à savoir dans quelle mesure cette obligation légale entraînera, localement, une répartition plus juste des maigres ressources disponibles et une meilleure intégration des groupes défavorisés dans les schémas de développement local.

Nous avons par ailleurs observé un nombre croissant d'expériences de budget participatif en Afrique francophone et lusophone. Les échanges internationaux se sont avérés un facteur clé dans l'introduction et l'évolution de ces dispositifs participatifs. Dans de nombreux cas, des rencontres et des voyages d'études ont permis aux participants de voir comment les pionniers brésiliens du budget participatif

avaient procédé - notamment à Porto Alegre - ou encore d'observer l'approche adoptée par les Européens.

En effet, le budget participatif est également devenu un élément important du développement local en Europe. La Pologne par exemple, a voté un ensemble de lois promouvant l'introduction de ces dispositifs participatifs dans les communes rurales. Dans plusieurs autres pays européens, les gouvernements locaux font participer désormais leurs citoyens aux décisions sur les dépenses publiques locales, particulièrement en raison de la pression qu'exerce la raréfaction des ressources. Le budget participatif figure enfin sur la liste des bonnes pratiques dressée par l'Union Européenne en vue des appels à propositions que lancera le Fonds Social Européen pour 2014-2020.

Nous sommes certains que cette nouvelle édition attirera autant de lecteurs que la première et sera autant distribuée dans les universités, mairies et bibliothèques des quatre coins de la planète. Elle se propose d'encourager les municipalités et les citoyens actifs du monde entier à dialoguer, à échanger et à apprendre les uns des autres. Nous espérons que cet ouvrage contribuera à diffuser et à améliorer le budget participatif à l'échelle internationale.



Dr. Stefan Wilhelmy
Directeur du Service pour les Communes du Monde
Engagement Global gGmbH

Préface

Cette étude tente de fournir un bilan actualisé de la situation du budget participatif dans le monde, à partir de la première édition anglaise publiée en 2010. À l'époque, notre objectif était de présenter et d'analyser divers cas de budget participatif en utilisant une définition et une typologie cohérentes. Les changements survenus au cours de ces trois dernières années nous ont poussés à modifier certaines de nos classifications initiales : la dissémination du budget participatif dans le monde a introduit de nouvelles nuances et fait apparaître des modèles hybrides. Le panorama et les chiffres que nous publions ici ne sont cependant pas aussi précis et systématiques que nous l'aurions souhaité. Cette étude a essentiellement pour but de faciliter les recherches ultérieures sur le sujet. Nous avons clôturé cette nouvelle édition fin 2013, en prenant en compte des données se rapportant à la fin 2012. L'actualisation de ce rapport n'a pas été réalisée dans le cadre d'un travail de recherche précis. Elle s'appuie avant tout sur les données recueillies par les collègues de différents pays qui ont accepté de collaborer à notre tâche. Ceci explique les asymétries et lacunes que les lecteurs ne manqueront pas de repérer.

L'agence allemande Engagement Global, et plus particulièrement son Service pour les Communes du Monde, est l'initiatrice de cette étude. Le directeur Stefan Wilhelmy et sa collaboratrice Mandy Wagner étaient chargés des relations avec l'équipe de chercheurs. Nous tenons à remercier chaleureusement tous nos collègues et partenaires pour leur soutien sans faille. Tous sont mentionnés ci-dessous. Nous distinguons les personnes qui ont contribué à la première édition de celles qui nous ont aidés pour la version actualisée de l'ouvrage. Nous espérons n'avoir oublié personne et tenons à ajouter que toute erreur éventuelle nous incombe.

Europe et Amérique du Nord

Édition 2010 : Anders Nordh (SALAR, Suède); Antonio Putini (Université de Reggio Calabria, Italie); Carmen Pineda Nebot (Espagne); Cécile Cuny (Université de Strasbourg); Dorota Dakowska (Université de Strasbourg) ; Elzbieta Plaszczyk (École d'administration publique, Lodz, Pologne); Ernesto Ganuza (IESA, Cordoue, Espagne); Jeremy Hall et Ruth Jackson (ONG PB Unit, Royaume-Uni); Jorida Cila (Institut

Co-PLAN, Albanie); Gianpaolo Baiocchi (Brown University, États-Unis); Hugo Swinnen (Institut Verwey-Jonker, Utrecht, Pays-Bas); Julien Talpin (Université Paris 8); Josh Lerner (Fordham University, États-Unis); Julia Runesson (Örebro, Suède); Kjell-Åke Eriksson (SALAR, Suède); Lena Langlet (SALAR, Suède); Lena Tegenfeldt (Uddevalla, Suède); Lucilla Pezzetta (Université La Sapienza, Rome, Italie); Marion Benhammo (Région de Poitou-Charentes); Michelangelo Secchi (Université Boccioni, Milan, Italie); Paolo Filippi (Université Ca' Foscari de Venise et Province de Vicence, Italie); Pier Paolo Fanesi (Université de Macerata et Municipalité Grottammare, Italie).

Édition 2013 : Adriana Goñi Mazzitelli (Université de Rome III, Italie); Alexander Koop (Fondation Bertelsmann, Allemagne); Anna Przybylska (Centre de délibération de l'Université de Varsovie, Pologne); Arben Qesku (SKL International, Albanie); Birgir Björn Sigurjónsson, mairie de Reykjavík, Islande); Brian Wampler (Boise State University, États-Unis); Christina Tillmann (Fondation Bertelsmann, Allemagne); Donata Secondo (Participatory Budgeting Project, États-Unis); Karol Mojkowski (SLLGO et Watchdog Poland Civic Network, Pologne); Iolanda Romano (Avventuraurbana, Turin, Italie); Joe Moore (District 49, Chicago, États-Unis); Jón Olaffsson (Université de Reykjavík, Islande); Luc Rabouin (Mobizen, France); Melissa Mark Viverito (New York, États-Unis); Milan Medić (LAG Valis Colapis, Croatie); Norman Kearney (BPW2, Hamilton, Canada); Nelson Dias (IN-LOCO, Portugal); Silvia Givone (Sociolab, Florence, Italie); Stefania Ravazzi (Université de Turin, Italie); Stefano Stortone (Centro Studi Democrazia Partecipativa et Université de Milan, Italie); Stephanie McNulty (Franklin and Marshall College, États-Unis); Vicente Barragan (Universidad Pablo de Olavide, Séville, Espagne); Virginia Barbarrusa Gutierrez (IEPALA, Séville, Espagne).

Afrique, Asie et Océanie Édition 2010 :

Ahn Songmin; Akira Matsubara; André Herzog (Banque mondiale); Angélique Habils (ONU- Habitat); Anwar Shah (Banque mondiale); Bara Gueye (IED Afrique); Clemens Zobel (Université Paris 8); Junhua Zhang; Shih Chunyu (Université Zhejiang Gongxue, Chine); Justus Mika; Mamadou

Bachir Kanoute (ENDA); Mauria Auxiliadora Gomes; Ming Zhuang; Mischeck Muvumbi; Mohamed Dioh; Mohamed Halfani (ONU-Habitat); Nasser AbuAnzeh (Université d'Amman, Jordanie); Nelson Dias (In-LOCO, Portugal); Peter Demediuk; Peter Sigauke; Petra Adolfsson; Rolf Solli; Rudo Makunike; Rudolf Traub-Merz (FES Shanghai, Chine); Saad Filali Meknassi (Transparency International, Maroc); Sri Mastuti; Sunny George; Tahar Ledraa (Université de Riyad, Arabie Saoudite); Takawira Mumvuma (MDP); Patrick Mutabwire; Thandiwe Mlobane; Thierry Randriarilala (SAHA, Madagascar); Tiago Peixoto (Banque mondiale); Victor Vergara (Banque mondiale).

Édition 2013 : Ayako Suzuki; Baogang He (Deakin University, Melbourne, Australie); Daniel Nonze (ASSOAL, Cameroun); Emmy Mbera; Eva Garcia Chueca (CISDP/CGLU, Espagne); George Matovu (MDP-ESA, Zimbabwe); Hemanthi Goonasekera (Federation of Sri Lankan Local Government Authorities, Sri Lanka); Lain Walker (The New Democracy Foundation, Australie); Janette Hartz-Karp (Curtin University, Sustainability Policy Institute, Fremantle, Australie); Achille Noupeou et Jules Dumas Nguebou (ASSOAL, Cameroun); Laia Villademunt (OIDP, Espagne); Mamadou Bachir Kanoute (ENDA TM, Sénégal); Noor Zada et Abdelrazzaq M. Awwad (Partners-Jordan/Center for Civic Collaboration, Jordanie), Osmany Porto (CEBRAP, Brésil); Sabiti Kalindula et Thomas Maketa (Banque mondiale, RDC Congo et Cameroun).

Amérique latine et zone caraïbe

Édition 2010 : Leonardo Avritzer (UFMG, Brésil); Jutta Barth (GIZ).

Édition 2013 : Adriana Furtado (Observapoa, Brésil); Alexandro Luevano (COPEVI, Mexique); Alfredo Ramos (Universidad Complutense, Madrid, Espagne); Benjamin Goldfrank (Whitehead School of Diplomacy, Seton Hall University, États-Unis); Carolina Lara (Fundación Democracia Activa, Colombie); Cezar Busatto (Prefeitura de Porto Alegre, Brésil); Cristina Bloj (UNR, Argentine); Emiliano Arena (UBA, Argentine); Fernando Umaña; Karolin Reyes (Fedomu, République Dominicaine); Kátia Lima (Rede Orçamentos Participativos, Brésil); Leonardo Avritzer (UFMG, Brésil);

Luciano Fedozzi (UFRGS, Brésil); Melissa Zumaeta-Aurazo (Banque mondiale, États-Unis); Mercedes Oraisón; Pablo Ignacio Caruso (UBA, Argentine); Pablo Paño (Antigona, Espagne); Paolo Spada (Ash Center, Harvard, États-Unis; Participedia, Vancouver, Canada); Patricia Garcia Leiva (Universidad de Malaga, Espagne); Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP); Santiago Munevar (Science Po, Paris); Yvonne De Souza.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Yves Cabannes et Nelson Dias, les principaux auteurs de plusieurs études intercontinentales sur le budget participatif; Osmany Porto et ses collègues du CEBRAP pour leurs critiques constructives apportées au cours d'un séminaire consacré à ce sujet (São Paulo, Brésil), et Ernesto Ganuza pour son importante contribution à notre travail de recherche. Merci par ailleurs à Rafael Sampaio, co-auteur de l'encadré 1 sur le poids croissant des TIC.

Introduction

Le terme de « budget participatif » a été traduit dans des dizaines de langues, un phénomène qui témoigne de l'ampleur du succès du dispositif. Au cours des cinq dernières années, les budgets participatifs se sont exportés dans le monde entier : d'abord dans le sillage du mouvement altermondialiste, puis à la faveur de plusieurs prix internationaux récompensant les meilleures pratiques de gouvernance municipale et d'innovation démocratique. Notons par exemple les prix créés par CGLU Afrique dans le cadre du Forum Africités, par l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP) ou par la Fondation Bertelsmann (notamment le prestigieux Prix Reinhard Mohn). Carole Pateman, dont les écrits occupent une place importante dans l'histoire de la démocratie participative, a consacré de nombreuses pages à un débat sur les budgets participatifs (Pateman, 2012), à l'instar de Pippa Norris dans son étude sur le Déficit Démocratique (2011). De même, le *Journal of Public Deliberation* a publié un numéro spécial portant sur ce dispositif (N° 8, 2012). Ce phénomène de diffusion et de légitimation est comparable à celui des innovations technologiques (téléphones portables, lecteurs MP3, et internet par exemple), bien qu'il n'ait pas la même portée. Cette évolution est d'autant plus intéressante que le dispositif des budgets participatifs a été inventé et a acquis ses lettres de noblesse dans les pays du Sud global. Soulignons également que les budgets participatifs existent dans toutes sortes de sociétés, cultures et systèmes politiques, qu'ils soient démocratiques ou non. Dans certains cas, les budgets participatifs visent à démocratiser la démocratie, à renforcer la société civile ou à poursuivre la modernisation de services publics. Dans d'autres cas, ils sont un outil pour lutter contre la corruption, pour accompagner un processus de décentralisation progressif ou pour initier un processus démocratique dans le cadre d'un régime autoritaire. Compte-tenu de la diversité des contextes de leur mise en œuvre et de la forme qu'ils prennent, les budgets participatifs constituent un thème susceptible de favoriser un dialogue à l'échelle de la planète. En exposant plus en détails les différents mécanismes et leur genèse, nous en apprendrons davantage sur la société des pays, régions et villes concernés. L'objectif de cet essai est d'inciter les lecteurs à se lancer dans cette découverte.

1. Une perspective mondiale

Cet essai sur la dissémination et la diversité des budgets participatifs a pour but de faciliter les échanges interculturels entre citoyens, fonctionnaires, experts et chercheurs engagés dans ces dispositifs. Il identifie et explique différents mécanismes, décrit pourquoi et comment ils voient le jour et illustre l'analyse d'exemples concrets. Nous y présenterons des outils spécifiques tels que la transparence budgétaire, les critères de répartition et/ou les sites internet et nous expliquerons les objectifs potentiels des budgets participatifs. Il ne s'agit pas pour autant de proposer des schémas figés. Notre but n'est pas de donner une image des budgets participatifs plus flatteuse que la réalité. Nous tenterons d'exposer les difficultés et les succès réels, car ce n'est qu'en identifiant clairement les défis que la capacité à pouvoir les surmonter pourra être améliorée.

Ce document n'est pas à proprement parler un rapport de recherche. Néanmoins, il présente les résultats de diverses études menées en Europe et dans d'autres parties du monde. Citons entre autres le projet de recherche intitulé « Budgets participatifs en Europe », initié par la fondation Hans Böckler au centre Marc Bloch de Berlin ; les recherches menées par le Centre d'Etudes Sociales de Coimbra (Portugal) ; les projets de l'Union Européenne, tels que « PARLOCAL » ou ceux qui ont pour cadre les programmes URB-AL et URBACT. À cela s'ajoutent les comptes-rendus de séances consacrées à l'analyse des budgets participatifs lors de rencontres internationales telles qu'Africités, le Forum Urbain Mondial (FUM), le Forum Social Mondial (FSM), les rencontres internationales de l'OIDP ainsi que les publications d'organisations nationales et internationales, comme la Banque mondiale, le programme HABITAT de l'ONU ou le Service pour les Communes du Monde (une division d'ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service des Initiatives de Développement, Allemagne). Nous avons également coopéré à plusieurs reprises avec les gouvernements locaux, les ONG et les mouvements sociaux et donc eu l'occasion de participer à des assemblées de citoyens et d'autres moments clés du processus de développement du budget participatif.

2. Qu'est-ce qu'un budget participatif ?

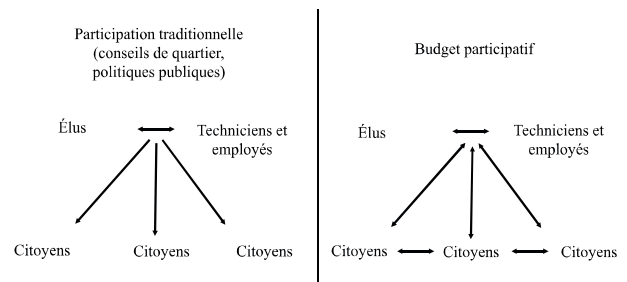
Avant de débiter notre voyage autour du monde, il convient d'expliquer de plus près la notion de « budget participatif ». Certains lecteurs ont peut-être déjà une idée précise de ce que ce terme recouvre, mais leur conception pourrait être en désaccord avec celle de lecteurs issus d'autres parties du monde : afin d'effectuer des comparaisons à l'échelle de la planète, il nous semble indispensable de définir précisément l'objet de notre analyse. Avant cela, nous commencerons par évoquer une anecdote pour illustrer la distinction entre les budgets participatifs et les autres modes de participation citoyenne.

L'histoire veut que des habitants de La Rochelle réclament à la municipalité de transformer la rue Jourdan en une voie à sens unique de manière à réduire le trafic dans leur quartier. Après avoir examiné la faisabilité du projet, le conseil municipal a finalement donné son accord. Mais cette mesure a entraîné le déplacement de la circulation des véhicules dans le quartier voisin dont les habitants ont demandé à leur tour une réduction du trafic. Ils ont proposé qu'un autre panneau de voie à sens unique soit installé à l'autre bout de la rue Jourdan. Le conseil municipal a accepté, et désormais, l'accès à la rue Jourdan est interdit des deux côtés.

Cette anecdote, à première vue synonyme d'incompétence, a permis aux élus de la ville de La Rochelle de démontrer que la participation citoyenne avait ses limites, et que le conseil municipal devait être le seul à examiner les intérêts de ses administrés et à veiller au bien commun. Or, le conseil municipal n'a pas su voir que les citoyens n'avaient jamais eu l'occasion de débiter du problème de limitation de la circulation avec leurs voisins. Ils avaient présenté leur requête à leur conseil de quartier respectif, auquel seuls les habitants du quartier en question sont invités. Là, comme c'est le cas dans de nombreuses formes de participation citoyenne traditionnelle, le premier mécanisme qui entre en jeu est la communication entre les citoyens d'un quartier donné et les autorités locales. La figure 1 ci-dessous nous montre que les budgets participatifs donnent au contraire la possibilité aux citoyens de différents quartiers

de se rassembler, que ce soit directement ou à travers des comités de délégués.

Figure 1 : Participation citoyenne traditionnelle et budget participatif



Source : Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015

Une communication « horizontale » de ce type a été observée à Porto Alegre et dans d'autres budgets participatifs. Néanmoins, elle ne constitue pas une définition suffisante : en principe, tous les autres modes de participation citoyenne, tels que les cellules de planification ou la planification communautaire, peuvent aussi être mis en œuvre pour un dialogue inter-arrondissements. Il est donc indispensable de se pencher sur d'autres critères pour définir plus précisément le budget participatif. Cela semble d'autant plus nécessaire que certaines des expériences décrites ici ne sont pas considérées comme des « budgets participatifs » par les acteurs locaux. À l'inverse, certains dispositifs ont le label « budget participatif » alors qu'ils ne l'obtiendraient pas dans d'autres pays. C'est pourquoi, nous tenons à proposer une définition pratique du « budget participatif ».

Budgets participatifs : cinq critères

À la base, les budgets participatifs permettent aux citoyens non élus de participer à la définition et/ou à l'allocation de fonds publics. Il convient d'y ajouter cinq autres critères (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015; Sintomer et alii, 2012) :

(1) Discussion des dispositifs financiers/budgétaires (les budgets participatifs gèrent des ressources limitées). Tous les dispositifs participatifs peuvent traiter de questions financières (par exemple, tout dispositif participatif lié à l'urbanisme

aura un impact sur les coûts si l'ampleur des projets est revue à la hausse ou à la baisse). Dans un budget participatif toutefois, le processus participatif concerne essentiellement la façon dont un budget limité doit être utilisé.

(2) Le dispositif doit impliquer l'échelle de la ville, ou celle d'un arrondissement ou autre secteur décentralisé qui comporte une assemblée élue et possède ses propres compétences administratives et budgétaires (l'échelle du quartier n'est pas à elle seule, suffisante). En effet, on constate de plus en plus souvent que les citoyens ont la possibilité de décider du montant alloué à un projet à l'échelle du quartier, mais qu'ils n'ont aucune influence sur les projets à plus grande échelle. Afin d'identifier clairement les budgets participatifs, nous ne prendrons en compte que les dispositifs participatifs mis en place à une échelle comparable à celle des organes élus de la démocratie représentative.

(3) Le dispositif doit se répéter au fil des ans. Par conséquent, un dispositif participatif qui aurait dès le départ pour vocation de constituer un événement unique ne serait pas à nos yeux un budget participatif : une réunion ou un référendum ponctuels portant sur des questions financières ne peuvent pas être qualifiés de budget participatif.

(4) Le processus doit reposer sur une forme de délibération publique dans le cadre de rencontres/forums spécifiques. En d'autres termes, le fait que des citoyens soient invités à débattre des budgets dans un conseil local ou un parlement n'est pas suffisant, car un budget participatif doit inclure des institutions spécifiques et représente ainsi une nouvelle sphère publique. Pour nous, un budget participatif suppose en outre un minimum de délibération. C'est pourquoi nous ne considérons pas une simple enquête à propos de questions budgétaires comme étant un budget participatif, puisque les citoyens n'ont aucun contact entre eux. Il faut tout de même ajouter que la délibération dans le cadre d'un budget participatif n'aboutit pas nécessairement directement à une prise de décision.

(5) Pour que le résultat du processus reflète réellement la volonté publique, les différents acteurs doivent rendre un

minimum de comptes. Nous avons souvent observé que les participants d'un dispositif participatif n'avaient jamais de retour sur le sort réservé à leurs propositions. Dans un budget participatif, il faut que les choses se passent différemment : les organisateurs ont à informer les intéressés sur la mise en œuvre des projets proposés par le biais de réunions ou de publications.

3. Comment les budgets participatifs ont essaimé à travers le monde

Incontestablement, la manière dont les budgets participatifs ont essaimé à travers le monde ces dernières années se caractérise par une grande « ambigüité » (Ganuza, Baiocchi, 2012). Certaines attentes de départ ne se sont certes pas concrétisées, mais une hybridation créative de différents modèles et outils adaptés aux situations locales, a permis de poursuivre divers objectifs. Le budget participatif offre un large éventail de possibilités d'innovations dans la prise de décision (Smith, 2009), surtout au niveau local. Tout a commencé dans quelques villes brésiliennes (notamment la métropole de Porto Alegre), où des budgets participatifs ont vu le jour dès la fin des années 1980. Au cours des années 1990, le dispositif s'est largement propagé au Brésil (Avritzer, Wampler, 2008; Borba, Lüchmann, 2007; Avritzer, Navarro, 2003). Aujourd'hui, avec près de 300 expériences en cours, le Brésil fait partie des pays en tête de classement en termes de densité de budgets participatifs dans le monde, surtout si l'on ne prend pas en compte les cas où le budget participatif est une obligation imposée par la loi.

Les budgets participatifs se sont également répandus dans d'autres régions du continent sud-américain. C'est le cas de pays andins comme l'Équateur et le Pérou, ou encore de l'Argentine, de l'Uruguay, du Chili, de la Colombie et des Caraïbes. Cette tendance s'est poursuivie au début du XXI^e siècle. Même s'il n'a pas été possible d'obtenir les chiffres exacts, on compte aujourd'hui entre 618 et 1130 budgets participatifs en Amérique latine, soit presque un tiers de l'ensemble des budgets participatifs dans le monde, où on

dénombré entre 1269 et 2778 expériences démontrables. Il en existe sans aucun doute bien plus, qui restent cependant « invisibles » en dehors de leur région.

Les expériences menées en Amérique latine, qui incarnent les idéaux de bonne gouvernance et de répartition plus équitable des ressources publiques, ont inspiré les citoyens et repris l'idée des budgets participatifs un peu partout dans le monde. Après Porto Alegre, les mouvements sociaux et les représentants de gouvernement locaux européens (situés à gauche de l'échiquier politique) ont commencé à se rendre aux Forums Sociaux Mondiaux organisés par le mouvement altermondialiste. C'est ainsi que l'on peut observer depuis 2001 une augmentation rapide du nombre de budgets participatifs en Europe. Certaines expériences ont par ailleurs été interrompues à la suite de changements politiques. Les principaux pays concernés étaient au départ la France, l'Espagne et l'Italie (Porto De Oliveira, 2010). Dans ces pays latins, de nombreuses municipalités ont rejoint des réseaux (ceux créés par exemple grâce au programme de soutien URB-AL), dans le but d'établir des liens avec leurs homologues d'Amérique latine (Cabannes, 2003). Les municipalités allemandes, qui avaient plutôt tendance à former leurs propres réseaux, ont d'abord débattu des budgets participatifs dans le contexte d'une modernisation de la gouvernance locale. Leur modèle n'était pas Porto Alegre, mais Christchurch en Nouvelle-Zélande qui a remporté en 1993 le prix de la fondation Bertelsmann. Celui-ci a donné naissance au réseau international Cities of Tomorrow. Les dispositifs de budget participatif ont ensuite gagné d'autres pays européens, en particulier le Royaume-Uni, où ils ont bénéficié du soutien du gouvernement britannique, et surtout la Pologne, où une loi nationale très incitative votée par le parlement en 2009 (Röcke, 2013) octroie des fonds destinés spécifiquement à la mise en œuvre de budgets participatifs codécisionnels à tous les villages polonais. Forte du soutien de la SLLGO, une association de responsables locaux (qui se nomme depuis 2013 Civic Network - Watchdog Poland), et sorte d'organe de surveillance, dont le rôle est de suivre et tenter d'améliorer la qualité des dispositifs, la Pologne est devenue le pays européen totalisant le plus grand nombre de budgets participatifs en 2012 (entre 324

et 1102). Dans plusieurs pays, les ONG locales participent largement à la dissémination des budgets participatifs ; c'est le cas de PB Unit au Royaume-Uni, qui a toutefois dû mettre la clé sous la porte en 2012 en raison de coupes budgétaires décidées par le gouvernement national.

En Afrique, la coopération pour le développement et les organisations internationales ont joué un rôle déterminant dans l'introduction du budget participatif qui figure désormais dans la panoplie de CGLU Afrique (Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique). Par ailleurs, des exemples tels que celui d'ASSOAL, une association pour le développement du Cameroun, prouvent que des échanges avec l'Europe et l'Amérique latine se sont également organisés depuis la base. Ceci a contribué à promouvoir quelques bons exemples de budgets participatifs. La qualité et la quantité des budgets participatifs en Afrique ont rapidement augmenté ces trois dernières années : on recensait entre 77 et 103 expériences en 2012, la majorité d'entre elles concentrées au Sénégal, au Cameroun, en République du Congo et à Madagascar.

La progression rapide des budgets participatifs à travers le monde a suscité la création de réseaux continentaux destinés à encourager leur dissémination. Et si nous nous penchons sur l'Asie, où les budgets participatifs sont apparus bien plus récemment (ils ont commencé à se multiplier en 2005), nous constatons qu'ils y sont rarement issus de l'évolution de formes antérieures de participation citoyenne, mais s'y créent ex nihilo. Il est intéressant de noter qu'il existe là aussi des échanges avec Porto Alegre : l'expérience brésilienne reste déterminante en ce qu'elle constitue a minima un point de référence dans le débat, en particulier pour la Corée du Sud et la Chine, dont des autorités locales et des ONG se sont souvent rendues dans la métropole brésilienne, spécialement depuis 2009. En Inde, les instigateurs de la planification stratégique participative du Kerala ont pu rencontrer des représentants de Porto Alegre au Forum Social Mondial de Bombay. En 2012, on dénombrait entre 58 et 109 expériences sur l'ensemble du continent asiatique.

Encadré 1 :**Le poids croissant des TIC**

Même si les budgets participatifs existent depuis le début des années 1990, les outils technologiques n'ont longtemps servi que d'aide à l'information et à la communication (Allegretti, 2012b). Il a fallu attendre la première décennie du XXI^e siècle pour que les premières véritables expériences de budget participatif, intégrant largement les technologies de l'information et de la communication (TIC), voient le jour. Il n'est guère surprenant de constater que le Brésil a été le premier pays à utiliser les TIC afin de rendre les budgets participatifs plus innovants, attractifs et efficaces. Aujourd'hui, il existe principalement six domaines dans lesquels les budgets participatifs font appel aux technologies numériques dans le monde :

1) Utilisation des technologies numériques pour collecter les propositions de budget participatif :

C'est ce que proposaient les premières expériences de budget participatif en ligne menées au Brésil, l'exemple le plus réussi étant celui d'Ipatinga. Citons par ailleurs : Lisbonne (Portugal), la Nouvelle-Galles du Sud (Australie), New York (États-Unis), Pune (Inde) et la majorité des budgets participatifs allemands.

2) Utilisation des technologies numériques pour encourager la mobilisation des citoyens :

Les premières tentatives de participation en ligne étaient des invitations par courriel envoyées à des organisations et à des citoyens déjà enregistrés comme groupes-cibles pour d'autres services. C'est ensuite par SMS que le public a été invité à s'engager. Aujourd'hui, les réseaux sociaux, comme Facebook et Twitter, sont souvent la première voie de mobilisation des citoyens (surtout chez les jeunes).

3) Utilisation des outils numériques à des fins didactiques et ludiques :

Les TIC ont parfois un rôle pédagogique, surtout auprès des jeunes qui les apprécient plus que d'autres supports. En matière de divertissement, le budget participatif en ligne de Belo Horizonte (2008) proposait un quizz sur la ville en utilisant Google Maps. La ville de Hambourg, elle, a

mis en place un calculateur de budget en ligne. Celui-ci a ensuite été traduit et adapté par l'Association Suédoise des Autorités Locales et Régionales afin de fournir aux citoyens concernés un outil leur permettant d'envoyer leurs suggestions sur le budget au gouvernement local.

4) Utilisation des réseaux numériques pour débattre entre citoyens :

Des forums de discussion en ligne (asynchrones) et des chats (synchrones) ont tout d'abord permis une plus grande interaction entre les participants d'un budget participatif, ainsi qu'entre les citoyens et leurs représentants, comme à Belo Horizonte (2008, 2011). Les réseaux sociaux ont également été employés pour favoriser ces échanges. Hambourg (2009) offre un exemple intéressant : 2 138 citoyens ont adressé leurs suggestions (par le biais du simulateur évoqué plus haut) et 38 documents collaboratifs ont été créés à partir de celles-ci. Depuis 2011, la municipalité de Porto Alegre héberge pour sa part un important réseau social (portolagre.cc) destiné à soutenir l'action collective et dynamise l'activisme social.

5) Vote en ligne :

C'est sans aucun doute le domaine le plus adopté dans le cadre des budgets participatifs, surtout depuis cinq à sept ans. Plusieurs municipalités ont testé le vote par SMS (La Plata, Argentine ; Cascais, Portugal) en complément du vote téléphonique introduit par exemple à Belo Horizonte en 2008. Les citoyens votent généralement en ligne pour donner leur avis sur des projets déclarés prioritaires lors de réunions préalables. Ainsi, chacun peut voter, soit pour indiquer l'importance qu'il donne à un projet particulier, soit pour choisir dans une liste le projet qu'il souhaite voir se réaliser.

6) Suivi en ligne :

Les technologies numériques sont aussi très souvent utilisées pour suivre l'ensemble d'un processus de budget participatif. À Porto Alegre par exemple, une application permet aux citoyens de suivre sur leur smartphone les débats de budget participatif. D'autres outils ont pour but de s'informer en ligne sur l'avancement de diverses requêtes. En outre, les

sites des villes de Porto Alegre et de Séville offrent de nombreux outils numériques qui amènent à surveiller la mise en œuvre des projets retenus (informations sur les coûts, nom de l'entreprise sélectionnée, motifs de retard et niveau d'achèvement du projet au moment de la consultation du site). Dans d'autres régions, comme à Malaga (Espagne) ou au Sud-Kivu (Congo), les citoyens peuvent s'inscrire pour recevoir par SMS l'état d'avancement des projets retenus.

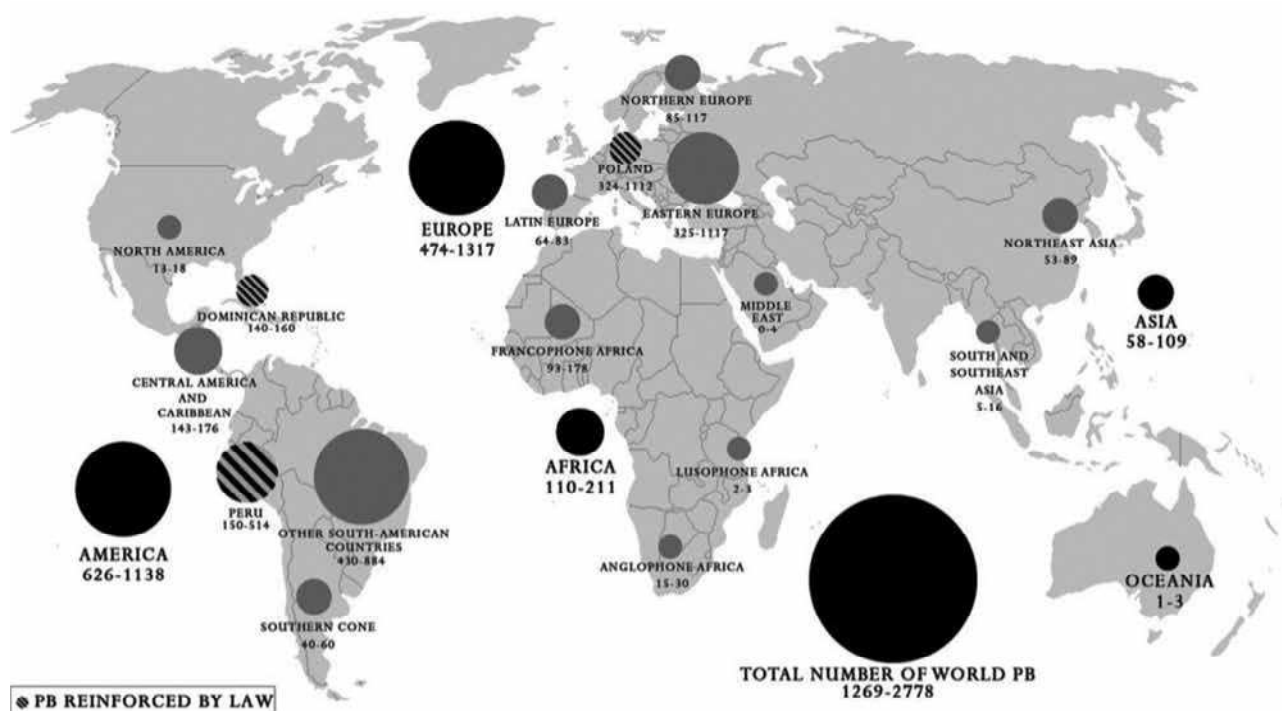
7) Aperçu en ligne de l'évolution des budgets participatifs :

Ces dernières années, plusieurs institutions et organisations ont développé des plates-formes pour donner aux internautes un aperçu de l'évolution des budgets participatifs. Ainsi, l'ONG portugaise In Loco, en coopération avec d'autres partenaires, a mis sur pied avec info OP un observatoire international des budgets participatifs. En Allemagne, le site www.buergerhaushalt.de, géré par Engagement Global et l'Agence fédérale allemande pour l'éducation civique, fournit des cartes détaillées sur la progression des budgets participatifs dans le monde. Il existe même un outil spécial qui sert à s'informer sur le statut des budgets participatifs d'année en année.

Dans le monde entier, des chercheurs-universitaires ont apporté leur pierre à l'édifice : que ce soit en jouant le rôle de conseillers d'acteurs sociaux et politiques dans la mise en place de budgets participatifs, ou en proposant la création de dispositifs hybrides. Ces formes hybrides combinent les principaux éléments des budgets participatifs avec d'autres dispositifs de participation, tels que les jurys citoyens, les consultations délibératives ou les dispositifs participatifs de planification stratégique. Les chercheurs universitaires ont aussi été d'une façon ou d'une autre directement partie prenante dans certaines expériences : intégration dans des équipes de recherche-action, présentation d'études de cas, publication d'analyses comparatives, élaboration de logiciels pour soutenir et suivre les processus, proposition et application de critères d'évaluation et organisation de séances de formation pour les autorités locales, les organisations internationales et les ONG locales et régionales.

Dans les chapitres suivants, le développement des budgets participatifs sur les cinq continents sera abordé plus en détail sous la forme d'un « *ideoscape* » (Appadurai, 1991), c'est-à-dire d'un modèle transposable dans le monde entier, n'existant qu'à travers des versions locales très différentes les unes des autres, ce qui contribue à faire évoluer continuellement le modèle lui-même. Le processus de dissémination, décrit plus haut, n'est qu'une première esquisse illustrée par la figure 2. En définissant clairement le concept, nous pourrions comparer un large éventail d'expériences menées aux quatre coins du monde. Pour certains pays, des données très précises sont disponibles. Pour d'autres en revanche, où les interlocuteurs étaient moins nombreux ou bien les informations fournies contradictoires, nous devons nous fier à nos estimations. Autre problème : parvenir à obtenir des informations plus détaillées sur les dispositifs que jusqu'à présent un petit nombre de personnes seulement qualifiaient de « budgets participatifs », mais qui, après discussion et examen approfondis, doivent effectivement être considérés comme tels. À l'inverse, certains exemples revendiquant l'appellation de budget participatif n'en sont qu'une pâle copie. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de donner des « fourchettes » et non des chiffres précis pour les différents pays et continents.

Figure 2 : Les budgets participatifs dans le monde (2012)



Source : carte élaborée par les auteurs

4. Une typologie des budgets participatifs

Nous profitons de ce chapitre d'introduction pour donner aux lecteurs des repères qui les aideront à mieux comprendre les budgets participatifs tels qu'ils existent dans le monde. Une typologie fournira des points de référence pour différencier plusieurs centaines d'expériences uniques. Les typologies étaient jusqu'à présent essentiellement centrées sur les méthodologies et les dispositifs, et la version anglaise initiale de notre rapport ne faisait pas exception. Or, ce genre de typologies est très difficilement applicable aux différents contextes continentaux, où les budgets participatifs revêtent une multitude de formes sur le terrain. Nous proposons donc ici six modèles conçus -selon l'approche wébérienne- comme des « idéaux-types », qui simplifieront la compréhension des variantes sociales et politiques des expériences de budget participatif. Dans les pages qui suivent, nous décrirons six idéaux-types

différents dont l'ensemble constitue une carte conceptuelle sur laquelle il est possible de situer des cas empiriques. Les exemples concrets sont souvent le fruit d'une hybridation des modèles, entre lesquels ils ont tendance à fluctuer. Nous nommerons ces six modèles en reprenant une typologie déjà proposée (Sintomer et al., 2012) :

- (i) Démocratie participative
- (ii) Démocratie de proximité
- (iii) Modernisation participative
- (iv) Participation des parties prenantes (*stakeholders*)
- (v) Néo-corporatisme
- (vi) Développement communautaire

Si de toute évidence, la réalité sur le terrain n'est jamais totalement conforme à l'un ou l'autre de ces modèles, ces derniers nous facilitent la classification et la systématisation de l'incroyable diversité des cas concrets de budget participatif. Ils peuvent par ailleurs aider les lecteurs à s'y retrouver,

un peu comme les points cardinaux d'une carte routière (voir Figure 3). Les six modèles que nous proposons sont élaborés autour de différents critères : le contexte socio-politique ; les idéologies et objectifs politiques ; les règles et procédures participatives ; la dynamique de l'action collective (poids de la société civile, existence de dynamiques *bottom-up*, c'est-à-dire initiées par la base, etc.); la relation entre politiques conventionnelles et processus participatifs et enfin, les forces, faiblesses et défis spécifiques à chaque expérience participative.

Dans les paragraphes qui suivent, nous décrirons brièvement les six modèles conceptuels afin d'explicitier la carte et de fournir des points de référence aux lecteurs pour les chapitres traitant d'exemples concrets de budget participatif sur les cinq continents.

4.1 Démocratie participative

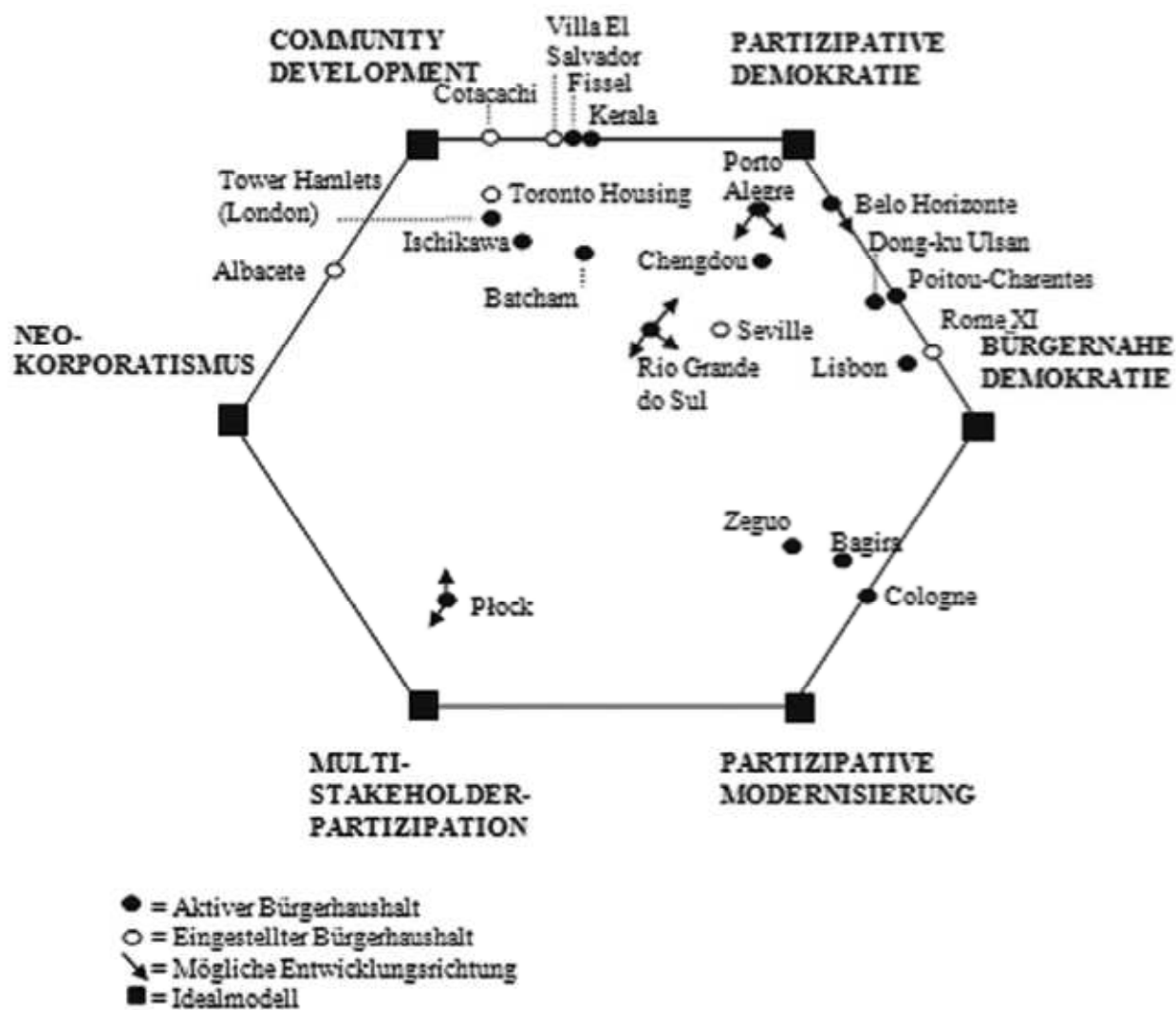
En choisissant ce terme, nous avons conscience qu'il est souvent employé comme « slogan » pour désigner la majorité des dispositifs qui rassemblent d'une façon ou d'une autre des citoyens non élus dans le processus décisionnel, même lorsqu'il s'agit de simples procédures de consultation. Nous proposons par conséquent d'en préciser sa signification : nous désignerons par ce terme, plus spécifiquement, des expériences dans lesquelles les mécanismes traditionnels du gouvernement représentatif sont étroitement associés aux procédures de démocratie directe ou semi-directe. Autrement dit, des cas où des habitants non-élus (et éventuellement leurs représentants investis d'un mandat « semi-impératif ») possèdent *de facto* un pouvoir décisionnel, même si *de jure* la décision politique finale appartient aux représentants élus (Romão, 2011). Dans ce type de modèle, les décisions des habitants ont un rôle « contraignant », généralement sanctionné par un « pacte politique » dans lequel les institutions locales s'engagent à respecter la volonté des participants. Cette définition plus restrictive se situe dans la lignée des conceptions des chercheurs en sciences sociales contemporains. Elle fixe un cadre normatif explicite pour notre premier idéal-type, également inspiré du socialisme antiautoritaire.

Parmi les éléments concrets qui caractérisent ce modèle, nous citerons l'émergence simultanée d'un « quatrième pouvoir » (les participants ont un véritable pouvoir décisionnel, différent des pouvoirs judiciaire, législatif et exécutif) et d'un « contre-pouvoir coopératif » (la mobilisation autonome de la société civile au sein du processus aboutit à l'*empowerment* du peuple et favorise la résolution de conflits par la coopération). Il convient de souligner que le modèle que nous avons qualifié de démocratie participative repose en général sur la participation des classes populaires. Cette dynamique peut générer une équation positive entre politiques traditionnelles et non traditionnelles, puisque l'action positive des deux peut se combiner et déclencher un « cercle vertueux » (Ganuza, Fernandez, 2012).

Dans ce modèle, la participation a normalement de réelles répercussions sur les relations entre la société civile et le système politique. En termes de justice sociale, le contre-pouvoir coopératif, combiné à la volonté politique du gouvernement, contribue à une « inversion des priorités » au bénéfice des groupes subalternes et des quartiers socialement discriminés. Dans un modèle de budget participatif de ce type, on assiste à une transformation de la logique et de l'orientation générale de la distribution des ressources. Pour les organisateurs, il ne s'agit plus simplement d'impliquer des groupes marginaux afin d'inscrire la justice sociale au tableau des objectifs à atteindre (Wampler 2012). Nous pouvons remarquer que ce modèle est plus répandu dans les pays du Sud global. La prise de conscience de la polarisation sociale/spatiale y est plus forte et constitue dans l'esprit des gens l'une des véritables limites à la possibilité d'un développement harmonieux.

Figure 3 : Typologie des modèles de participation dans le monde

(Exemples de budgets participatifs, 2011)



Source : Sintomer et al., 2012, p. 19

Légende

Dans le sens des aiguilles d'une montre :

DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE

DÉMOCRATIE DE PROXIMITÉ

MODERNISATION PARTICIPATIVE

PARTICIPATION DES PARTIES PRENANTES (*stakeholders*)

NÉOCORPORATISME

London : Londres

Sevilla : Séville

Lisboa : Lisbonne

Roma XI : Rome (XI e arrondissement)

Dong-gu Ulsan : Arrondissement de Dong-gu dans la ville d'Ulsan en Corée

Case of participatory budgeting : Exemple de budget participatif

PB has stopped/the experience is exhausted : Budget participatif interrompu/Expérience terminée

Direction of possible developments : Sens des développements possibles

Ideal type of participative model : Idéal-type de modèle participatif

Cette description peut expliquer pourquoi un tel modèle est généralement associé à une vision de gauche de la participation citoyenne. Celle-ci est souvent présentée à la fois comme alternative au néolibéralisme et comme élément d'un processus plus large de réforme sociale et politique. Par contre, dans ce modèle, la modernisation de l'action administrative n'est pas obligatoirement considérée comme une étape décisive, ce qui peut avoir un impact défavorable sur le résultat final du budget participatif. C'est ce que nous montrent les exemples contrastés de Porto Alegre et Belo Horizonte au Brésil. Une série de budgets participatifs en Amérique latine illustrent ce modèle, mais on retrouve également certaines de ses caractéristiques sur d'autres continents, notamment dans des villes comme Séville (Espagne) ou Dong-gu (Corée du Sud). Les expériences menées au Kerala en Inde coïncident en partie avec ce modèle (particulièrement à travers les objectifs d'*empowerment* des subalternes), mais elles font toutefois davantage référence au modèle de développement communautaire que nous évoquerons plus loin. Ceci s'applique autant à Fissel (Sénégal), Villa El Salvador (Pérou) et de manière moins marquée, à Cotacachi (Équateur). Au-delà de la notion de budget participatif, ce modèle renvoie aussi à d'autres dispositifs de participation citoyenne : par exemple, les assemblées constituantes dans des pays comme la Bolivie, l'Équateur, et dans une moindre mesure, le Venezuela.

Pour certains auteurs, le modèle de démocratie participative serait le plus stimulant d'un point de vue politique et philosophique, dans la mesure où il associe participation massive et justice sociale. Pourtant, il ne peut fonctionner que dans des conditions spécifiques. Par conséquent, d'autres modèles sont parfois mieux adaptés à certains contextes. La faiblesse de la démocratie participative est qu'elle exige non seulement une forte volonté politique, mais aussi une société civile mobilisée et indépendante, mais disposée à coopérer avec les gouvernements locaux. Le plus grand défi de ce modèle consiste à parvenir à associer participation civique et modernisation administrative et à éviter que les membres de la société civile mobilisés soient intégrés par cooptation dans le cadre institutionnel (ce qui les couperait de leur propre base).

4.2 Démocratie de proximité

Le pilier de ce deuxième modèle est la proximité, entendue à la fois sur le plan géographique et sur celui de la communication entre citoyens, administration et autorités locales. La démocratie de proximité existe avant tout dans les pays où les gouvernements locaux ont un pouvoir réel, mais où leur rôle reste marginal au sein d'une culture politique marquée par une logique centralisatrice. Les services publics locaux ne sont pas forcément impliqués dans une forte dynamique de modernisation au-delà de l'échelon micro-local. La démocratie de proximité repose sur « l'écoute sélective » : même s'il existe des espaces permettant aux citoyens de se réunir et de débattre entre eux, les élus retiennent en définitive, parmi les propositions, celles qu'ils jugent les plus compatibles avec les politiques publiques et les orientations budgétaires qu'ils privilégient. Le modèle repose sur des règles informelles et ne laisse que peu d'autonomie à la société civile. Dans cette optique, il continue à accorder un pouvoir de décision discrétionnaire aux institutions représentatives. La démocratie de proximité représente davantage un « tournant délibératif » du gouvernement représentatif qu'un pas vers un nouveau type de démocratie. Compte-tenu de la médiocrité des débats dans ce modèle, ce tournant délibératif ne sera peut-être pas reconnu par les théoriciens comme une forme de démocratie délibérative.

En tant que telle, la démocratie de proximité n'est ni un instrument de droite, ni un instrument de gauche. Elle n'est pas conçue comme un instrument de justice sociale. Si les dispositifs ne sont dotés que d'un pouvoir consultatif, et si la société civile y est peu autonome, l'émergence d'un quatrième pouvoir ou d'un contre-pouvoir coopératif y semble exclue. La plupart des budgets participatifs inspirés de la démocratie de proximité sont effectivement essentiellement initiés par « en haut » (*top-down*). Ce modèle vise et attire avant tout des citoyens volontaires, même si les associations locales et les ONG jouent souvent un rôle officieux non négligeable. Afin de remobiliser les citoyens « ordinaires », les organisateurs de budgets participatifs ont

parfois recours au tirage au sort pour inviter les habitants à participer aux comités budgétaires.

La démocratie de proximité associe souvent un faible niveau de politisation et une mobilisation de faible ampleur, en particulier dans les classes populaires. La principale force de ce modèle revêt deux aspects : l'amélioration de la communication entre citoyens et décideurs et le dynamisme qu'elle peut insuffler au tissu social local. Sa faiblesse réside dans l'aspect discrétionnaire de l'« écoute sélective » que pratiquent les décideurs face aux idées émanant des classes populaires. La difficulté majeure de ce modèle tient à la nécessité d'associer réellement la participation à la prise de décision : comme Alves, Allegretti (2012) l'ont démontré dans le cas des expériences portugaises de budget participatif, les modèles purement consultatifs affichent une plus grande fragilité en raison du fossé existant entre les attentes qu'ils génèrent et les résultats concrets obtenus. À cela s'ajoute la difficulté qu'il y a à associer proximité et modernisation de l'État au-delà de l'échelle du quartier, et à éviter l'esprit de clocher.

Aujourd'hui, c'est en Europe que le modèle de démocratie de proximité semble le plus répandu. Il s'appuie souvent sur les conseils et les fonds de quartier (en règle générale, une petite part du budget général ou des investissements), et prend plutôt la forme d'une participation à des « microdécisions » au sujet des équipements et des services de quartier. Le phénomène est identique en Amérique du Nord, en Australie, en Corée et au Japon, ainsi que dans plusieurs pays du Sud global. Plusieurs expériences, comme celles menées dans le XI^e arrondissement de Rome (devenu aujourd'hui le VIII^e), à Lisbonne (Portugal), à Ulsan, dans l'arrondissement de Dong-gu (Corée), ou dans la région Poitou-Charentes, se situent plutôt entre démocratie de proximité et démocratie participative, même si le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes était plus proche du second modèle que du premier.

4.3 Modernisation participative

Les stratégies de *New Public Management* (nouveau management public ou nouvelle gestion publique), et la culture que ce concept sous-tend, semblent être à l'origine du troisième modèle. La modernisation participative est en effet apparue dans un contexte où l'État et les gouvernements locaux entreprennent de se moderniser (afin d'accroître leur efficacité et leur légitimité) ou cherchent à résister aux pressions en faveur des privatisations. Les budgets participatifs relevant de ce modèle sont le plus souvent de type *top-down*, ils sont peu politisés et ont rarement une portée autre que consultative. Contrairement à la démocratie de proximité, la modernisation ne se fait pas uniquement à l'échelle du quartier, mais aussi à celle de l'administration centrale et de ses principaux prestataires de services. Dans ce modèle, les participants sont considérés comme des usagers ou des clients ; l'intégration de groupes marginaux ou le lancement de politiques sociales ne présentent donc aucun intérêt. La société civile ne dispose que d'une autonomie limitée, et il n'y a de place ni pour un quatrième pouvoir, ni pour un contre-pouvoir coopératif. Les budgets participatifs de ce modèle renforcent en général la légitimité des politiques publiques, même si l'action politique reste à l'arrière-plan. Le public visé appartient essentiellement à la classe moyenne ou aux fractions supérieures des classes populaires. Les cadres normatifs de ce genre de budget participatif s'appuient sur les versions participatives du *New Public Management*.

Le point fort de ce troisième modèle est le lien étroit qui se crée entre modernisation administrative et participation, et le fait qu'un consensus politique puisse facilement être atteint. Il est par contre plus difficile d'aborder des problèmes plus larges, notamment sur le plan de la justice sociale. Les dispositifs proches de la modernisation participative ont souvent un caractère purement gestionnaire et tendent à être prisonniers de procédures uniquement technocratiques. À l'avenir, le grand défi sera d'accroître la mobilisation et l'autonomie de la société civile, tout en redonnant un sens politique au dispositif afin d'impulser un nouvel élan à la vie publique.

Ce modèle a eu une grande influence en Allemagne et, dans une moindre mesure, dans d'autres pays d'Europe du Nord. Il a joué un rôle significatif dans la mise en œuvre d'outils participatifs autres que les budgets participatifs : chartes de consommateurs, fiches d'évaluation, comités de consultation, enquêtes ou bien encore permanences téléphoniques. On peut aussi y intégrer certains conseils ou managements de quartier. Des pays non européens, comme la Chine, ont eux aussi tiré parti de cette approche. Dans le monde entier, de nombreuses municipalités de couleurs politiques très diverses ont lancé des budgets participatifs relevant de ce modèle.

À Cascais (aujourd'hui l'exemple en cours de budget participatif le plus dynamique dans la péninsule ibérique), mais aussi ailleurs, on investit beaucoup dans la modernisation participative. D'autres budgets participatifs comme à Bagira (l'une des trois communes de Bukavu, capitale du Sud-Kivu, en République Démocratique du Congo), à Zeguo en Chine ou à Cologne en Allemagne se situent, eux, entre modernisation participative et démocratie de proximité.

Encadré 2 :

Modernisation participative : l'exemple d'Hilden en Allemagne

La ville industrielle de Hilden (57 000 habitants) se trouve dans la région de Mettmann en Rhénanie-Du-Nord-Westphalie. Mis en place en 2011 dans le cadre du projet pilote de « budget participatif municipal » lancé par le *Land*, le budget participatif de Hilden figure parmi les rares exemples allemands qui peuvent être considérés comme un patrimoine solide et durable. Il imprègne fortement la culture politique locale au-delà des affiliations politiques. Ce budget participatif est d'abord et avant tout conçu pour rendre les finances de la ville et le travail de la municipalité plus transparents pour les citoyens. Chaque année, une brochure contenant les principales informations est élaborée à cet effet. Un forum de citoyens est au cœur du dispositif participatif. Plusieurs participants y sont conviés par tirage au sort, mais tout citoyen intéressé peut également y participer. Le maire et son adjoint aux finances viennent un soir leur présenter la situation financière de la ville dans son ensemble. S'ils ont des questions, les participants peuvent s'adresser aux membres du conseil municipal présents et inscrire sur des fiches prévues à cet effet leurs suggestions d'amélioration avant de les déposer dans une boîte. Bien qu'à ce stade, aucune priorité n'ait encore été fixée, chacun reçoit une réponse personnelle lui indiquant si sa suggestion va être mise en œuvre ou non, et si oui à quelle date. Les propositions retenues sont essentiellement des petits travaux de réparation des équipements publics (bâtiments, routes etc.) ou des petites modifications au niveau des services (heures d'ouvertures, organisation de la bibliothèque etc.). En 12 ans d'expérience, de nombreux outils intéressants ont été créés afin de rendre le dispositif et la communication des informations plus attrayants, comme par exemple le jeu de société « Hildopoly » qui permettait aux écoliers de participer avec leur famille à des simulations et des discussions autour du budget municipal. Depuis, face à l'augmentation de la dette de la commune, Hilden est passé à un dispositif axé sur les coupes budgétaires. En 2012, les citoyens ont été invités à donner leur avis sur un projet d'économies élaboré par des experts indépendants. Les réunions en présentiel ayant apparemment été

supprimées, les citoyens ont pu commenter par internet les 43 recommandations des experts. Celles-ci prévoyaient des économies s'élevant au total à 7,5 millions d'euros.

4.4 Participation des parties prenantes (*stakeholders*)

Comme son nom l'indique, ce quatrième modèle repose essentiellement sur l'idée que les citoyens impliqués dans un budget participatif ne constituent qu'une fraction d'un groupe plus important d'acteurs animant les discussions autour du budget. À leurs côtés interviennent des entreprises privées, des ONG et le gouvernement local. Dans ce modèle, la politique locale semble n'avoir qu'une faible marge de manœuvre face aux logiques économiques, les bailleurs de fonds menant le bal. Même si les procédures participatives se voient reconnaître un pouvoir de décision, elles restent enfermées dans une dynamique *top-down* qui empêche l'émergence d'un contre-pouvoir coopératif ou d'un quatrième pouvoir. Les budgets participatifs de ce type incarnent l'élargissement des mécanismes de gouvernance (dans lesquels les acteurs économiques privés ont une influence institutionnalisée dans le processus décisionnel). Dans le partenariat public/privé participatif, la société civile a peu de pouvoir et d'autonomie, même si les règles de délibération sont clairement définies. La majorité des participants impliqués dans le budget participatif sont issus des classes moyennes, les politiques ayant quant à elles visiblement intégré les contraintes de la mondialisation néolibérale. Des organisations internationales comme la Banque mondiale ou les Nations Unies ont déjà largement contribué à sa diffusion.

La principale force de ce modèle réside dans le lien qui unit les structures organisées les plus importantes de la société, ce qui amène à obtenir plus facilement des consensus autour de certains aspects des politiques publiques. La participation des « parties prenantes » (*stakeholders*), intègre des entreprises privées qui, bien qu'elles soient essentielles au développement local, ont tendance à ne pas être impliquées dans d'autres modèles de participation. Dans le modèle des parties prenantes, les rapports de force sont cependant

déséquilibrés et la participation des citoyens non organisés est exclue. Ce modèle se situe donc aux antipodes de la démocratie participative. Il se heurte en outre à de grandes difficultés : combiner participation et modernisation, ne pas se contenter d'une écoute sélective dictée par des motivations subjectives, débattre de façon pertinente des sujets les plus polémiques, et enfin équilibrer le poids des différents acteurs impliqués dans la dynamique. Il est également important pour l'avenir de bien réfléchir à la façon dont peuvent être contrebalancées les pressions visant à transformer les ONG et les associations en organisations quasi-gouvernementales ou en entités semi-commerciales.

Bien que la plupart des expériences relevant de ce modèle aient eu lieu en Europe de l'Est, notamment à Plock (Pologne), elles ont eu une influence considérable, surtout dans les pays anglo-saxons. Certains budgets participatifs africains correspondent aussi en partie à ce modèle, en particulier ceux où le dispositif est conçu comme moteur de décentralisation et où les acteurs extérieurs à celui-ci jouent un rôle important dans le financement du dispositif, comme c'est parfois le cas à Madagascar. Les conférences globales sur le climat s'apparentent assez largement à ce modèle, les coalitions de firmes transnationales et les grandes ONG étant invitées à titre d'observatrices à participer aux débats intergouvernementaux.

4.5 Néo-corporatisme

Le trait marquant du néo-corporatisme est le rôle central que joue le gouvernement local en associant autour de lui des groupes organisés (essentiellement des ONG, syndicats et associations professionnelles), des groupes sociaux (seniors, groupes d'immigrants etc.) et diverses institutions ou agences locales. Dans les budgets participatifs relevant de ce modèle, le gouvernement cherche à mettre en place une large consultation avec « ceux qui comptent ». Il essaie de parvenir à un consensus social à travers une médiation des intérêts, des valeurs et des demandes de reconnaissance des diverses composantes de la société. Dans ce modèle, les tendances politiques des gouvernements locaux sont variables, de même que la dynamique de modernisation

de l'administration publique. Les règles participatives sont parfois formalisées, mais la qualité des délibérations est instable et les structures néo-corporatistes locales ont en règle générale un rôle consultatif. Même si la société civile conserve un poids important, son indépendance procédurale est plutôt limitée. Comme les dynamiques sont surtout de type *top-down*, l'émergence d'un contre-pouvoir coopératif, voire d'un quatrième pouvoir, semble impossible. Les résultats obtenus tiennent davantage au renforcement de la participation traditionnelle qu'aux vertus du dialogue entre acteurs d'une participation traditionnelle d'un côté, et non traditionnelle de l'autre. À l'échelle nationale, l'approche néo-corporatiste est adoptée en particulier dans la gestion du système de santé ou des Conseils économiques et sociaux. Ces derniers sont parfois très formalisés et dotés d'un véritable pouvoir décisionnaire, qu'ils peuvent partiellement déléguer aux partenaires sociaux.

Le modèle néo-corporatiste tend à être prédominant dans les dispositifs de l'Agenda 21 local (où différents acteurs locaux se réunissent pour débattre de sujets communs, mais n'ont cependant aucun pouvoir légal pour concrétiser leurs propositions) ou dans les plans de stratégies participatives (où les gouvernements invitent différents groupes à participer à des tables rondes). Dans le contexte des budgets participatifs, ce modèle n'a eu qu'une influence limitée, et ce surtout en Espagne, tandis que les organisations internationales ont souvent joué un rôle majeur dans sa diffusion.

4.6 Développement communautaire

Le dernier modèle se concentre sur la mise en œuvre des projets par les communautés locales et non par les agents du service public. Le développement communautaire, qui tend à se dissocier de l'administration municipale, prend la forme d'un dispositif participatif puissant, animé par une dynamique à la fois *bottom-up* et *top-down*. Les élus disposent alors d'une marge de manœuvre généralement assez limitée pour influencer l'ordre des priorités. L'émergence d'un quatrième pouvoir institutionnel et d'un contre-pouvoir coopératif est plus probable dans ce contexte que dans la plupart des autres modèles. La majorité des budgets

participatifs relevant du modèle de développement communautaire ne sont pas étroitement liés aux institutions locales. C'est ce qui différencie ce modèle de celui de la démocratie participative. En général, l'influence de Porto Alegre se dilue dans des traditions communautaires plus anciennes. De nombreux budgets participatifs inspirés par le modèle du développement communautaire reposent sur des règles procédurales claires, et la qualité des délibérations est relativement élevée. Les participants les plus actifs sont le plus souvent issus des fractions supérieures des classes populaires, qui s'investissent dans le fonctionnement des associations communautaires. Dans ce modèle, les ONG et associations communautaires jouent souvent un rôle décisif, surtout lorsqu'elles défendent les droits des groupes subalternes ou marginalisés. Dans ce type de configuration, il y a de grandes chances pour que la participation non traditionnelle liée aux activités communautaires n'évolue guère vers une participation traditionnelle (appartenance à un parti et vote aux élections). La tendance politique des gouvernements locaux n'est pas un élément déterminant pour ce modèle de budget participatif. Les cadres normatifs font référence à l'*empowerment* et l'organisation communautaire selon Saul Alinsky, mais aussi au socialisme des guildes, au libéralisme de gauche, à la pédagogie des opprimés de Paulo Freire, et souvent aux traditions de communautés locales, en particulier des communautés indigènes (comme le montre la tradition *minga* dans les Andes).

Dans le Nord global, les budgets participatifs orientés vers ce modèle se sont principalement développés dans les pays anglo-saxons, par exemple au Canada (budget participatif de Guelph, société de logement Toronto Housing Community) ou au Royaume-Uni, où ils sont prédominants (l'expérience de Tower Hamlets à Londres peut être considérée comme emblématique). Cependant, d'autres pays comme le Japon ont eux aussi adopté ce modèle. Le développement communautaire est largement répandu dans le Sud global, avec les exemples des villages de Fissel ou de Gnagagnao (département de M'bour, Sénégal) ou les expériences de travail avec les plus démunis dans les banlieues des métropoles, comme à Villa El Salvador (Pérou), ou dans les communautés andines. D'autres formes de développement

communautaire ont émergé, contribuant à faire de cet outil l'un des instruments de participation citoyenne les plus répandus. Citons ici les *Community Development Corporations* aux États-Unis, mais aussi différentes formes d'organisations communautaires (aussi bien dans le Nord que dans le Sud global), ou enfin, les conseils communaux au Venezuela.

Ce modèle présente l'avantage de rendre possible la mise en place d'expériences là où les gouvernements locaux ont peu de pouvoir et où la société civile dispose au contraire d'une grande autonomie et d'une véritable tradition d'organisation. Sa principale faiblesse concerne la difficulté à penser la ville dans son ensemble, dans la mesure où les énergies se focalisent souvent sur de petits investissements locaux. Le développement communautaire pâtit aussi de la fragilité des liens entre participation, modernisation de l'administration et politiques institutionnelles. Les difficultés de ce modèle sont de préserver la gestion des organisations communautaires de toute influence managériale, et de les empêcher de se transformer en « organismes parapublics » producteurs de services pour les institutions publiques locales. Enfin, les dispositifs de ce type ont souvent du mal à se projeter au-delà de l'échelle micro-locale et à participer à la transformation des politiques institutionnelles.

Encadré 3 :

Leith (Grande-Bretagne) : un projet pilote pour le budget participatif d'Édimbourg ?

Bradford, ville post-industrielle du West Yorkshire (523 000 habitants) a donné jour à l'un des premiers budgets participatifs du Royaume-Uni, dans le cadre du programme de renouvellement des quartiers (NRP, pour Neighborhood Renewal Program) initié au plan national destiné à favoriser le développement social, économique et politique des zones les plus pauvres du pays.

La plupart des budgets participatifs ont été mis en œuvre grâce au soutien et au réseau soigneusement tissé de l'ONG The PB Unit. Ce fut notamment le cas à Leith, zone portuaire d'Édimbourg, où le Leith Neighbourhood Partnership (LNP, l'un des 12 organismes-cadres opérant dans la capitale

écossaise, qui comprend une population d'environ 43 850 personnes dans les circonscriptions électorales de Leith et Leith Walk) a décidé en 2010, en collaboration avec les bureaux locaux et centraux des communautés du Conseil d'Édimbourg, de réfléchir à « l'utilisation des budgets participatifs comme moyen d'adapter la démocratie locale aux intérêts communautaires ».

Ce partenariat réunit des conseillers de circonscription, des représentants du conseil communautaire, la police, les pompiers, l'antenne du NHS (*National Health Service*, système britannique de santé publique) pour la région du Lothian, des associations de bénévoles, la société Forth Ports et the *Port of Leith Housing Association*, une association gérant des logements. L'expérience, baptisée « *Leith Decides* » a absorbé 35 % des subventions allouées aux projets communautaires pour 2010-2011 (environ 16 600 £, soit un peu plus de 20 000 €). Elle consistait à mettre en place plusieurs événements entre novembre 2010 et février 2012 qui ont permis aux habitants de choisir les projets qui se verraient attribuer des subventions allant jusqu'à 1 000 £ (1250 € environ). Les membres du conseil municipal de la ville d'Édimbourg encadraient un comité de pilotage constitué de citoyens volontaires et de membres du LNP. Celui-ci planifiait et promouvait les événements par le biais de la radio, de la presse, des bibliothèques locales, de newsletters communautaires, de sites internet, de flyers, d'affiches, d'une page Facebook (dont la consultation a augmenté de 63 % au cours de la deuxième année) et de panneaux publicitaires.

Entre la première et la deuxième année, le nombre de participants a doublé, ce qui dépassait les objectifs. 75 % des participants se sont montrés très satisfaits. Suite au succès de l'opération pilote de 2010/2011, la part des subventions allouée aux projets communautaires par le biais de « *Leith decides* » a été augmentée pour passer à 40% l'année suivante. La mise en place d'un vote de préférence a permis aux électeurs d'attribuer une note à chacun des cinq projets proposés. Les bulletins de vote qui ne correspondaient pas à cette exigence, n'étaient pas décomptés. Les objectifs de l'exercice fiscal 2012-2013 sont multiples : (a) mettre en

place des indicateurs de performance pour s'assurer que les votants sont représentatifs du profil de la communauté ; (b) se servir davantage de la communication électronique ; (c) utiliser le vote par internet et par voie postale, particulièrement pour les groupes exclus ; (d) permettre un accès à l'information et au vote dans les écoles et les bibliothèques. Suite au succès de l'expérience de Leith, d'autres secteurs ont commencé à débattre de la mise en place de dispositifs similaires, et des discussions sont en cours avec la mairie d'Édimbourg pour engager à l'avenir l'ensemble de la municipalité dans un budget participatif.

Tableau 1. Principales caractéristiques des six modèles de participation citoyenne

	Démocratie participative	Démocratie de proximité	Modernisation participative	Participation des parties prenantes (<i>stakeholders</i>)	Néo-corporatisme	Développement communautaire
1. Contexte						
Relations entre État, marché et tiers secteur	Affirmation de l'État	Affirmation de l'État	Affirmation de l'État	Hégémonie du marché	Affirmation de l'État	Hégémonie du marché, affirmation du tiers secteur
Tendance politique du gouvernement local	Gauche	Variable	Variable	Variable (mais gauche radicale exclue)	Variable	Variable
2. Cadres et objectifs						
Cadres normatifs	Démocratie participative, socialisme post-autoritaire	Version délibérative du républicanisme, démocratie délibérative	Version participative du <i>New Public Management</i>	Gouvernance participative	Néo-corporatisme, gouvernance participative	<i>Empowerment</i> , organisation communautaire, pédagogie des opprimés, traditions libertaires, libéralisme de gauche

	Démocratie participative	Démocratie de proximité	Modernisation participative	Participation des parties prenantes (<i>stakeholders</i>)	Néo-corporatisme	Développement communautaire
Objectifs sociaux	Justice sociale, inversion des priorités	Transformation des relations sociales, solidarité sans politique de redistribution	Paix sociale, pas d'objectifs de redistribution	Renforcement du capital social, croissance économique, objectifs de redistribution accrus	Consensus et cohésion sociale	<i>Empowerment</i> de groupes subalternes, action affirmative, pas de politique générale de redistribution
3. Procédures						
Règles du jeu, qualité des délibérations	Règles clairement définies, bonne qualité des délibérations	Règles informelles, qualité des délibérations insuffisante ou moyenne	Règles pas toujours clairement définies, qualité des délibérations insuffisante	Règles clairement définies, qualité des délibérations moyenne à bonne	Règles pas toujours clairement définies, qualité des délibérations variable	Règles pas toujours clairement définies, qualité des délibérations moyenne à très bonne
Autonomie procédurale de la société civile	Forte	Faible	Faible	Faible	Variable	Forte
Quatrième pouvoir	Oui	Non	Non	Non	Non (à l'échelle locale)	Oui
4. Action collective						
Poids de la société civile dans le processus	Fort	Faible	Faible	Faible	Fort	Assez fort
Dynamique <i>top-down</i> et/ou <i>bottom-up</i>	<i>Top-down</i> et <i>bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i>	<i>Top-down</i> et <i>bottom-up</i>
Consensus ou résolution des conflits par la coopération ; contre-pouvoir coopératif	Résolution des conflits par la coopération Contre-pouvoir coopératif	Consensus Pas de contre-pouvoir coopératif	Consensus Pas de contre-pouvoir coopératif	Consensus Pas de contre-pouvoir coopératif	Consensus Pas de contre-pouvoir coopératif	Résolution des conflits par la coopération Contre-pouvoir coopératif

	Démocratie participative	Démocratie de proximité	Modernisation participative	Participation des parties prenantes (<i>stakeholders</i>)	Néo-corporatisme	Développement communautaire
5. Autres						
Lien entre politique conventionnelle et politique participative	Combinaison	Participation instrumentalisée	Faible (la participation est un outil de gestion)	Faible (la participation est un outil de gestion)	Renforcement de la participation traditionnelle	Substitution (développement de la participation découplé de la politique conventionnelle)
Forces, faiblesses, défis	<ul style="list-style-type: none"> – Associe forte dynamique participative et justice sociale – Conditions très spécifiques – Faire le lien entre participation et modernisation ; éviter le risque de cooptation des citoyens mobilisés 	<ul style="list-style-type: none"> – Meilleure communication entre les décideurs et les citoyens – Écoute sélective – Associer participation et processus décisionnel formalisé, ainsi que participation et modernisation de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> – Fait le lien entre participation et modernisation ; large consensus politique – Faible politisation – Augmenter la participation et l'autonomie de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> – Inclut les entreprises privées – Prédominance des intérêts privés – Équilibrer le poids des différents acteurs ; autonomie des ONG 	<ul style="list-style-type: none"> – Obtention d'un consensus social – Exclusion des citoyens non-organisés ; rapports de force déséquilibrés – Faire le lien entre participation et modernisation ; autonomie de la société civile 	<ul style="list-style-type: none"> – Adapté dans un contexte où la gouvernance locale est faible et la tradition communautaire puissante – Pas de vision globale de la ville – Limiter l'influence managériale ; dépasser l'échelle micro-locale
Pays	Budgets participatifs : Amérique latine, Espagne, Corée du Sud	Budgets participatifs : Europe, Amérique du Nord, Corée, Japon, Sud global	Budgets participatifs : Allemagne, Europe du Nord, Chine	Budgets participatifs : Europe de l'Est, Afrique	Budgets participatifs : Limités	Budgets participatifs : Pays anglo-saxons, Japon, Sud global

5. Les cinq continents

Après cette première approche sur les budgets participatifs à travers le monde, nous allons nous intéresser de plus près à la situation de chaque continent. Pour chacun d'entre eux, nous décrirons le contexte général dans lequel sont apparus les budgets participatifs. Nous identifierons éventuellement les acteurs principaux, les réseaux et leurs objectifs. Et bien sûr, nous analyserons dans la mesure du possible les effets des budgets participatifs. De même, il nous paraît important de décrire des expériences concrètes et des situations qui mettent en évidence les aspects pratiques. Nous présenterons le plus souvent ces observations et la description des méthodes dans des encadrés, comme nous l'avons fait dans la partie précédente pour les différents modèles et typologies des budgets participatifs.

Nous décrivons tout d'abord la situation en Amérique latine, berceau des budgets participatifs. Le chapitre suivant évoquera ces dispositifs tels qu'ils existent en Europe et en Amérique du Nord, où nous pouvons parler d'un « retour des caravelles » : ici, les budgets participatifs illustrent bien la façon dont les pays industrialisés du Nord global peuvent apprendre des pays du Sud en termes d'innovation des politiques publiques et des processus décisionnels. Les budgets participatifs existent aujourd'hui aussi en Afrique et en Asie (et dans une bien moindre mesure en Océanie), régions du monde auxquelles nous consacrerons deux chapitres. Enfin, en conclusion, nous approfondirons l'apprentissage mutuel et aborderons des sujets relatifs à l'avenir des budgets participatifs.

I. Transformer la vie politique, est-ce transformer la société ? Les budgets participatifs en Amérique latine

L'Amérique latine est de loin le continent phare du budget participatif. C'est là que le dispositif a été inventé dans les années 1980 et que se concentraient près de 40% des budgets participatifs de la planète en 2012. Le pourcentage des cas les plus dynamiques y est encore plus élevé. L'influence de Porto Alegre a été décisive dans pratiquement toute cette région du monde, même si la méthodologie initiale a été adaptée au contexte local, voire combinée avec d'autres mécanismes. De plus, au fur et à mesure de sa dissémination sur le continent, de nouveaux acteurs, radicalement différents des réseaux de gauche qui la défendait au début, ont soutenu l'idée des budgets participatifs (comme la Banque mondiale). La logique sociale et politique s'est alors différenciée. Ainsi, le paysage actuel est tout aussi diversifié en Amérique latine que dans le reste du monde, comme nous le verrons plus loin.

Nous décrivons tout d'abord l'apparition du concept de budget participatif à Porto Alegre et la manière dont il s'est répandu dans le reste du Brésil et dans les autres pays sud-américains. Nous accorderons une attention particulière aux réseaux impliqués dans le processus. Puis, nous analyserons l'évolution du dispositif d'origine sous l'influence d'autres méthodologies, donnant lieu à des processus hybrides, pour conclure par un panorama des résultats et des dynamiques ainsi générées. Comment peut-on expliquer le succès apparent des budgets participatifs ? Les pratiques actuelles correspondent-elles réellement aux idéaux qui furent à l'origine de leur émergence ? Quelle est la tendance latino-américaine actuelle en matière de budget participatif ?

1. Il était une fois à Porto Alegre

Les budgets participatifs ont émergé au Brésil dans un contexte très particulier : ce pays où les inégalités de revenus sont parmi les plus criantes de la planète passa dans les années 1980 de la dictature à la démocratie. C'est ainsi que le Brésil fut pendant près de 20 ans le théâtre de mouvements sociaux d'une grande ampleur, avides de changements politiques et sociaux. Bien que la nouvelle

constitution très progressiste adoptée en 1988 ait été favorable à la participation citoyenne, le fonctionnement réel du système politique restait entaché de corruption et de clientélisme.

Capitale de l'État du Rio Grande do Sul, Porto Alegre (1,3 million d'habitants au début des années 1990 - 1,4 million d'habitants en 2007) s'est toujours montrée méfiante à l'égard du gouvernement central. Le niveau de vie y est supérieur à celui de la moyenne des villes brésiliennes, et la ville a connu les mouvements sociaux les plus forts du Brésil, essentiellement des mouvements urbains (Baierle, 2007 ; Avritzer, 2012). L'agglomération était aussi un bastion du Parti des Travailleurs (PT), formation qui était encore plus à gauche que dans le reste du pays.

Après quelques expériences dans des villes de plus petite taille (Bernardo de Souza, 2004), la dynamique du budget participatif s'est cristallisée à Porto Alegre dans la foulée de la victoire électorale du Parti des Travailleurs en 1988 et des opportunités qu'elle a créées. Néanmoins, la nouvelle municipalité de gauche ne fut pas la seule à impulser le nouveau processus participatif : la société civile, à savoir principalement les associations communautaires, a aussitôt revendiqué un plus grand droit de codécision. L'invention du budget participatif est donc le fruit de la convergence entre initiatives du sommet et exigences de la base. Le « système présidentiel local » en vigueur au Brésil joua un rôle clé : comme le maire de gauche élu par la base ne disposait pas de la majorité nécessaire à la chambre des députés municipaux, élue séparément, il lui fallait un ancrage dans la société civile, ce que pouvait lui fournir le dispositif de budget participatif, invention pragmatique et non simple application d'un concept intellectuel ou idéologique. Dès 1993, le budget participatif avait acquis ses caractéristiques les plus marquantes. En 2004, lorsque le PT perdit la mairie après 16 années au pouvoir, le dispositif était si bien établi que la nouvelle majorité d'opposition, tout en diminuant progressivement son ampleur, n'a pas osé l'abolir.

Depuis sa naissance en 1989-90, le budget participatif s'est vu assigner trois objectifs. Le premier est politique : il s'agit

de « démocratiser la démocratie », d'une part par le biais de la participation de la base et de la mobilisation des classes populaires exclues et marginalisées jusqu'alors par le système politique brésilien, et d'autre part par la lutte contre le clientélisme. Le deuxième objectif est social : inverser les priorités en faveur des populations les plus défavorisées, notamment celles des banlieues, quasiment laissées pour compte dans le processus d'urbanisation. Le troisième n'est apparu que plus tard, lorsque l'espoir d'une révolution rapide qu'entretenaient certains dirigeants PT s'est évaporé : le budget participatif devait contribuer à la mise en place de règles de bonne gouvernance qui éradiqueraient la corruption et amélioreraient l'efficacité des politiques publiques (Fedozzi, 1999 ; Gret, Sintomer, 2002).

Très complexe, le dispositif élaboré à Porto Alegre est une véritable invention institutionnelle. L'idée de base est de faire participer les citoyens non élus à l'allocation des fonds publics en leur conférant un pouvoir de décision direct au niveau des quartiers ou des secteurs, un pouvoir de codécision à l'échelle de la ville et un droit de regard à tous les niveaux. La pyramide participative compte trois étages : des assemblées ouvertes à tous dans les quartiers, des assemblées de délégués dans les secteurs et un conseil général du budget participatif au niveau de la ville. Outre les réunions organisées par secteur territorial, des commissions se concentrent sur des thématiques particulières (logement, infrastructures urbaines, développement économique, environnement, santé, éducation, jeunesse, culture, sport, etc.). Ces assemblées servent à établir des priorités et élire des délégués chargés du suivi des propositions formulées par la base. Tous les citoyens intéressés ont le droit d'y participer. Les associations ne sont pas privilégiées, même si elles jouent un rôle décisif dans l'organisation et la mobilisation des citoyens. Elles conservent leur indépendance par rapport à l'exécutif, qui demeure toutefois leur partenaire principal. Le conseil municipal, ne joue quant à lui qu'un rôle marginal dans le dispositif, même s'il est dans ses attributions de valider ou de rejeter le budget de la ville. Les règles qui régissent le budget participatif sont révisées tous les ans avec les participants. Elles prévoient une surveillance étroite des délégués par la base qui peut

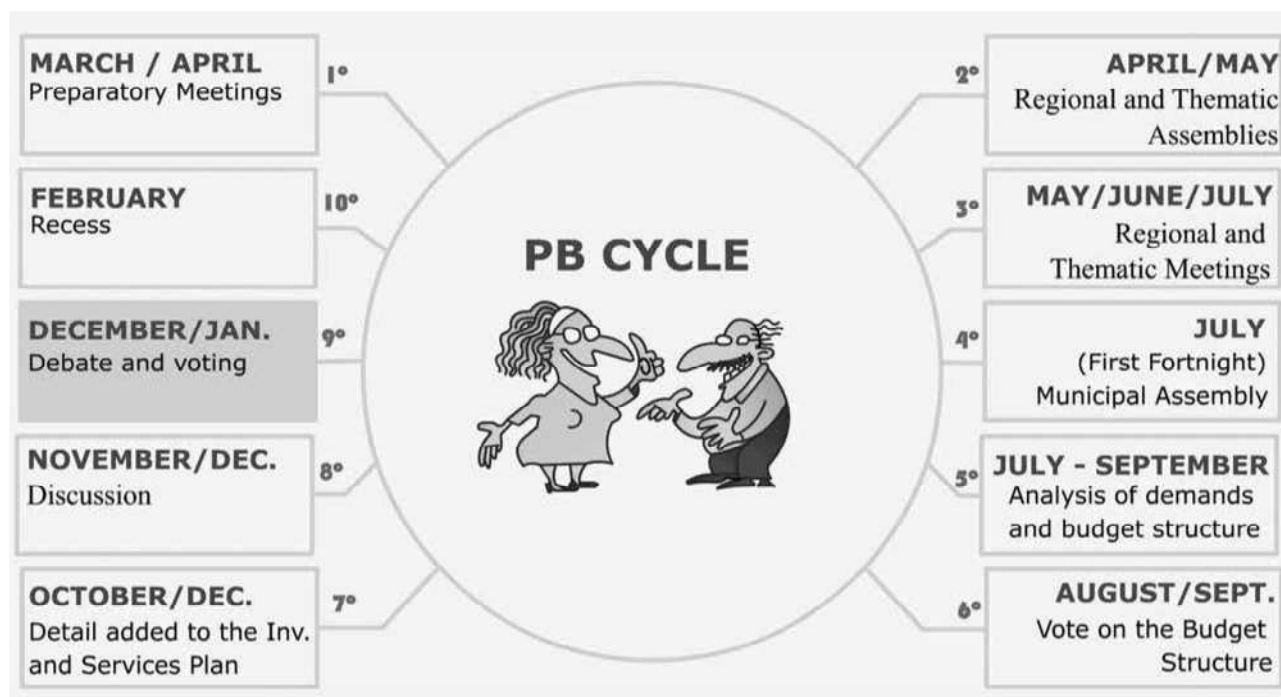
les relever de leurs fonctions. Leur mandat a une durée d'un an et les réélections sont limitées. Ces dispositions réduisent considérablement l'autonomie des délégués, ce qui les distingue fortement des élus habituels. Elles ont toutefois été assouplies ces dernières années. Au niveau de la ville, le conseil du budget participatif se réunit une fois par semaine pendant deux heures. Il veille à ce que la politique budgétaire municipale prenne en compte autant que possible les priorités des différents secteurs territoriaux.

À Porto Alegre, le dispositif de budget participatif n'est pas circonscrit à une période de l'année. Il suit un cycle annuel de février à décembre, comme le présente le schéma ci-dessous.

La plupart des discussions traitent des investissements publics annuels, mais d'autres sujets sont plus marginalement abordés, comme les recettes de la municipalité et les charges structurelles (salaires des fonctionnaires, recrutement de nouveaux collaborateurs par exemple). En revanche, les perspectives à long terme en matière d'urbanisme et de développement économique dépassent le cadre des budgets participatifs qui jouent un rôle très secondaire dans ce domaine, même si quelques liens se sont faits depuis le dernier plan cadre voté en 1999, afin de mieux en coordonner la gestion et les budgets participatifs à moyen et long terme.

La faisabilité technique des travaux publics proposés par les citoyens est examinée, puis les fonds dévolus à chacun des domaines d'investissement sont répartis entre les secteurs en tenant compte des critères suivants : (a) la liste des priorités locales établie selon les choix de la majorité d'après le principe « une personne, une voix » ; (b) le nombre d'habitants ; (c) la qualité des infrastructures ou des services disponibles. Une formule de répartition donne plus de poids aux secteurs les plus démunis, grâce à un coefficient susceptible d'être révisé chaque année (Genro, De Souza, 1997 ; Fedozzi, 2000 ; Herzberg, 2001 ; Baiocchi, 2005). Ce dernier critère, qui incarne de façon très concrète un principe de justice sociale fondamental, est l'un des aspects les plus originaux de l'expérience de Porto Alegre.

Figure 4 : Le cycle du budget participatif de Porto Alegre



Source: ONG Cidade, www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php

Légende

Dans le sens des aiguilles d'une montre, en commençant en haut à gauche :

mars/avril	Réunions préparatoires
avril/mai	Assemblées par secteur territorial et commissions thématiques
mai/juin/juillet	Assemblées par secteur territorial et commissions thématiques
juillet	(première quinzaine) Assemblée municipale (Conseil du budget participatif)
juillet - septembre	Analyse des demandes et structuration du budget
août/septembre	Vote de la structure du budget
octobre/décembre	Précision du Plan d'investissements et de services
novembre/décembre	Discussions
décembre/janvier	Débats des propositions et vote
février	Vacances

Bien qu'il se soit heurté à de sérieux défis, dont certains n'ont pas été complètement surmontés, les résultats du budget participatif de Porto Alegre sont étonnamment positifs dans l'ensemble, selon l'avis de nombreux chercheurs. Tout d'abord, la participation s'est accrue jusqu'en 2002. De plus, les caractéristiques sociales des participants sont frappantes : les personnes à faible revenu ont tendance à s'impliquer plus

que les autres, et au bout de quelques années, les femmes sont devenues majoritaires dans les assemblées, où les jeunes sont également très actifs. Même si les délégués ont un niveau d'éducation légèrement supérieur à la moyenne, sont souvent des hommes et des personnes d'un certain âge, ils sont assez représentatifs de la population de Porto Alegre (Fedozzi, 2007; OBSERVAPOA, 2013).

Le budget participatif donne la parole à ceux qui avaient toujours été exclus du système politique traditionnel. Il se traduit par un véritable *empowerment* de la société civile, essentiellement des classes populaires (Baierle, 2007). De plus en plus de citoyens ordinaires ont en effet rejoint des initiatives et des associations pour faire aboutir leurs demandes dans le processus de budget participatif. L'influence des structures clientélistes a été largement battue en brèche ; et les rapports entre système politique et société civile se sont nettement améliorés (Avritzer, 2012a ; 2012b ; 2002).

Le budget participatif a par ailleurs entraîné une réorientation des fonds publics vers les quartiers les plus défavorisés ; du moins en ce qui concerne la part des investissements définie au sein du processus participatif (Mororo, 2009) : des dispensaires ont été mis en place, le nombre d'écoles maternelles et élémentaires a augmenté, un grand nombre de rues ont été asphaltées dans les bidonvilles et la plupart des ménages ont à présent accès à l'eau courante et au tout-à-l'égout. Ces résultats sont dus à la forte participation des ouvriers et des classes populaires au processus et à l'amélioration de la qualité des services publics et des infrastructures qui l'ont accompagné.

Tableau 2 :
Critères de répartition des fonds d'investissement à Porto Alegre

Priorité thématique locale	
Coefficient 5	
Première priorité	4 points
Deuxième priorité	3 points
Troisième priorité	2 points
Quatrième priorité	1 points
Population	
Coefficient 2	
Plus de 90 001 habitants	4 points
De 45 001 à 90 000 habitants	3 points
De 25 001 à 45 000 habitants	2 points
Jusqu'à 25 000 habitants	1 points
Niveau de sous-équipement dans les infrastructures ou les services	
Coefficient 4	
De 76 à 100%	4 points
De 51 à 75,99 %	3 points
De 15 à 50,99 %	2 points
De 0,01 à 14,99 %	1 points

Source : brochure de la municipalité de Porto Alegre, 2005.

Une autre dimension cruciale est l'amélioration de la qualité de la gouvernance locale. La corruption, dont le niveau n'était déjà pas très élevé à Porto Alegre, a été rendue beaucoup plus difficile. Le budget participatif a également incité à réformer l'administration publique. Ainsi, un bureau de planification doté de vastes pouvoirs a été créé afin de faciliter le dialogue avec le conseil du budget participatif. À cela s'ajoute le renforcement de la coopération entre les diverses administrations, l'introduction de nouvelles méthodes de construction du budget (elles sont plus analytiques et moins incrémentielles), et l'amélioration des relations entre l'administration et les usagers (Fedozzi, 1999, 2000). La principale faiblesse de l'expérience de Porto

Alegre est liée à la gestion annuelle des investissements, qui a eu tendance à marginaliser la discussion sur les perspectives à long terme. Le risque est que les décisions prises dans le cadre du budget participatif entraînent des dépenses (entretien, salaires) difficiles à couvrir (Banque mondiale, 2008), ou qu'elles fassent obstacle à d'autres projets non prévus dans le budget participatif (Allegretti, 2003).

2. Les budgets participatifs dans le reste du pays

Quelles que soient les limites du dispositif de Porto Alegre et les défis auxquels il se heurte, d'autres villes du Brésil ont repris ce mécanisme de budget participatif. Ceci est assez surprenant, car le Parti des Travailleurs (PT) du Rio Grande do Sul était perçu comme très à gauche, même par les militants d'autres États brésiliens, et le PT détenait peu de municipalités dans les années 1990.

La progression n'en demeure pas moins impressionnante : on est passé de moins de 40 expériences de budget participatif en 1993-1997 à une centaine en 1997-2000, puis à près de 200 en 2001-2004 et enfin à 255-330 à la fin des années 2000 (du moins selon des critères « locaux » qui correspondent plus ou moins aux nôtres).

Au début des années 2000, à peine la moitié des budgets participatifs étaient sous la houlette de municipalités PT (de Grazia, Torres Ribeiro, 2003). C'est dans les grandes villes que l'essor fut le plus remarquable : en 2001-2004, un tiers des villes de plus de 100 000 habitants et près de 60% des villes de plus d'un million d'habitants avaient mis en place des dispositifs de budget participatif. 58% des habitants des villes de plus d'un million d'habitants vivaient dans un arrondissement où les élus avaient décidé d'introduire un budget participatif (Marquetti, 2005). En plus de Porto Alegre, d'autres grandes agglomérations brésiliennes étaient concernées : São Paulo (11 millions d'habitants), Belo Horizonte (3,1 millions d'habitants), Recife (1,4 million d'habitants) et Belem (1,25 million d'habitants). Le dispositif

a subi toutefois d'importants revers dans ces métropoles entre 2005 et 2010.

Les budgets participatifs se sont également répandus dans de plus petites villes situées dans des zones plus rurales, spécialement dans certaines parties du Rio Grande do Sul et à la périphérie de grandes conurbations comme à Santo André (673 000 habitants), Guarulhos (1,3 million d'habitants) ou Campinas (près d'un million d'habitants), trois villes proches de São Paulo. En 2001-2004, l'État de São Paulo comptait ainsi le plus de budgets participatifs. À cette époque-là, c'est dans le Sud et le Sud-Est du pays, dans la partie la plus développée du Brésil, que le plus grand nombre de personnes vivaient dans des municipalités gagnées à cette cause. Dans le Nord et le Nord-Est du Brésil, il fallut en effet attendre 2004 pour que le mécanisme commence à essaimer, le temps de mettre en place les conditions préalables nécessaires à l'élaboration d'un budget participatif réussi : meilleure transparence financière, coordination entre les différents services, lutte contre les pratiques bien ancrées de clientélisme et de « caciquisme ».

L'adoption du budget participatif par l'État du Rio Grande do Sul, après la victoire du PT en 1998, revêt une importance majeure malgré sa courte durée : avec la défaite du PT aux élections de 2002, l'expérience a été interrompue. L'application à l'échelle d'un État du dispositif inventé à Porto Alegre a suscité quelques problèmes : pour la base, il était difficile d'assurer un contrôle efficace des politiques publiques à cette échelle. Le budget participatif d'État avait tendance à court-circuiter les gouvernements municipaux. Après avoir été élu gouverneur du Rio Grande do Sul, Tarso Genro, maire de Porto Alegre à deux reprises et créateur au niveau national du Conseil de développement Économique et Social, a réintroduit dans cet État le budget participatif sous une nouvelle forme en 2011.

Encadré 4 :**Le système de participation citoyenne dans l'État du Rio Grande do Sul**

Une fois élus en octobre 2010, le Gouverneur Genro et sa coalition affichent la priorité de leur mandat : un système de participation citoyenne à l'échelle de l'État, capable d'évaluer et d'intégrer les outils créés au cours des 20 dernières années. En effet, contrairement à ce qui prévalait entre 1998 et 2002 (sous l'administration du gouverneur Olivio Dutra), le budget participatif ne semble plus être malgré sa popularité le meilleur dispositif de participation. De nouveaux instruments ont vu le jour, dont le Cabinet numérique, lauréat de plusieurs prix internationaux en 2013.

Le système de coordination est fragile mais le plan pluriannuel (PPA) représente pour beaucoup le dialogue permanent entre le gouvernement et la société. C'est ainsi qu'un débat public sur le contenu du PPA 2012-2015, entamé en mars 2011, a abouti à une série de 1 626 « marques d'intérêt ». Depuis 2011, d'autres États brésiliens (comme Bahia et Espírito Santo), ont adopté un système similaire. Par ailleurs, dans le cadre du budget participatif, les citoyens ont élu des délégués qui participent au conseil du PPA (qui compte 76 membres). Cependant, Tarso Genro perd les élections de 2014 et l'expérience menace de s'interrompre.

L'année 2004 marqua un tournant dans l'histoire du budget participatif au Brésil. Le PT perdit des villes importantes : Porto Alegre et São Paulo, mais aussi Belem dans le Nordeste et Caxias do Sul (300 000 habitants) dans le Rio Grande do Sul. Certaines d'entre elles, dont les trois dernières nommées ci-dessus, décidèrent d'interrompre le dispositif du budget participatif ou de le remplacer, sous un autre nom, par un système de participation moins abouti (à Caixas par exemple). D'autres villes, comme Porto Alegre, choisirent de maintenir le dispositif existant. La gauche remporta par ailleurs un grand nombre d'autres villes où elle mit en place des dispositifs de budget participatif. C'est ce qui s'est passé dans le Nordeste, où se créa un réseau de budget participatif dans lequel s'inscrivirent plusieurs expériences très dynamiques comme celles de Fortaleza (2,4 millions

d'habitants) et de Recife. Jusqu'en 2010, le nombre de budgets participatifs brésiliens augmenta très progressivement : environ 300 expériences dans l'ensemble du pays. Certaines municipalités récemment conquises par le PT (par exemple Canoas, une ville de 325 000 habitants dans la région de Porto Alegre) se lancèrent dans l'aventure. Elles élaborèrent des modèles intéressants et novateurs qui tentaient de corriger les limites apparues dans les expériences précédentes. Elles s'efforcèrent aussi de coordonner le budget participatif avec les dix autres mécanismes participatifs mis en place à l'échelle municipale et supra-municipale. Néanmoins, le nombre de personnes vivant dans une ville où le budget participatif est pratiqué a diminué au fil du temps. Ceci est dû à l'abandon du dispositif par la ville de São Paulo qui détient à elle seule, près de 11 millions d'habitants.

Si l'on se penche en revanche sur le nombre de cas, le budget participatif a pris de l'ampleur. Il est même peu à peu devenu un élément de gestion assez courant dans les administrations locales modernes et progressistes, quel que soit le parti en place. Les élections municipales brésiliennes de 2012 ont cependant modifié la donne. Il est ici important de signaler que plusieurs grands projets entrepris par le gouvernement central depuis 2004 ont contribué à affaiblir et à marginaliser les budgets participatifs : de grande envergure, ces projets sont totalement initiés par des acteurs institutionnels (« top down »). Les municipalités en bénéficient via des circuits très fermés qui ne dialoguent pas avec les communautés locales (Allegretti, 2013).

C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, après la défaite du PT aux élections municipales d'octobre 2012, l'avenir des expériences de Recife et de Fortaleza, pourtant récompensées par plusieurs prix, reste incertain. N'oublions pas cependant que le Réseau brésilien de Budget Participatif a été créé en 2007 dans le double objectif de favoriser les échanges entre les 62 villes membres, mais aussi de donner plus de visibilité au dispositif et d'attirer de nouveaux membres. En 2014 enfin, la ville Canoas, qui assure depuis 2013 la coordination du réseau à la place de Guarulhos, accueillera la Conférence annuelle de l'Observatoire International de la Démocratie Participative.

3. L'Amérique latine adapte les budgets participatifs sur l'ensemble du continent

À l'aube du XXI^e siècle, l'attrait du budget participatif s'est propagé bien au-delà des frontières brésiliennes, de sorte que ce dispositif est devenu l'un des instruments de participation citoyenne les plus populaires d'Amérique latine. Entre 618 et 1130 municipalités (sur un total de 16 000, dont certaines comptent parmi les plus peuplées du continent) ont ainsi mis en place des budgets participatifs. Si, géographiquement, presque toutes les régions d'Amérique latine, et dans une moindre mesure d'Amérique centrale, sont concernées, il convient cependant de relativiser cette dissémination, car la grande majorité des cas sont concentrés dans trois pays : le Brésil, le Pérou et la République Dominicaine.

Le concept du budget participatif s'est tout d'abord développé dans le Cône Sud, spécialement au début des années 2000. 40 à 60 villes l'ont implanté dès cette époque, sous diverses formes et avec des résultats variables. Les premiers à suivre l'exemple du Brésil furent ses voisins, l'Uruguay et l'Argentine, où des expériences importantes furent tentées dans quelques grandes villes, dont Montevideo (la capitale de l'Uruguay, qui compte plus de 1,325 million d'habitants est dirigée par le *Frente Amplio*, un parti de gauche, depuis 1990), les deux villes argentines Rosario (1,2 million d'habitants) et La Plata (600 000 habitants), et enfin Paysandú (85 000 habitants). Ces exemples ont influencé les mouvements de budget participatif dans d'autres villes, comme Buenos Aires, où le dispositif n'a été mis en place que dans quelques arrondissements et pour de courtes périodes. En 2010 enfin, un budget participatif intéressant a vu le jour à Corrientes, ville argentine de 380 000 habitants, et un réseau solide d'échanges, se réunissant annuellement, s'est établi dans le pays.

Quelques années plus tard, le budget participatif fut introduit au Paraguay et au Chili, au sein d'un plus petit nombre de villes, généralement de moindre importance. On estime que sur les 33 municipalités chiliennes qui avaient introduit

un budget participatif, seules 22 environ poursuivent encore l'expérience. Parmi elles, nous pouvons citer : La Serena (190 000 habitants), Quillota (76 000 habitants), Buin (63 500 habitants) et Lautaro (35 000 habitants). Selon le Forum chilien du budget participatif, 4,7% des habitants de ce pays étaient impliqués à un budget participatif dans leur municipalité en 2010. La tendance est à la hausse, surtout depuis que Carolina Toha Morales, récemment élue maire de Santiago (5,5 millions d'habitants), s'est publiquement engagée en décembre 2012 à introduire le budget participatif dans la capitale chilienne pour les quatre années suivantes (2013-2017).

Au Pérou, quelques expériences précoces virent le jour dès la fin des années 1990. Ce fut le cas par exemple à Villa El Salvador (350 000 habitants), un bidonville de la banlieue de Lima, et dans la petite ville portuaire d'Ilo (63 000 habitants) où plusieurs expériences de planification participative démarrèrent à cette période. Le grand tournant se produisit cependant en 2002-2003, lorsqu'une loi (certes réformée dix ans plus tard) rendit le budget participatif obligatoire dans tout le pays, tant à l'échelle régionale que municipale. Si toutes les régions et les gouvernements locaux ont donc théoriquement introduit un budget participatif, la mise en œuvre concrète est loin d'être satisfaisante partout : de nombreux cas de budget participatif sont « factices ». Bien qu'il soit très difficile d'évaluer le nombre d'expériences « réelles » en raison du manque d'études indépendantes et méthodologiquement cohérentes, nous estimons que 150 à 300 dispositifs de budget participatif remplissent les conditions que nous avons identifiées pour permettre une comparaison au niveau international, soit peut-être plus qu'au Brésil.

Encadré 5 :**Lorsque le budget participatif est obligatoire. Le Pérou, dix ans plus tard**

Le cas du Pérou est particulièrement intéressant, car le budget participatif y est obligatoire à toutes les échelles infranationales de gouvernement. Cette expérience ambitieuse est étroitement liée au processus de démocratisation initié en 2000 après la chute du régime autoritaire et corrompu d'Alberto Fujimori.

Du fait de plusieurs issues positives inattendues soulignées dans le rapport publié en 2008 par la Banque mondiale, le gouvernement péruvien a révisé la loi en 2009, de façon à passer de huit étapes initialement prévues à quatre seulement : (a) la préparation, qui comprend notamment l'inscription et la formation des agents administratifs et sociaux participant à l'expérience, (b) la concertation, c'est-à-dire la participation de plusieurs acteurs à la planification du projet et à la définition des thèmes prioritaires, (c) la coordination entre les différents niveaux de gouvernement ; et enfin (d) la formalisation des projets d'investissement, c'est-à-dire la tenue d'une assemblée au cours de laquelle tous les participants votent la liste finale des projets retenus.

C'est l'interprétation du terme « participants » qui différencie principalement les villes des régions. Il est censé englober des représentants de la société civile, des membres du Conseil de coordination local ou régional et des membres du gouvernement. On distingue le « modèle individuel », qui ouvre la voie à la participation de tous les citoyens ordinaires, et le « modèle corporatif », d'après lequel les participants représentent des organisations de la société civile (Banque mondiale, 2008). La majorité des exemples péruviens ont opté pour le second modèle (McNulty, 2011, 2012) et ont conservé ainsi les pratiques de la planification participative.

Les consignes de 2010 stipulent que tous les projets retenus doivent être liés au plan de développement et avoir un impact significatif. Cela veut dire que les projets régionaux doivent correspondre à un budget d'au moins 1 million de dollars US et avoir des retombées positives sur au moins

deux provinces et 5% de la population. Une étude de la Banque mondiale (2010 : 8), estime qu'en 2007, 36% des budgets infranationaux (393 millions \$ US ou 300 millions € environ) ont été débattus dans le cadre d'un processus de budget participatif.

Le gouvernement central a joué un rôle significatif dans la réduction du nombre d'expériences factices en les privant de relais étatiques. Ainsi, les participants aux dispositifs de budget participatif sont mieux perçus, tandis que les hommes politiques à l'échelle nationale soutiennent davantage ces expériences (McNulty, 2012). Il est dès lors devenu possible d'envisager une augmentation progressive du nombre et de la qualité des processus participatifs « réels » dans les années à venir (Remy, 2011).

La progression du budget participatif fut de moindre ampleur dans les autres pays d'Amérique du Sud. Les chiffres, peu précis, oscillent entre 25 et 40 cas en 2012, ce qui correspond même à une régression par rapport à la situation, sept ans auparavant.

En Bolivie, dans le cadre de réformes de décentralisation, une loi nationale a été adoptée en 1994 sur la participation populaire. Sa mise en œuvre varie beaucoup d'une région à l'autre. De plus, les mouvements sociaux qui ont abouti à l'élection d'Evo Morales à la tête du pays et le développement d'autres processus participatifs – notamment l'Assemblée Constituante de 2006-2007, pour nommer ici l'exemple le plus significatif – ont freiné la dissémination des budgets participatifs dans les 327 municipalités (Santos, 2012).

En Équateur, de nombreuses villes indigènes (dont Cotacachi, 37 000 habitants) et plusieurs municipalités avec une forte proportion d'Indiens (Cuenca, 420 000 habitants) ont adopté un dispositif de budget participatif au début des années 2000. Dans les deux cas, cet engagement a faibli à partir de 2010, alors même que la nouvelle Constitution imposait un plus fort degré de participation aux municipalités. Les revers électoraux se sont en effet traduits dans

de nombreux cas par l'abandon de l'expérience, d'autant que Correa, le président de gauche élu en 2006, n'est pas favorable à la participation de citoyens ordinaires.

En Colombie, où ce dispositif n'est apparu que plus tard, le budget participatif bénéficie d'un réseau national très actif d'échanges entre municipalités, créé en 2008. Beaucoup de villes, petites et grandes, situées pour la plupart en zone de conflit, se sont lancées dans un processus participatif avec une dimension budgétaire. L'exemple le plus ancien est Pasto (500 000 habitants), dans la région méridionale de Nariño, dont l'expérience est intimement liée à la tradition ancestrale d'entraide mutuelle propre aux Indiens de la région (Allegratti, 2007). Le processus a démarré vers 2004 et a fait fi des affiliations partisans. Aujourd'hui, les exemples les plus marquants portent sur la discussion des priorités retenues dans le Plan Cadre Stratégique. Ils se déroulent dans les plus grandes villes du pays, dont Medellin (2 230 000 habitants environ), où l'on constate une forte participation des jeunes et des femmes, et Bogota (7,5 millions d'habitants), où le projet lancé en 2006 avec le Parti Progressiste, cible les lycées. Notons que dans ces deux cas, des règles claires de fonctionnement ont été précisées par des arrêtés municipaux. Rappelons par ailleurs qu'en Colombie, la participation citoyenne est encouragée par la Constitution qui l'a érigée en un principe clé de l'État démocratique et en un droit fondamental des citoyens. Le budget participatif est ainsi présenté comme un outil incontournable, aussi bien dans le Plan de Développement national que dans la récente réforme du cadre juridique municipal.

Enfin, au Venezuela, quelques expériences ont été lancées au début des années 1990 (notamment à Caroni, 705 400 habitants, dans la région de Bolivar). D'autres ont suivi dix ans plus tard, grâce aux conditions cadres favorables créées par la Constitution de 1999. Citons ici l'expérience la plus connue, celle de Barquisimeto (1,432 million d'habitants) dans l'Iribarren, étendue en 2012 à l'État de Lara. Le budget participatif n'est néanmoins pas très répandu dans ce pays où d'autres formes de participation citoyenne se sont toutefois largement développées sous le gouvernement Chavez.

C'est notamment le cas des « conseils communaux » (*Consejos Comunales*) et des « communes » (*Comunas*), qui ont des points communs avec le budget participatif.

Encadré 6 :

Les conseils communaux et les communes : un mécanisme unique de participation citoyenne au Venezuela

Sous la présidence d'Hugo Chavez, une nouvelle forme de participation a été inventée au Venezuela. Au niveau du quartier, les résidents peuvent se réunir et élire des délégués afin de proposer et de réaliser des projets communautaires. Les décisions sont prises par l'assemblée générale de la communauté ou par le conseil participatif. Ces *consejos comunales* reçoivent directement de l'argent des différents bureaux du gouvernement central ou d'entreprises publiques. Les *consejos* peuvent théoriquement recevoir des subventions des autorités locales. Cela se produit rarement, car ils en sont détachés et se trouvent d'une certaine manière en concurrence avec elles, d'autant que la répartition des tâches n'est pas claire. Cette méthode de participation a pour particularité d'impliquer directement les communautés dans la réalisation des projets. C'est cette dimension qui fait du conseil communal une forme particulière de développement communautaire. En novembre 2009, une nouvelle loi a renforcé leur rôle et les a incités à se former en fédérations communales (*comunas*) pour élargir leur champ d'intervention. L'objectif officiel à terme est la création d'un « État Communal », reprenant les principes de la démocratie directe. Il existe aujourd'hui des milliers de « conseils communaux » et des centaines de « communes » qui ont perçu l'équivalent de millions d'euros, beaucoup plus que la plupart des autres expériences participatives dans le monde. Une définition assez souple du budget participatif pourrait englober « conseils communaux » et « communes », dans la mesure où ces dispositifs présentent certaines caractéristiques des mécanismes officiellement qualifiés de budgets participatifs dans d'autres pays du Sud. En revanche, comme ils ne sont pas coordonnés avec les gouvernements locaux mais dépendent seulement du gouvernement national, ils ne correspondent pas à l'un de nos critères. C'est pourquoi

nous ne pouvons pas les inclure dans la présente étude. Les conseils communaux et les communes court-circuitent en effet les gouvernements locaux dans un contexte où « l'État communal » a apporté des améliorations sociales, mais est inefficace sur le plan économique et de plus en plus autoritaire.

En Amérique centrale, au Mexique et dans la zone caraïbe, les expériences de budget participatif sont multiples mais difficiles à évaluer à cause du manque d'études cohérentes et systématiques. Un grand nombre de dispositifs se sont approprié l'intitulé sans pour autant être de réels exemples de budget participatif. Pour le Mexique, citons toutefois les expériences menées à Mexico, notamment à Tlalpan, Naucalpan et Iztapalapa (trois des 16 arrondissements de la ville, qui comptent respectivement 650 000, 800 000 et 1,9 million d'habitants) (Munevar, 2012), ainsi qu'à Ecatepec de Morelos (1,6 million d'habitants), mais la plupart ont été abandonnées avec des résultats inégaux, bien que la réforme de la Loi sur la Participation Citoyenne, adoptée en 2010 dans le district fédéral de Mexico, considère le budget participatif comme un instrument majeur de contrôle de l'utilisation des fonds publics (Gurza Lavalle, Isunza Vera, 2010).

L'un des exemples les plus intéressants d'Amérique Centrale est le budget participatif de San Salvador. Cette ville de plus de 300 000 habitants est la capitale d'El Salvador, un petit État dans lequel le parti de gauche au pouvoir, le FMLN, a fait preuve d'une vraie volonté politique de développer cette pratique. Au Nicaragua, la loi 40/1988 qui régit le cadre municipal spécifie dans deux articles que les autorités locales doivent engager le dialogue avec les citoyens sur la problématique du budget. Ceci a conduit à quelques expériences intéressantes au début des années 1990. Grâce au soutien de l'Agence danoise de Développement International (DANIDA), le cadre juridique municipal a été réformé, ce qui a facilité la mise en place d'autres dispositifs comme à Nandaimé (38 000 habitants), dirigée par un conseil de femmes, et à San José de los Remates (10 000 habitants) où le budget participatif était au cœur

du débat sur le thème de la transition d'une communauté rurale à un centre touristique durable.

La République Dominicaine, « société conservatrice centrée sur les partis » (Morgan et Espinal, 2009), située beaucoup plus à droite que tous les autres pays de la région sur l'échiquier politique, est un cas à part en ce qui concerne la diffusion du budget participatif. Comme au Pérou, le budget participatif a été rendu obligatoire en 2007 dans le cadre d'un processus de décentralisation. Cependant, la dynamique a démarré plus tôt dans un grand nombre de villes. L'obligation légale du budget participatif ne peut donc pas être assimilée à une injonction du pouvoir central ou de la Banque mondiale. La Fédération des Municipalités (FEDOMU) l'a fortement réclamée, car elle pensait que cela obligerait le gouvernement central à transférer les 10% réglementaires du budget national aux autorités locales (ce qu'il n'a pas fait malgré l'obligation légale). La FEDOMU a rapidement organisé un groupe de travail dont la mission était d'accompagner les dispositifs de budget participatif, de former les participants et d'aider les autorités locales à lancer des expériences et à améliorer la qualité des dispositifs en cours. Elle a également continué à faire pression sur le gouvernement central pour que le budget participatif figure en qualité d'instrument central d'innovation, dans la nouvelle Constitution révisée adoptée en 2010 (article 206).

Bien que le système de décentralisation dominicain soit très rigide (Navascués, 2011), des changements visibles apparaissent progressivement dans le système des transferts interinstitutionnels. Si des villes comme La Caleta (50 000 habitants) ont consacré en 2009 seulement 2% de leurs ressources à la mise en œuvre de projets proposés dans le cadre du budget participatif, d'autres municipalités ont investi bien davantage. C'est le cas notamment de Santiago de los Caballeros (678 300 habitants), qui a investi 44,3% de son budget. Le budget participatif prend de l'ampleur dans ce pays, même si de récentes études attestent que les expériences les plus intéressantes sont les plus anciennes, comme Villa Gonzales (33 500 habitants environ), Azua (87 000 habitants), San Pedro de Macoris (217 000 habitants) ou La Romana (202 000 habitants). Plusieurs d'entre elles

ont certes assisté à la défaite du parti en place, mais le budget participatif a pu y être maintenu grâce au cadre juridique national. Le budget participatif de la ville de Bani (107 900 habitants) est un cas intéressant : réalisé dans le cadre du programme ICT4Gov initié par l'Institut de la Banque mondiale, il s'appuie sur les SMS et autres technologies de la téléphonie mobile. Selon les acteurs locaux, la majorité des 154 municipalités et des 226 secteurs du pays pourraient entreprendre un projet de budget participatif. Même si une étude plus sérieuse reverrait probablement ce chiffre à la baisse (estimé à 150 d'après nos critères de comparaison), la République Dominicaine est sans doute, avec le Pérou et la Pologne, l'un des pays qui présentent la plus forte densité de budgets participatifs au monde, supérieure même à celle des pionniers comme le Brésil.

4. Deux générations de réseaux

Au Brésil, en Argentine et en Colombie, les réseaux sont largement indépendants de la coopération internationale. Le Réseau argentin de Budget Participatif est fortement soutenu par le gouvernement national qui gère son site internet et finance l'organisation des rencontres annuelles et la publication d'un bulletin intéressant visant à encourager les échanges. Le Réseau national colombien de Planification Locale et de Budget Participatif peut compter, lui, sur le soutien de grandes villes comme Bogota et Medellin. Quant au Réseau brésilien de Budget Participatif, il dépend très peu de fonds internationaux, et ce seulement pour des projets spécifiques, comme les échanges Sud-Sud avec des villes africaines en 2009.

On distingue deux générations de réseaux. Dans les années 1990 et au début des années 2000, le développement des budgets participatifs était dans le monde entier le résultat de réseaux politisés. Le Parti des Travailleurs brésilien y a joué un rôle clé : le budget participatif étant inscrit à son programme, il l'a introduit dans pratiquement toutes les villes qu'il gérait. Les facilitateurs locaux de budget participatif d'une ville pouvaient alors être sollicités d'une ville à l'autre après une victoire électorale ou une évolution de

carrière personnelle. Des ONG très engagées comme POLIS à São Paulo ont ainsi apporté leur soutien méthodologique et réalisé des études sur le dispositif participatif. En 2004, l'équipe de budget participatif de São Paulo s'est scindée pour aider d'autres villes, comme Fortaleza, à établir leur budget participatif.

Le Forum Social Mondial (FSM) a lui aussi amplement facilité les échanges horizontaux entre militants politiques et ONG. Cela est vrai aussi bien en Amérique Latine que dans d'autres régions du monde, comme nous le verrons dans les chapitres suivants. Le FSM s'est réuni pour la première fois à Porto Alegre en 2001 et cinq des neuf rencontres qui se sont tenues jusqu'en 2013 ont eu lieu au Brésil (quatre à Porto Alegre et une à Belém). De plus, deux FSM décentralisés ont été organisés en Amérique latine (l'un à Caracas en 2006 et le second à Porto Alegre en 2010) et des Forums sociaux régionaux comme le FS Pan-amazonien ont également contribué à la diffusion du budget participatif. Par ailleurs, l'incidence du Forum d' Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale - développé parallèlement au FSM dans le but de créer un réseau international des gouvernements locaux de gauche - ne doit pas être négligée. Ce réseau informel, qui a pris le nom de Réseau FAL, a disparu en 2011, lorsque la plupart des municipalités et provinces espagnoles de gauche ont basculé à droite. Cette première génération de réseaux (y compris ceux liés au FSM et au Réseau FAL) était donc très politisée : le budget participatif représentait un instrument crucial du changement politique ; un état d'esprit que les réseaux participatifs brésiliens conservent encore en partie en 2013. Ces réseaux interagissent avec des organisations internationales comme l'ONU et l'UE.

Encadré 7 :**Deux réseaux engagés importants pour la diffusion du budget participatif : le PGU-ALC (Commission des Nations Unies pour le Peuplement Humain – Habitat) et URB-AL 9**

Entre 1997 et 2010, deux réseaux ont joué un rôle majeur dans la diffusion du budget participatif en Amérique latine (et même au-delà). Basé à Quito, le Programme de gestion urbaine en Amérique latine et aux Caraïbes (PGU-ALC) était le programme le plus important des Nations Unies sur les questions urbaines. Le sommet Habitat II qui s'est tenu à Istanbul en 1996 a rendu possible la coopération directe avec les gouvernements municipaux. Fort de son expérience des mouvements sociaux urbains, Yves Cabannes fut nommé directeur du PGU. Sous son mandat, de 1997 à 2004, le réseau initia des actions qui favorisèrent le développement des budgets participatifs les plus innovants de la région. Le programme finança également un grand nombre d'études et de manuels pour les acteurs de terrain (Cabannes, 2004). Ils rencontrèrent un franc succès et furent traduits puis actualisés par la Commission Habitat des Nations Unies dans plusieurs langues, dont l'arabe (2009) et le chinois (2010). Le PGU a en outre soutenu la création de réseaux qui facilitèrent les échanges de bonnes pratiques, la conception de boîtes à outils très pratiques, la mise en place de programmes de formation et la diffusion de budget participatif dans tout le sous-continent. Il réunissait des partenaires internationaux majeurs (le PNUD, la Banque mondiale jusqu'en 1999, les agences de coopération internationale allemande, britannique, suisse, néerlandaise et suédoise, des programmes spécifiques - CEPAL, UNIFEM, URB-AL - et d'autres organisations) ainsi que les gouvernements locaux latino-américains les plus progressistes. L'objectif commun officiel alliait bonne gouvernance, participation citoyenne et justice sociale, et le budget participatif y jouait un rôle crucial. Grâce au PGU, les gouvernements locaux qui étaient les plus en pointe dans ces domaines bénéficiaient de la légitimité des Nations Unies. Les principaux budgets participatifs latino-américains, dont celui de Porto Alegre, étaient impliqués dans des réseaux organisés ou soutenus par le PGU. Le PGU a eu une influence sur la conception de certains budgets participatifs européens via les échanges

d'informations qu'il encourageait et le support technique qu'il fournissait. Ce programme fut abandonné en 2004, lorsque les Nations Unies décidèrent de concentrer tous leurs efforts sur « *Cities Alliance* », un programme dominé par la Banque mondiale, dans lequel le degré d'innovation réelle (mettre l'accent sur les dispositifs de participation citoyenne, par exemple) varie d'un cas à l'autre.

Une grande partie des acteurs du PGU participaient aussi à URB-AL, le programme européen de coopération avec les gouvernements locaux d'Amérique latine, et plus particulièrement à son réseau thématique numéro 9, consacré au « Financement Local & Budget Participatif ». Basé à Porto Alegre, le réseau cadre URB-AL 9 initia de 2003 à 2010 deux vagues de sous-programmes qui impliquèrent 450 gouvernements locaux et des institutions (ONG, universités etc...) pour un budget total de 5 millions d'euros environ. Le programme contribua à l'essai du concept de budget participatif. Il exigeait le respect de certains standards minimums pour les budgets participatifs en Amérique latine et l'échange d'informations précises sur ce qui se déroulait réellement (Cabannes, 2006). Le programme URB-AL permit également d'entreprendre des projets de budget participatif de courte durée, comme celui de la ville italienne d'Udine. La dernière initiative d'URB-AL 9 visait à réunir les villes qui avaient autrefois coordonné des projets de budget participatif, afin de créer un centre et des outils de formation permanents autour du budget participatif.

Enfin, l'Observatoire International de la Démocratie Participative (OIDP) de Barcelone comme l'observatoire local de Porto Alegre (Observapoa), qui fonctionnent encore aujourd'hui, ont tous deux vu le jour grâce à des projets URB-AL avant de devenir autonomes.

La nouvelle génération de réseaux latino-américains a en revanche tendance à être beaucoup moins politisée et à revendiquer une légitimité plus « neutre », voire technocratique. Notons qu'en République Dominicaine, les organisations internationales et les agences de coopération européennes ont joué un rôle décisif dans la consolidation

des budgets participatifs. Citons en particulier l'Agence de coopération internationale allemande pour le développement (GIZ, anciennement GTZ), en collaboration avec la FEDOMU et CONARES, une agence nationale pour la réforme de l'État, ainsi que de nombreux gouvernements locaux andalous (la région de Malaga, la ville de Cordoue et le Fonds Andalou des Municipalités pour la Solidarité Internationale (FAMSI)). Bien que quelques acteurs locaux aient également été engagés dans des processus initiés par la base, l'impressionnante progression des budgets participatifs dans ce pays aurait été inconcevable sans l'appui de ce vaste réseau « neutre ». Cet exemple nous permet de mieux comprendre les types de réseaux à l'œuvre dans la dernière génération de budgets participatifs en Amérique latine. À une échelle moindre, le GIZ est très actif en Colombie, tandis que le même mode de coopération est en place au Chili, où un réseau national, le Forum chilien de Budget Participatif, a été organisé avec l'aide de la fondation allemande Friedrich Ebert. Le programme mondial de budgétisation sensible au genre, mis en place en Amérique latine et dans la région caraïbe, bénéficie quant à lui non seulement du soutien de deux agences des Nations Unies (UNIFEM et VNU – Volontaires des Nations Unies), mais aussi de l'agence espagnole de coopération et du gouvernement régional basque.

Les exemples illustrant le rôle joué par les organisations internationales ou les agences de coopération gouvernementales ne manquent pas. Même Cidade, une ONG radicale connue dans le monde entier, très active dans le budget participatif de Porto Alegre, a réalisé quelques projets avec divers partenaires internationaux à l'orientation politique très différente : la Fondation Interaméricaine (IAF), la fondation Ford, la fondation McArthur, la Banque mondiale, mais aussi le Transnational Institute (TNI), très à gauche, et le projet de Malaga PARLOCAL. Par ailleurs, la Banque mondiale est aujourd'hui l'organisme qui publie le plus d'études sur le budget participatif à l'échelle du continent. C'est elle encore qui finance quelques-uns des projets les plus intéressants. Le nouveau gouvernement local de Porto Alegre et la coalition qui gère l'État du Rio Grande do Sul lui demandent régulièrement conseil. Cette

nouvelle donne n'est pas sans conséquence, comme nous le montrerons dans la conclusion de ce chapitre.

5. Hybridations

Dans ce contexte, le mécanisme inventé à Porto Alegre a évolué vers des formes hybrides. On observe au moins cinq tendances.

La première, la plus courante, est une tendance à la simplification, à l'assouplissement des règles. Si le dispositif original de Porto Alegre reste officiellement la référence, certains de ses éléments sont parfois laissés de côté. Il arrive par exemple que le budget participatif mis en place n'ait pas de dimension thématique ou de conseil permanent. Par ailleurs, les fonds concernés sont souvent nettement inférieurs aux financements en jeu à Porto Alegre et ne représentent que 1 ou 2% du budget municipal. Dans d'autres cas, le dispositif est purement consultatif, sans aucun pouvoir décisionnel. C'est généralement ce qui se passe lorsque l'initiative provient du pouvoir en place (*top-down*) ou que les responsables politiques ne sont pas complètement convaincus de son intérêt : si le budget participatif est par exemple rendu obligatoire par une loi nationale (Pérou, République Dominicaine), si un nouveau gouvernement récemment élu ne souhaite pas abolir mais limiter le budget participatif déjà en place (Porto Alegre), ou bien encore si un gouvernement local désire introduire ce dispositif parce qu'il est à la mode, le concevant uniquement comme un outil de communication et non comme l'instrument d'un réel changement social ou politique. Cette « version allégée » du budget participatif se situe généralement entre la démocratie participative et la participation de proximité ou le développement communautaire.

Un deuxième processus d'hybridation très courant consiste à combiner le dispositif de Porto Alegre avec des éléments de *planification stratégique participative*, un mécanisme bien connu en Amérique latine où il est très répandu au Pérou, en Équateur et en Colombie. Souvent, une municipalité qui avait déjà introduit la planification stratégique participative

découvre le budget participatif et essaie de l'associer aux pratiques existantes. Dans certains cas, le résultat obtenu est très original, en particulier lorsque la planification stratégique résulte d'un processus autochtone soutenu par une forte volonté politique. C'est notamment ce qui s'est produit pour certaines des expériences de budget participatif les plus connues du continent, comme à Villa El Salvador au Pérou, Santo André et Belém au Brésil, Cuenca en Équateur et Medellín en Colombie. Dans d'autres cas, le budget participatif et la planification stratégique participative ont été implantés plus ou moins en même temps. La seconde méthode est parfois introduite pour gérer les projets à long terme, que le mécanisme de Porto Alegre, axé sur les investissements annuels, a beaucoup de mal à prendre en compte. C'est ce que nous trouvons dans une certaine mesure dans la capitale du Rio Grande do Sul : le « Congrès de la ville » réuni tous les quatre ans (la dernière fois en 2011) était censé élaborer une stratégie à long terme, qui n'a cependant pas toujours été intégrée dans le budget participatif. D'autres innovations plus créatives, comme les systèmes d'information géographique (SIG), ont davantage influencé le dispositif de budget participatif.

Encadré 8 :

Le budget participatif et le SIG : exemples d'utilisation des dimensions spatiales de la participation

Créé en 2005, l'Observatoire de Porto Alegre (OBSERVA-POA) avait entre autre pour mission de proposer des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux. À l'aide d'un Système d'Information Géographique (SIG), ces données statistiques devaient être représentées sur des cartes faciles à déchiffrer. Il s'agissait donc de réorganiser toutes les données statistiques en utilisant un SIG basé sur les secteurs de budget participatif. Les SIG sont un instrument des technologies de l'information et de la communication (TIC) qui collecte, stocke, analyse, gère et représente visuellement des données en les associant à leur localisation. Les bases de données statistiques sont reliées à des cartes et permettent à l'utilisateur de lancer des requêtes interactives et d'initier des recherches. Un SIG propose donc une représentation visuelle claire de la répartition des données

sur un territoire. Le Sud global a été le premier à utiliser les SIG dans les budgets participatifs, pour représenter visuellement et de manière créative, les demandes populaires et les projets adoptés dans le cadre de ces dispositifs. De nombreuses villes européennes (dont Séville et Modène) lui ont ensuite emboîté le pas. Elles ont utilisé les SIG pour créer des cartes illustrant les travaux financés par les budgets participatifs afin que les citoyens puissent visualiser les résultats du dispositif et la répartition des projets retenus.

À Belo Horizonte, le gouvernement municipal a publié en 2008 une étude sur la répartition des 1000 projets publics financés par un budget participatif depuis 1993. Les SIG ont ici montré que 80% des habitants de la ville vivaient à moins de 500 mètres d'une infrastructure financée par un budget participatif. En 1996 en effet, la spatialisation des données socio-économiques avait permis à la municipalité de Belo Horizonte et à l'Université Catholique de l'État du Minas Gerais de créer « l'indice de qualité de vie urbaine » (IQVU) qui propose plus de 50 paramètres pour mieux répartir les ressources municipales entre les 80 secteurs infra-urbains du territoire. Depuis 2000, le budget participatif alloue des ressources à chacun de ces secteurs en fonction de son IQVU : plus l'indice d'un secteur est faible, plus les ressources destinées à y améliorer la qualité de vie, sont élevées.

Une troisième forme hybride combine le budget participatif avec les structures de *développement communautaire*, et ce de deux manières différentes. Dans certains cas, les organisations communautaires jouaient déjà auparavant un rôle significatif et elles sont restées importantes lors de la mise en place du budget participatif. C'est ce que l'on retrouve dans les municipalités indigènes des pays andins comme Cotacachi (Équateur) ou Pasto (Colombie), où l'on a observé des recouvrements entre le budget participatif d'une part et les responsables et assemblées communautaires traditionnels d'autre part. Dans d'autres régions (Ortiz et Crespo, 2004), des ONG et des organisations internationales sont venues en aide aux populations défavorisées en installant le modèle « traditionnel » de

développement communautaire – axé sur l’implication des communautés dans la réalisation de projets – dans lequel elles ont toutefois incorporé quelques éléments de budget participatif. Ceci a pu bien fonctionner là où les ONG et les organisations internationales ont initié le budget participatif en disposant d’un budget conséquent, parfois supérieur à celui du gouvernement local lui-même (ce qui est assez fréquent dans les pays les plus pauvres). À Villa El Salvador par exemple, le dispositif de budget participatif a rendu l’implication des communautés de quartier obligatoire dans la mise en œuvre des projets et pour l’obtention de fonds publics. Ce modèle a influencé la loi péruvienne de 2003, qui relie budget participatif et schéma de développement local mais s’appuie plutôt sur la participation des groupes sociaux que sur celle des citoyens.

Nettement plus rare, la quatrième forme hybride concerne la *prise en compte de la dimension de genre* dans le dispositif de budget participatif. Les politiques classiques conçues pour favoriser l’égalité hommes-femmes ciblent traditionnellement des groupes précis (les femmes sans-emploi, les mères de jeunes enfants, les immigrées, la main-d’œuvre féminine, voire les femmes dans leur ensemble), et ne s’adresse pas aux hommes. Évoquée pour la première fois lors de la Troisième Conférence Mondiale sur les Femmes à Nairobi en 1985 et lancée officiellement lors de la Quatrième Conférence à Pékin en 1995, la prise en compte de la dimension de genre (*Gender Mainstreaming*) cherche par contre à identifier les causes premières des inégalités entre les hommes et les femmes, dans l’objectif de changer la répartition traditionnelle des rôles et de promouvoir l’égalité. Ces politiques favorisent la mise en œuvre de vastes programmes destinés à la fois aux hommes et aux femmes et cherchent à faire évoluer les points de vue traditionnels (ceux-ci transparaissent clairement en espagnol ou portugais dans l’intitulé du service concerné : « *secretaria de la mujer* » et « *da mulher* », « service pour la femme », le mot « femme » étant généralement employé au singulier). Les nouveaux programmes analysent aussi l’impact réel des différents projets à la fois sur les hommes et sur les femmes. Il s’agit par exemple de se demander si les installations sportives que l’on vient de construire ont

tendance à être utilisées principalement par les garçons ou indifféremment par les individus des deux sexes. Un autre aspect important est la budgétisation sensible au genre (*Gender Budgeting, presupuesto de género*). Elle mesure la façon dont les budgets publics encouragent ou non l’égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que la façon dont ils renforcent ou modifient leurs rôles respectifs. Aussi surprenant que cela puisse paraître, et en dépit d’affinités électives évidentes, rares sont toutefois les expériences de budget participatif qui ont intégré la dimension de genre. L’Amérique latine est le continent le plus avancé dans ce domaine, et l’expérience menée à Rosario en Argentine l’une des plus intéressantes.

Encadré 9 :

Budget participatif et prise en compte de la dimension de genre : l’expérience de Rosario

Adapté du dispositif de Porto Alegre, le budget participatif a été introduit à Rosario, ville argentine de 1,2 million d’habitants, en 2002 (Roeder, 2010). En 2003, la municipalité décida d’intégrer les questions de genre dans l’établissement du budget et depuis 2006, elle bénéficie du soutien du programme de budgétisation sensible au genre de l’UNIFEM. L’objectif est d’augmenter la participation des femmes dans le budget participatif et plus généralement dans les activités citoyennes, de sensibiliser et de former les fonctionnaires (hommes et femmes) aux questions de genre, d’intégrer la dimension de genre dans le budget participatif, de favoriser l’égalité entre les sexes et de lutter contre les discriminations de genre. Tous les secteurs de la ville ont peu à peu participé aux expériences, tandis qu’un nombre croissant de projets ont été adoptés (essentiellement des programmes de formation ou, dans une moindre mesure, des campagnes de sensibilisation). En 2008, près de 20 projets ont été mis en œuvre pour un budget de 3,17 millions de pesos (soit plus de 800 000 \$ US ou près de 650 000 €). Il est particulièrement intéressant d’observer que l’impact de cette expérience est probablement durable, dans la mesure où elle fait évoluer les mentalités. Elle propose une nouvelle façon d’aborder les questions publiques en intégrant les questions de genre. En effet, la participation des femmes au dispositif de budget participatif est

une condition nécessaire, mais elle ne suffit ni à renforcer l'égalité hommes-femmes, ni à donner aux femmes plus de pouvoir. Les projets doivent alors s'efforcer de transformer les relations entre les hommes et les femmes au sein même du dispositif de budget participatif. La formation et la volonté politique jouent, dans cette démarche, un rôle clé (UNIFEM/UNV, 2009).

La cinquième tendance est l'impact des *nouvelles technologies* sur le budget participatif. L'intégration d'internet dans les pratiques novatrices est devenue incontournable. La participation en ligne (e-participation) a souvent été secondaire. En effet, dans la plupart des cas (voir encadré 10), internet est simplement un outil qui facilite la circulation de l'information. Ainsi, dans les régions bénéficiant d'un large accès à internet, on estime généralement qu'un budget participatif est « sérieux » si l'on trouve des informations détaillées à son sujet sur son site officiel. D'autres dispositifs sont cependant plus interactifs : internet vient alors compléter les assemblées, en recueillant les propositions de citoyens dans le cadre du budget participatif. Certaines de ces expériences sont très prometteuses.

Encadré 10 :

L'e-participation : l'expérience de Belo Horizonte (Brésil)

Le budget participatif de Belo Horizonte est l'une des expériences les plus intéressantes d'e-participation. Avec ses 2,3 millions d'habitants, la sixième ville du Brésil est un centre politique important. Son dispositif de budget participatif, lancé en 1993, est l'un des plus anciens. Il est basé sur un cycle de deux ans, comprend un budget participatif autonome pour l'habitat, spécialement conçu pour gérer ce problème majeur. Source d'inspiration pour d'autres villes brésiliennes, il met davantage l'accent sur le contrôle exercé par les citoyens que sur la mise en œuvre réelle des projets retenus. Un troisième volet y a été ajouté en 2006 sous la forme d'un budget participatif numérique, expérience renouvelée en 2008, puis à nouveau en 2010. Le budget participatif numérique a trois objectifs : moderniser le dispositif de budget participatif par l'utilisation des

TIC, augmenter la participation citoyenne et enfin inclure dans le budget participatif de gros investissements qui concernent l'ensemble de la municipalité. En effet, la plupart des budgets participatifs brésiliens sont confrontés à un double problème : la participation demeure limitée (1 à 3% des habitants des grandes villes, un peu plus dans les plus petites) et les investissements majeurs restent généralement hors de leur portée. Il s'agissait donc d'organiser un vote en ligne ouvert à tous les résidents de plus de 16 ans afin de donner la priorité à des investissements qui nécessitent un financement supérieur aux fonds disponibles à l'échelle du secteur.

Les citoyens accèdent à la plate-forme de vote en ligne via le site internet officiel de la ville qui donne des informations sur les divers projets publics. Pour contourner le problème de la fracture numérique, un bus équipé d'ordinateurs sillonne la ville, et tout particulièrement les quartiers populaires. Les décisions sont prises à la majorité simple, sans accorder de préférence aux secteurs les plus défavorisés. En 2006, le budget participatif numérique disposait de 25 millions de reals (soit environ 14 millions de dollars US ou 11 millions d'euros), une somme doublée en 2008 pour la sélection d'un projet de construction d'une rocade autour d'une place très importante de la ville.

Le dispositif a évolué entre 2006, lorsque les citoyens pouvaient voter neuf fois, (une fois par secteur), et 2008, lorsque les électeurs ne pouvaient plus voter qu'une seule fois (ils pouvaient aussi utiliser le téléphone pour ce faire). Au total, 173 000 personnes ont participé au vote en 2006 (soit près de 10% de l'ensemble des électeurs de Belo Horizonte) et 124 000 en 2008, des chiffres qui sont à comparer avec les 38 000 votants pour le budget participatif de secteur en 2005/2006, 34 000 en 2007/2008 et 44 000 en 2009/2010. La première fois, la participation a nettement augmenté grâce au vote en ligne. Puis, ce succès a été altéré par la difficulté de contrôler le double vote et le vote par téléphone. Ceci contraignit la municipalité à adopter des mesures plus strictes qui eurent pour conséquence de décourager de nombreux participants lors de la dernière édition du budget participatif en ligne en 2011. Au

fil du temps, la dimension délibérative a quasiment disparu. Le budget participatif numérique ressemble davantage aujourd'hui à un referendum « allégé » ou à un « choix stratégique » qu'à un budget participatif « traditionnel ». Malgré cela, le budget participatif numérique de Belo Horizonte est devenu un exemple reconnu internationalement. Il a inspiré d'autres dispositifs et a été adapté aux différents contextes (Peixoto, 2008).

6. Des résultats intéressants mais contrastés

Trente ans de budget participatif en Amérique latine ont donné des résultats significatifs bien que contrastés. Des questions importantes divisent les défenseurs du dispositif : la participation individuelle des citoyens (aussi appelée « universelle » par ceux qui la prônent) est-elle nécessaire ou le dispositif peut-il être basé sur la participation communautaire ? À qui la décision budgétaire ultime qui sera présentée au conseil municipal incombe-t-elle, au conseil du budget participatif ou au gouvernement local ? Une fois le budget voté, existe-t-il une forme de contrôle social et d'inspection des travaux ? L'échelle du quartier est-elle la seule qui importe, ou existe-t-il un espace de délibération citoyenne à l'échelle de la ville ? Les ressources allouées au budget participatif sont-elles trop réduites, au risque de voir le dispositif se limiter à une gestion de la pénurie, ou le budget participatif peut-il prétendre améliorer le droit de regard des citoyens sur l'allocation de fonds publics plus significatifs (quitte à engendrer l'atomisation de la prise de décision publique dans les quartiers) ? Le budget participatif doit-il être institutionnalisé par la loi (que ce soit à l'échelle de la ville, de la région ou de l'État) ou bien doit-il obéir à des règles du jeu fixées chaque année par les gouvernements locaux et les participants, voire rester « spontané », sans règles fixes (Cabannes, 2006) ?

Quoi qu'il en soit, la quasi-totalité des acteurs et observateurs s'accordent sur un premier résultat qui explique largement l'intérêt suscité par le budget participatif : lorsqu'il est mis en place sérieusement, le budget participatif rend

l'utilisation de l'argent public *plus transparente* et accroît le contrôle populaire. Ainsi, il *réduit la corruption* (Kuriyan et al., 2011). Investissements et services font généralement l'objet de débats ouverts au lieu d'être négociés à huis clos. Les leçons tirées de l'expérience de Porto Alegre peuvent ici être généralisées. Si la corruption est un problème universel, l'Indice de Perception de la Corruption (CPI) de l'ONG Transparency International, révèle que le budget participatif s'est le plus largement répandu dans les pays d'Amérique latine où l'indice est particulièrement élevé (Transparency International, 2011). Le budget participatif semble apporter une contribution durable et prometteuse à la résolution de ce problème difficile. En effet, selon plusieurs études économétriques, les municipalités qui ont mis en place un dispositif de budget participatif ont tendance à présenter un taux de corruption plus faible et à commettre moins d'erreurs budgétaires que celles sans budget participatif (Zamboni, 2007).

Le deuxième résultat concerne le clientélisme, un aspect important des relations entre la société civile et les hommes politiques. Les caractéristiques du budget participatif qui aident à lutter contre la corruption constituent également un moyen de *lutter activement contre le clientélisme*. En effet, les délibérations et négociations qui se déroulent en public nécessitent un dialogue horizontal entre les citoyens. Elles ne reposent plus uniquement sur des échanges verticaux « privés » entre politiciens et électeurs. Là encore, des études scientifiques viennent confirmer les propos des acteurs de terrain, du moins lorsqu'il s'agit d'un « vrai » budget participatif, c'est-à-dire lorsque le dispositif n'est pas seulement consultatif et lorsque les investissements débattus sont significatifs, ce qui n'est pas toujours le cas. Dans les expériences les plus dynamiques, le changement est radical et le clientélisme a tendance à disparaître (Avritzer, 2002 ; 2009). Si l'on prend en compte l'influence des réseaux clientélistes sur la vie politique latino-américaine, ce résultat est loin d'être négligeable mais doit toutefois être relativisé à cause de certaines restrictions : comme le montrent l'expérience de Porto Alegre et bien d'autres exemples, l'introduction du budget participatif ne modifie pas forcément la logique interne du système politique et de

ses luttes de pouvoir, souvent plus motivées par des intérêts personnels que par une préoccupation pour le bien commun. Soulignons enfin que l'autorégulation généralement salubre qui résulte du budget participatif a parfois été « détournée » voire « pervertie » par de nouvelles formes de clientélisme qui se sont développées dans la société civile (Langelier, 2011 ; 2013).

Le troisième résultat est d'une importance majeure : en Amérique latine, le budget participatif a montré qu'il peut devenir un puissant instrument de *redistribution des ressources vers les plus démunis*, comme en attestent diverses études de terrain qualitatives. Dans les bidonvilles de Porto Alegre et d'autres grandes villes, les observateurs ont noté des progrès réalisés grâce à ce nouveau dispositif, que ce soit dans le domaine de l'habitat, de l'asphaltage, du tout-à-l'égout, de l'aménagement du territoire ou encore de l'éducation. Une série d'études quantitatives est venue compléter cette analyse. En 2003, la méthodologie élaborée par un chercheur brésilien lui a permis de démontrer que les quartiers défavorisés de Porto Alegre avaient bénéficié dans l'ensemble d'investissements nettement plus importants que les quartiers aisés de la ville. En utilisant la même méthode, il a ensuite prouvé avec d'autres collègues qu'il en allait de même à Sao Paulo, Belo Horizonte et Belem (Marquetti et al., 2008). La forte mobilisation des classes populaires ainsi que les critères de répartition retenus pour le dispositif de budget participatif ont donc pour effet de réorienter significativement la répartition des ressources publiques. Ce résultat doit toutefois être relativisé : les sommes allouées au budget participatif ont certes bénéficié majoritairement aux pauvres, mais quelle proportion du budget global les fonds gérés par le budget participatif représentent-ils (Mororo, 2009) ? Le budget participatif se résume-t-il à un simple phénomène de niche ou contribue-t-il à réorienter les politiques publiques dans leur ensemble ? Encourage-t-il une fragmentation des investissements du fait de la pression exercée par la base pour que de petits projets puissent voir le jour ? Le budget participatif contribue-t-il à améliorer la collecte de l'impôt ? Est-il efficace à long terme ? Ces questions ont fait l'objet d'études économétriques, certes principalement axées

sur l'expérience de Porto Alegre, mais qui ont également analysé les budgets participatifs brésiliens de façon plus globale, en comparant notamment les villes avec un budget participatif et les villes sans budget participatif. Les résultats sont éloquentes. Les conditions de vie se sont davantage améliorées dans les municipalités ayant introduit un dispositif de budget participatif (que ce soit en termes de taux de pauvreté, d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, etc.) que dans les autres villes (et ceci quelle que soit la couleur politique de la municipalité, autrement dit même si l'on ignore la pression politique directe dans les villes de gauche en faveur des plus démunis). Cet impact est particulièrement significatif à moyen terme, c'est-à-dire au moins une dizaine d'années après l'introduction du budget participatif. Le budget participatif ne favorise pas la fragmentation des investissements publics et contrairement à certaines attentes, il n'a aucun effet durable sur la fiscalité (Baiocchi et al, 2006 ; Banque mondiale, 2008). C'est ce que révèle une étude sur le Pérou réalisée en 2010 par la Banque mondiale.

Il convient enfin de signaler un quatrième résultat du budget participatif, même s'il est moins fréquent : quand le budget participatif s'accompagne d'un effort plus général de *modernisation et d'efficacité de l'administration publique*, les deux processus sont susceptibles de se renforcer mutuellement. Nous reviendrons plus en détail sur cet aspect dans les chapitres suivants.

Compte tenu des résultats positifs que nous venons d'exposer, il n'est guère étonnant qu'un mécanisme novateur inventé à Porto Alegre par des militants de gauche et des mouvements communautaires issus de la base ait séduit une pléthore d'acteurs, bien au-delà de son contexte politique et géographique initial. Si le budget participatif reste à l'ordre du jour du Forum Social Mondial, il est désormais intégré aux programmes de lutte contre la pauvreté initiés par la Banque mondiale.

Rappelons toutefois qu'en termes de dynamique générale, les budgets participatifs latino-américains n'ont pas tous le même profil. L'expérience de Porto Alegre se situe à l'une

des extrémités de ce large spectre. Elle est marquée par l'interaction entre une forte volonté politique et une dynamique initiée par la base ; un mécanisme qui implique une réelle dévolution du pouvoir aux organisations communautaires ; une bonne qualité de délibération grâce à la constitution de conseils de budget participatif, à une logique de justice distributive et à la mobilisation des plus démunis ; et enfin la démocratie participative, un modèle qui en Amérique latine induit souvent des dynamiques proches de celles générées par le développement communautaire. Tous ces facteurs ont abouti à une « gouvernance participative forte » (Fung, Wright, 2001). Le budget participatif s'y inscrit dans un contexte général de transformation plus profonde et plus globale de la société et de la vie politique, et les inégalités criantes qui caractérisaient autrefois le continent sont remises en question (Santos, 2005). L'invention et la diffusion du budget participatif peuvent être considérées comme partie intégrante d'un processus plus ample qui a fait passer l'Amérique latine de l'hégémonie de dictatures et des politiques néolibérales à la prédominance des démocraties et des nouveaux gouvernements qui cherchent à promouvoir d'autres formes de développement.

À l'autre extrémité du spectre (du moins, abstraction faite des expériences « factices ») se trouvent les nombreux dispositifs de budget participatif qui ont été initiés par le haut (*top-down*) et ne reposent pas sur la mobilisation de la société civile. Il en existe un grand nombre en Amérique latine. Ces mécanismes de budget participatif gèrent en général des moyens de financement limités et n'ont de ce fait guère d'impact sur la redistribution des ressources. Ils se fondent sur des méthodes qui ne donnent aucun pouvoir réel de décision ni aucune possibilité de contrôle aux communautés locales, de sorte qu'ils n'encouragent pas l'*empowerment* des populations les plus démunies. Cela dit, ces budgets participatifs contribuent à l'accroissement de la transparence, de la responsabilité sociale et de la réactivité des administrations locales, ainsi qu'à la réduction de la corruption. Accompagnés par d'autres politiques de lutte contre la pauvreté, ils peuvent atténuer les énormes inégalités existantes dans les sociétés latino-américaines. Même quand ils reconnaissent l'influence de la méthodologie de

Porto Alegre, ces dispositifs répondent malgré tout à une logique bien différente. La Banque mondiale qui, depuis 2000, entend favoriser les politiques de lutte contre la pauvreté, joue un rôle central dans la diffusion de ce type d'expériences.

Entre ces deux extrêmes se situent de nombreux projets de budget participatif initiés par des acteurs orientés à gauche ou par des ONG qui désirent vraiment changer le modèle de développement, mais qui ne s'appuient pas pour autant sur une dynamique de mobilisation à la base ni sur une perspective politique plus globale. De plus, sous l'effet de l'usure du quotidien, ces systèmes de budget participatif ont souvent succombé à une routine pénalisante. Certains acteurs radicaux à l'origine de la première vague de budgets participatifs, plus ou moins dépassés par le succès de leur invention, dénoncent ces expériences simplifiées, les présentant comme des « budgets participatifs allégés » qui auraient perdu leur âme (Baierle, 2007).

II. Le retour des caravelles : Les budgets participatifs en Europe et en Amérique du Nord

Après avoir étudié le budget participatif en Amérique latine, nous allons maintenant examiner plus en détail comment ce dispositif s'est diffusé dans les autres continents. Le cas de l'Europe et de l'Amérique du Nord est particulièrement intéressant car le sens de la « coopération au développement » est inversé. Ce sont les pays du Sud global qui tracent la voie aux nations industrialisées du Nord. Nous assistons ainsi en quelque sorte au retour métaphorique des caravelles sur lesquelles les grands voyageurs voguaient au début de l'ère moderne vers le Nouveau Monde. Ces caravelles rapportent dans leur soute une innovation institutionnelle qui réunit citoyens ordinaires, élus et fonctionnaires autour d'un projet. La demande semble forte : les systèmes politiques du monde occidental, y compris ceux de l'ancien bloc soviétique, connaissent un niveau élevé d'abstention électorale et de désaffection politique, ce qui les amène à tenter de redorer leur légitimité. En outre, dans de nombreux pays, en particulier en Europe méditerranéenne, les collectivités locales sont confrontées à des problèmes financiers, avec une situation exacerbée par la crise économique actuelle. Si les municipalités européennes et nord-américaines s'efforcent de répondre à ces défis multiformes en introduisant divers dispositifs participatifs, Porto Alegre n'est plus la référence majeure en la matière. En effet, toute une série de modèles ont fait leur apparition (Sintomer et al., 2012). Ils ont souvent recours à des traditions et des modes de gouvernance anciens et ont peu de points communs avec la vision radicale qui avait inspiré le budget participatif de la métropole brésilienne.

Dans ce chapitre, nous présenterons tout d'abord la diffusion du budget participatif en Europe et en Amérique du Nord avant d'analyser son impact sur la justice sociale, la modernisation de l'administration locale et l'*empowerment* de la société civile de ces contrées.

1. Une grande diversité

Les budgets participatifs se sont rapidement diffusés en Europe. Dans un premier temps, ce fut essentiellement sous l'effet des forums sociaux de Porto Alegre, fréquentés non seulement par des militants d'ONG, mais aussi par les élus locaux de divers pays. Les participants au Forum d'Autorités Locales pour l'Inclusion Sociale, qui s'est tenu en marge du Forum Social Mondial, ont joué un rôle capital.

Nous pouvons ici vraiment parler d'un retour des caravelles au sens décrit plus haut. En effet, si en 1999 les expériences de budget participatif en Europe se comptaient sur les doigts d'une main, en 2005 on en dénombrait déjà 55, et plus de 200 en 2009. Cette explosion s'explique entre autre par le succès du dispositif en Italie, mais aussi en Espagne et au Portugal. Ainsi, Lisbonne (548 000 habitants environ) fut la première capitale européenne à introduire à l'échelle municipale un budget participatif avec vote électronique. Le budget participatif a également essaimé en Europe de l'Est dès 2003, avant de gagner la Scandinavie à partir de 2008, où il a tout d'abord conquis la Norvège, la Suède, puis l'Islande en 2010 et la Finlande en 2012. Si l'on s'intéresse de plus près à l'ensemble de la population des petites et grandes villes, et des secteurs qui ont implanté un budget participatif, on observe une croissance tout aussi exponentielle : de moins de 350 000 habitants concernés en 2000, on est passé à 3,6 millions en 2004 et plus de 8 millions en 2009.

Cette année-là, la majeure partie des 150 budgets participatifs italiens furent interrompus du fait de la suppression de la taxe foncière locale sur les premières acquisitions votée unilatéralement par le gouvernement Berlusconi. On assista de même à une forte diminution de ces expériences en Espagne suite aux élections municipales de 2011, où 85% des municipalités avec budget participatif ont subi un changement de pouvoir, la nouvelle coalition ne souhaitant pas maintenir les projets à forte charge symbolique. Néanmoins, les budgets participatifs en Europe ont continué de progresser grâce à leur évolution au Portugal, en Allemagne et au Royaume Uni, et surtout en Pologne

où depuis 2009 la « loi Solecki » a incité plus de 1000 municipalités rurales ou semi-rurales à mettre en place un processus codécisionnel quant aux allocations budgétaires. En 2012, la situation s'est à nouveau améliorée en Italie et en Espagne, sous l'impulsion de quelques nouvelles équipes municipales. Mentionnons notamment le rôle joué par la coalition indépendantiste basque « Bildu » qui a fait du budget participatif l'une de ses priorités dans la gestion de plusieurs municipalités conquises lors des élections de 2011.

Plus au nord, l'exemple de Reykjavik (120 000 habitants environ) est particulièrement intéressant. C'est en 2010 que l'acteur et présentateur de télévision a lancé le budget participatif, dans le souci de rendre la gestion municipale plus efficace, et d'aligner les pratiques locales sur l'expérience nationale. Plusieurs expériences participatives avaient déjà été introduites à l'échelle du pays, dont l'élaboration d'une nouvelle constitution par un comité de 25 citoyens élus mais composé de personnes ne pouvant être des responsables politiques professionnels, et s'appuyant sur deux grandes assemblées citoyennes organisées préalablement et regroupant des participants recrutés surtout par tirage au sort. L'une des spécificités du budget participatif de Reykjavik réside dans l'usage qu'il fait des TIC : le haut débit est répandu dans tout le pays et le dispositif combine assemblées locales en présentiel et utilisation massive d'outils en ligne qui permettent une diffusion rapide du processus délibératif entre les citoyens. Le vote est ainsi une procédure ouverte qui donne la possibilité aux citoyens de modifier leur choix jusqu'à la dernière minute, en fonction du déroulement du débat public sur les besoins et les priorités.

Le budget participatif européen se distingue par ailleurs par la grande diversité des approches retenues. Si la démocratie participative a essentiellement inspiré les expériences italiennes et espagnoles, de nombreux budgets participatifs de la péninsule ibérique intègrent toutefois certains aspects de la participation des parties prenantes. La forme de budget participatif la plus répandue en Europe se rapproche fortement de la démocratie de proximité dont on trouve des exemples en France, au Portugal, en Belgique, en Suède, en Norvège et en Italie. En Europe de l'Ouest, ce

sont les partis de gauche sociaux-démocrates ou postcommunistes qui ont généralement été les premiers instigateurs de la diffusion du budget participatif. Aujourd'hui, les partis conservateurs y participent activement eux aussi. En Suède, en Allemagne, au Portugal et en Pologne, les budgets participatifs ont été dès le départ non partisans. Plusieurs réseaux et organisations ont par ailleurs apporté leur pierre à l'édifice. En Italie, par exemple, le réseau Nuovo Municipio a joué un rôle majeur (Allulli, 2006), et depuis 2006 le soutien du Latium et de la Toscane y a été le levier le plus important pour le développement et la dissémination de nouvelles expériences (Picchi, 2012 ; Sintomer et Talpin, 2011). En Allemagne, ce sont avant tout les réseaux impliqués dans la modernisation des autorités locales qui ont été significatifs, tandis que le Service pour les Communes du Monde d'Engagement Global gGmbH et l'Agence fédérale allemande pour l'éducation civique jouent dans ce pays un rôle majeur, au-delà des affiliations partisans. Enfin, l'utilisation des TIC dans les expériences allemandes, à Cologne mais aussi à Bonn, Postdam, Trèves et Essen, mérite par ailleurs d'être soulignée.

Encadré 11 :

Le budget participatif en ligne de Cologne

Depuis 2007, la ville de Cologne (1 million d'habitants) a implanté un vaste dispositif participatif en ligne pour son budget bisannuel, avec une délibération organisée sous forme de blogs (Engel, 2009). Tous les participants ont la possibilité de commenter les propositions et de les classer par ordre de priorité. Pour ce faire, Cologne a repris et développé le processus électoral de l'arrondissement berlinois de Lichtenberg. Au cours du premier cycle, environ 5000 propositions ont été comptabilisées pour les trois catégories « espaces verts », « voirie » et « installations sportives ». Le conseil a scrupuleusement répondu aux cent premières propositions reçues pour chacune des trois catégories. Les propositions et commentaires ultérieurs ont été publiés sur le site et diffusés avec les réactions du conseil et des différents comités. Les organisations internationales ont un regard très positif sur le dispositif et l'ont récompensé de plusieurs prix. La ville de Cologne a poursuivi cette expérience mais n'a jamais réussi à combiner le processus

en ligne à des réunions en présentiel, comme beaucoup l'avaient proposé, arguant que les habitants des grandes villes sont très occupés et préfèrent utiliser internet. Pour le lancement de l'opération en 2007, la municipalité a dépensé 17 millions d'euros en campagne de communication et de sensibilisation. Malheureusement, les années suivantes, la ville a, comme bien d'autres municipalités allemandes, rencontré de sérieuses difficultés financières, de sorte qu'elle n'a pu investir qu'un million d'euros environ en 2010. La ville a légèrement modifié son expérience de budget participatif en 2012 : en raison de leur effet dépréciatif, les « appréciations négatives » données à certains projets ont été supprimées.

Dans d'autres pays, c'est essentiellement la société civile qui est à l'origine des principaux réseaux facilitateurs, comme le PB Unit au Royaume-Uni (une ONG active jusqu'en 2012, anciennement appelée Community Pride Initiative) ou l'association In-Locho au Portugal. Cette dernière coopère étroitement avec le CEFA (centre de formation des agents de la fonction publique territoriale portugaise) et d'autres institutions nationales ou internationales. Cette stratégie a fait ses preuves : elle a permis la maturation de plus de 30 expériences de budget participatif au Portugal et a favorisé la transition de dispositifs purement consultatifs vers des projets codécisionnels. Un tel changement de paradigme a entraîné l'apparition d'importants dispositifs comme celui de Cascais (206 000 habitants).

En Espagne, un puissant réseau municipal d'expériences de budget participatif a élaboré en 2007 la Charte d'Antequera qui définit les principales caractéristiques que doit présenter un dispositif pour pouvoir initier un changement politique et culturel radical (Ganuzza, Francés, 2012). Après les élections de mai 2011, ce réseau a souffert de la réduction du nombre de budgets participatifs, mais il a ensuite fusionné avec certaines municipalités portugaises en 2012 pour constituer un nouveau réseau pan-ibérique, avec le soutien de l'Andalousie. Son dynamisme peut apporter par contraste une tentative d'explication à la stagnation du

nombre de budgets participatifs français, qui ne peuvent s'appuyer pour leur part sur ces réseaux facilitateurs.

En Scandinavie, la SALAR, association suédoise des collectivités locales et des régions, très active sur le plan international, promeut depuis 2008 sept expériences de budget participatif dans son pays d'origine, plus une en Norvège (SALAR, 2011 ; Allegretti, Langlet, 2013). Un exemple notoire est celui d'Orsa (6800 habitants). Le budget participatif est certes consultatif, mais il propose un intéressant simulateur de budget en ligne (mis au point par les techniciens des réseaux participatifs de la SALAR) ainsi qu'un dispositif très sérieux de suivi qui amène à améliorer la reddition de comptes et la réactivité de l'administration. La Finlande, elle, a connu un démarrage poussif des budgets participatifs. La croissance rapide des projets-pilotes résulte de l'engagement de l'Université de Tampere et d'un groupe de chercheurs militants qui coordonnent « l'Open Spending Initiative ». Pour les organisateurs, ces nouvelles expériences pourraient renouveler les traditions participatives autrefois en vigueur dans le pays. C'est le cas par exemple de Rovaniemi (61 000 habitants environ), la ville finnoise la plus septentrionale, où les conseils régionaux jouent un rôle important dans la politique budgétaire, une démarche inspirée du modèle de budget participatif du développement communautaire.

Dans les pays d'Europe de l'Est, ce sont tout d'abord les organisations internationales qui ont encouragé la mise en place de budgets participatifs. Plus encore qu'en Amérique latine, c'est souvent la Banque mondiale, le PNUD, USAID, la GIZ allemande ou d'autres structures d'aide au développement qui y ont mis en œuvre des dispositifs participatifs en coopération avec leurs partenaires locaux. Les budgets participatifs ont donc souvent été introduits « de l'extérieur », avec pour objectif principal de mobiliser les citoyens et de promouvoir une bonne gouvernance locale. Ce type de processus se donne généralement comme tout premier but une plus grande transparence dans l'élaboration des budgets publics. C'est ce qui s'est passé en Russie, en Arménie et dans les pays baltes (Shah, 2007). Dans certaines villes comme Svishtov (30 600 habitants) en Bulgarie, Elbasan

(126 500 habitants) en Albanie et plusieurs expériences roumaines, croates et russes qui ont démarré en 2012-2013, le budget participatif est très clairement structuré. En 2011, Bratislava (Slovaquie, 460 000 habitants) devint la deuxième capitale européenne après Lisbonne à mettre en place un budget participatif à l'échelle de la ville. Après un projet-pilote organisé pour un an avec l'ONG Utopia, le nombre d'assemblées publiques et de votes sur internet a été augmenté, afin d'allouer au budget participatif 1% du budget total, comme dans certaines expériences hongroises ou japonaises. Ce dispositif était axé sur de petits projets communautaires, et semble être un modèle hybride entre la démocratie de proximité et le développement communautaire. L'expérience a été très médiatisée dans le pays, notamment sur la toile, et de nombreux groupes de base ont demandé qu'elle soit étendue à d'autres municipalités.

Il est intéressant de noter qu'en Europe de l'Est, la première vague de budgets participatifs comptait essentiellement des projets-pilotes qui ne furent généralement pas reconduits une fois l'aide internationale terminée. Ceci peut s'expliquer de diverses façons, même si de nombreux rapports insistent sur le fort scepticisme des citoyens (Driscoll, Lakowska et Eneva, 2004 ; Co-Plan, 2005). Dans ce contexte, la Pologne fait figure d'exception. En effet, de grands débats ont été menés au sein des organisations de la société civile, tandis que les ONG Stocznia et SLLGO (aujourd'hui Civic Network - Watchdog Poland) jouaient un rôle essentiel de formateurs et de catalyseurs dans les échanges avec le Parlement, au point que ce dernier a organisé en 2012 des séances spéciales pour débattre du budget participatif. Suite au procès gagné par la SLLGO auprès de la Cour Administrative d'Appel polonaise, les données personnelles de tous les participants, impliqués dans le processus décisionnel des budgets participatifs relevant du « fond Solecki », peuvent être publiées en raison de leur pertinence par rapport à la gestion des fonds publics.

Encadré 12 :

Un nouveau type de budget participatif en Pologne

En 2012, la Pologne était le pays européen qui comptait le plus grand nombre de budgets participatifs. En 2009 en effet, à l'issue d'intenses discussions entre le gouvernement et certaines organisations sociales (plus particulièrement SLLGO, une association de responsables locaux devenue aujourd'hui Civic Network - Watchdog Poland), une loi applicable aux 2 173 communes rurales et semi-rurales du pays a été votée dans l'objectif de promouvoir les fameux « fonds Solecki ». Il s'agissait pour les élus locaux de soumettre une certaine somme à la démocratie directe dans leur village, et de donner ainsi à leurs administrés la possibilité de faire évoluer leur environnement en choisissant dans une liste le ou les projets qu'ils jugeaient prioritaires, leur vote étant contraignant. La loi ne crée aucune obligation formelle mais propose des mesures incitatives, puisqu'elle oblige le gouvernement à rembourser 10 à 30% des fonds ainsi alloués par la commune. Ce pourcentage est fonction du nombre d'habitants et du niveau de richesse locale. Depuis 2009, plus de 20 000 assemblées ont été organisées dans les villages et 85 millions d'euros ont été alloués à ces dispositifs codécisionnels, tandis que le nombre de gouvernements locaux impliqués dans une expérience de budget participatif dépassait les 1100. En 2011, les dépenses réalisées dans le cadre d'un budget participatif représentaient 0,3% de l'ensemble des investissements publics à l'échelle locale en Pologne.

Bien qu'ils amènent les autorités locales à participer activement aux discussions engagées avec les citoyens et ne se contentent pas de confier le processus décisionnel aux municipalités, les budgets participatifs initiés par la loi Solecki peuvent être assimilés à une expérience de développement communautaire. Rappelons toutefois qu'il existe de grandes disparités d'une commune à l'autre.

Si aucune mesure incitative n'encourage les procédures participatives dans les zones urbaines polonaises, plusieurs projets-pilotes sont néanmoins en cours dans des villes administrées par diverses coalitions politiques. En 2003, le

centre pétrochimique de Plock (près de 130 000 habitants) a initié un genre de budget participatif dans le cadre d'un programme du PNUD, formant une sorte de partenariat public-privé entre la ville, la compagnie pétrolière PKN Orlen (la plus grande du pays, basée à Plock), la société Levi Strauss et les représentants de certaines ONG locales (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015). En 2009, une autre expérience pilote a été menée dans deux secteurs (Orzypowice et Boguszowice, 20 000 habitants à eux deux) de la ville de Rybnik en Silésie. Un an plus tard, un budget participatif consultatif initié par la base et gérant environ 1% du budget municipal voyait le jour sous la pression des habitants de la ville. D'autres expériences urbaines de budget participatif sont en cours, ce qui atteste du vif succès que rencontre cette démarche participative dans ce pays.

L'Amérique du Nord tend à développer ses propres procédures de budget participatif, issues de la tradition du développement communautaire qui cherchent à promouvoir des secteurs défavorisés. Certains éléments ont néanmoins été introduits en référence directe à Porto Alegre, et des activités initiées par la base ont été mises en évidence (Lerner, Wagner, 2006). S'il y a quelques années, les États-Unis n'avaient à leur actif aucun projet que l'on puisse réellement qualifier de budget participatif, on en dénombrait en revanche trois au Canada : celui de la ville de Guelph (le premier exemple du pays qui a démarré dès 1999), celui du Plateau Mont-Royal à Montréal (100 000 habitants environ, comme Guelph) et enfin celui de l'agence de logement social TCHC de Toronto (Toronto Community Housing Corporation). En 2012, la situation s'est inversée : la ville canadienne de Hamilton (520 000 habitants) a implanté un nouveau budget participatif dans sa deuxième circonscription (38 000 habitants environ), mais les expériences de Toronto et de Montréal avaient cessé respectivement en 2010 et 2009, pendant que quelques budgets participatifs très en vue avaient été mis en place aux États-Unis, pour la plupart à l'échelle de la circonscription administrative ou électorale (dans tous les cas, à une échelle infra-municipale).

À Chicago et à New York, plus de 20 millions de dollars (15 millions d'euros environ) ont été soumis à des processus

codécisionnels par délibération publique dans le cadre de dispositifs participatifs. Les expériences américaines bénéficient du soutien d'organisations locales comme le PBP (Participatory Budgeting Project), une association à but non lucratif très dynamique. Le budget participatif de Chicago a pour sa part démarré en 2009 avec 1,3 million de dollars (près d'un million d'euros) soumis à délibération publique par la 49e circonscription et destinés à être investis uniquement dans certains types d'infrastructures. Bien que le projet ait essaimé vers cinq autres circonscriptions, son succès doit être relativisé, notamment parce que les participants sont essentiellement des Blancs assez aisés, et que peu a été fait pour augmenter la participation des groupes marginaux (Lerner, Secondo, 2012). C'est à New York que l'on observe actuellement l'expérience de budget participatif la plus importante aux États-Unis. Elle a débuté en 2011 avec un budget de 6 millions de dollars (4,4 millions d'euros environ), ce qui représente 0,6% du budget municipal. Cette somme provient des fonds discrétionnaires que les conseillers municipaux de New York peuvent dépenser au sein de leur circonscription électorale. Ceci explique que les secteurs de budget participatif à New York ne coïncident pas avec les limites administratives des *boroughs* et qu'ils soient à cheval sur plusieurs quartiers. Ce budget (apporté par quatre conseillers, trois démocrates et un républicain) a été réparti entre 27 projets sélectionnés par plus de 6 000 électeurs et 7 736 participants au total (rapport PBP, 2012). La plupart des projets retenus figuraient dans la catégorie « environnement, santé et sécurité », ou dans une moindre mesure dans la catégorie « art, culture et éducation ». Plusieurs stratégies ont favorisé la participation citoyenne : des réunions décentralisées, organisées à des dates et des heures différentes, auxquelles venaient s'ajouter diverses prestations comme une garderie pour les enfants ou un service de restauration. Le lieu semble avoir une incidence : le fait d'avoir organisé des réunions dans des lieux de culte ou autres institutions religieuses ou encore en lien avec des événements des communautés immigrées, a encouragé la participation des classes populaires et des groupes de migrants (Lerner, Donovan, 2012).

Après le lancement d'autres expériences à l'échelle du secteur dans plusieurs villes américaines – voire à l'échelle municipale comme à Villejo, en Californie (116 000 habitants) –, le maire de San Francisco a annoncé en septembre 2013 qu'il allait mettre en place un budget participatif codécisionnel en ligne en 2014. Par ailleurs, l'une des premières mesures annoncées par Bill de Blasio, le nouveau maire démocrate de New York, a été la montée en puissance progressive des expériences de budget participatif menées depuis trois ans dans la ville, l'objectif officiel étant d'atteindre l'échelle municipale.

2. Les effets sociaux des budgets participatifs

En Amérique latine, la réussite du budget participatif s'exprime tout particulièrement dans les avancées en matière de justice sociale. Mais qu'en est-il en Europe et en Amérique du Nord, où les problèmes sociaux, certes non négligeables, sont cependant moins graves et où les discussions dans le cadre du budget participatif se limitent souvent à une portion congrue du budget ? Si les municipalités allemandes restent relativement sceptiques à l'égard de l'expérience de Porto Alegre, les maires espagnols et italiens en revanche y ont recours. Ces dispositifs ont un point commun : ils se concentrent sur des investissements et sélectionnent les projets selon des critères incluant la justice sociale. Les exemples les plus significatifs se trouvent à Séville en Andalousie et dans des petites villes italiennes. Une alternative au modèle de démocratie participative est offerte par des budgets citoyens qui portent sur des secteurs où le besoin de développement social est crucial, et où les projets peuvent être élaborés sur une base participative avec les catégories de la population qui sont directement concernées. Comment peut-on utiliser les budgets participatifs à des fins de développement social et comment ces expériences ont-elles pu émerger ?

En Europe, c'est dans deux petites villes italiennes d'un peu plus de 15 000 habitants que l'on a observé l'impact social le plus marquant. Il s'agit de Grottammare, sur la

côte adriatique et de Pieve Emanuele, près de Milan. Dans les deux cas, c'est le changement de municipalité au début des années 1990, suite à de nombreux scandales de corruption, qui a abouti à l'implantation d'un modèle politique participatif. Ce dispositif a permis de réhabiliter des quartiers négligés jusque là, et de faire battre la corruption en retraite. Dans ces deux cas, les changements fondamentaux qui y sont liés, nous confirment qu'il est possible d'adapter le processus de Porto Alegre en Europe (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015 ; Amura, Stortone, 2010). Mais ceci est-il aussi valable pour les grandes villes ? Les aventures de Grottammare (la première ville à introduire un budget participatif en 1994, amélioré en 2002) et de Pieve Emanuele (dont le budget participatif a démarré en 2003) ont servi d'exemples modèles pour la dissémination de ces dispositifs en Italie, où plus de 150 autres expériences ont depuis vu le jour. La plupart ont obtenu le soutien des gouvernements régionaux de Toscane et du Latium, qui ont créé un système de financement à cette fin, jouant ainsi un rôle important de facilitateurs. Jusqu'en 2009, Modène et Parme (190 000 habitants environ toutes les deux), Bergame (121 300 habitants) et Reggio d'Émilie (170 000 habitants environ) compartaient parmi les plus grandes villes italiennes à avoir mis en place des budgets participatifs (même s'ils étaient dans la plupart des cas limités à certains arrondissements), avant que le gouvernement national n'y mette un terme entre 2008 et 2010 (Sintomer, Allegretti, 2009). Rome a également introduit des budgets participatifs pendant plusieurs années dans cinq de ses arrondissements, parmi lesquels le XIe (200 000 habitants environ), pionnier en 2004 (le dispositif a connu jusqu'en 2009 plusieurs interruptions), et le IXe (126 000 habitants), modèle le plus abouti au regard de ses structures organisationnelles (Angeloni et al., 2013 ; Talpin, 2011).

Si l'expérience de Pieve Emanuele cessa en 2007 après la défaite électorale de la coalition de gauche (bien que le budget participatif ait été inscrit dans les statuts municipaux), d'autres exemples tirèrent parti de son héritage. Après 2006, Grottammare fusionna son budget participatif avec d'autres procédures participatives centrées sur la prise en compte des citoyens dans les discussions ayant trait aux

recettes de la ville. Grâce à l'efficacité des dispositifs, la ville a reçu en 2010 plus de dix millions d'euros d'une fondation bancaire qui était impliquée dans les débats avec les habitants. Ce don a été investi dans la construction d'un centre social polyvalent. Fin 2012, l'Italie comptait une vingtaine de budgets participatifs, surtout en Toscane et dans les villes moyennes. Les municipalités italiennes traversent actuellement une phase très difficile sur le plan financier, ce qui justifie officiellement le fait que les budgets participatifs ne puissent pas tabler sur de grosses sommes. Ils sont généralement mis en place de façon incrémentielle, en démarrant par des projets-pilotes dans certaines circonscriptions. Plusieurs mouvements sociaux et groupes de citoyens se sont toutefois mobilisés pour demander un budget participatif dans leur secteur, preuve que le dispositif est aujourd'hui relativement connu et apprécié de nombre d'organisations de la société civile. Cependant, les transformations sociales générées à Grottammare et à Pieve Emanuele n'ont pas vraiment pu être reproduites ailleurs.

En fait, le modèle de démocratie participative a eu tendance à se diluer lorsqu'il a été importé en Europe. L'exemple de Séville va nous permettre de mieux comprendre ce phénomène. Avec plus de 700 000 habitants, la ville andalouse était la plus grande ville d'Europe dotée d'un budget participatif. Du fait des critères retenus pour la hiérarchisation des projets, le budget participatif de Séville est devenu l'un des plus ambitieux d'Espagne, pays qui comptait pourtant une centaine de budgets participatifs jusqu'aux élections municipales de 2011 (Ganuzza, 2010 ; Sintomer, Ganuzza, 2012). Jusqu'à celles-ci, le budget participatif de Séville impliquait 14 administrations municipales pour un budget global de 25 millions d'euros environ, sur un budget total (entreprises municipales comprises) de plus 862 millions d'euros. Bien qu'elle ait été maintenue en théorie, l'expérience cessa rapidement après le revers électoral de 2011. Malgré tout, il est important d'en décrire ses caractéristiques. Comme à Porto Alegre, la structure du budget participatif de la capitale andalouse ressemblait à celle d'une pyramide. La base était constituée par le territoire de la ville divisé en 15 secteurs. Leurs habitants se rencontraient dans des assemblées généralement organisées

dans des établissements publics, et au cours desquelles ils élaboraient et proposaient des idées de projets. Les propositions correspondant à un budget de moins de 30 000 euros étaient qualifiées de projets d'arrondissement, tandis que les projets dont le budget était plus élevé relevaient de la ville dans son ensemble. Les délégués élus, tant au niveau de l'arrondissement qu'au niveau de la ville, avaient pour mission d'examiner les propositions des assemblées de citoyens et de les classer par ordre de priorité. Cette hiérarchisation s'effectuait à l'aide de critères sociaux inspirés notamment de ceux de Porto Alegre. On distinguait les critères dits « généraux », qui pouvaient être mesurés de manière objective, des critères « supplémentaires » qui étaient du ressort personnel des délégués. Chacune des propositions se voyait attribuer entre 0 et 15 points par catégorie. Les délégués pouvaient alors classer les projets dans une liste de priorités, transmise ensuite au maire et au conseil municipal. Les critères étaient donc conçus de façon à influencer sur la hiérarchisation des projets afin de cibler plus particulièrement certains groupes et certains quartiers. Ainsi, à Séville, les premiers projets retenus étaient destinés à promouvoir des objectifs sociaux, écologiques et démocratiques dans des quartiers où les infrastructures étaient défectueuses.

Outre ces critères complexes, il convient de souligner le rôle des Sévillans. Des citoyens particulièrement engagés constituèrent des groupes de pression qui étaient impliqués dans la préparation des assemblées de budget participatif organisées au niveau de l'arrondissement et dans les concertations avec les modérateurs. Ces réunions préparatoires avec les modérateurs étaient un moyen de discuter des campagnes de sensibilisation, de l'ordre du jour de l'assemblée citoyenne et de la distribution du matériel d'information. De plus, les citoyens avaient plus ou moins la possibilité de modifier la procédure même du budget participatif et d'en adapter les critères de hiérarchisation. En 2010 par exemple, un groupe d'enfants – qui avaient déjà pris part à un dispositif participatif afin de faire des propositions dans le cadre d'un budget participatif, mais n'avaient pas pu voter en raison de leur âge – réussirent, avec le soutien de leurs familles et de leurs enseignants, à

Tableau 3 :
Les critères de hiérarchisation du budget participatif de Séville

	Investissements et entretien	Programmes et activités
A. Critères généraux	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures de base (électricité, asphaltage, eau courante, etc.) • Accès aux services fondamentaux • Population concernée 	<ul style="list-style-type: none"> • Population concernée • État des infrastructures sociales dans le secteur concerné par le budget participatif • Absence de programmes sociaux publics
B. Critères supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> • Territoire concerné (arrondissement, secteur) • Durabilité sur le plan écologique • Intégration dans l'architecture de la ville (ou de l'arrondissement) 	<ul style="list-style-type: none"> • Défense des valeurs démocratiques et humanistes (tolérance, paix, solidarité, etc.).

Source : Mairie de Séville, 2004

faire modifier le règlement pour que tout enfant de plus de 10 ans ait le droit de voter pour hiérarchiser les projets de budget participatif de la ville. Cependant, même si le budget participatif de Séville suivait des règles claires et qu'il contribuait à l'*empowerment* de la société civile, ses effets en matière de justice sociale n'ont pas été comparables avec ceux observés en Amérique latine : dans l'arrondissement populaire de Poligono Sur (32 000 habitants officiellement), le budget participatif a distribué sur un an 10,90 euros en moyenne par résident, contre 8,70 euros en moyenne pour la ville. Les critères stricts d'allocation des ressources ont certes octroyé une somme supplémentaire de 70 000 euros à cet arrondissement, mais la construction d'installations sportives ou la réparation des rues coûtait des centaines de milliers d'euros.

Encadré 13 :

L'agence de logement social TCHC de Toronto

En Europe et en Amérique du Nord, le développement communautaire constitue peut-être une alternative au budget participatif pour améliorer la justice sociale. Parmi les diverses expériences lancées d'après ce modèle dans les pays anglo-saxons, l'une des plus intéressantes est le dispositif mis en place par l'agence de logement social de la ville de Toronto, la Toronto Community Housing Corporation (TCHC). Avec 164 000 locataires, 58 500 logements (6%

du parc de logements local) et un budget de 572 millions de dollars canadiens (soit près de 400 millions d'euros), la TCHC est le plus gros bailleur social du pays. La majeure partie de ses dépenses sert à couvrir les charges fixes. En 2001, la TCHC a implanté un budget participatif pour ses locataires qu'elle a maintenu jusqu'à ce qu'en 2010, le nouveau maire de la ville le supprime.

Du fait de sa structure pyramidale, le dispositif ressemblait à première vue à celui de Porto Alegre. Vingt-sept conseils de locataires répartis sur l'ensemble du parc immobilier étaient chargés de recueillir les suggestions et les propositions des locataires. Puis, chaque conseil sélectionnait cinq projets pour son secteur. Un autre comité, formé de délégués des conseils de locataires, choisissait par ailleurs deux projets concernant TCHC dans son ensemble. Ce comité avait pour mission d'évaluer la faisabilité des divers projets, leurs réels besoins financiers et de surveiller la mise en œuvre des projets retenus. Ce dispositif a géré un budget de 7 millions de dollars canadiens (près de 5 millions d'euros) par an, consacré avant tout à des mesures de proximité (petites réparations au niveau des bâtiments, entretien des espaces verts ou aménagement d'aires de jeux pour les enfants). Néanmoins, il y avait une grande différence avec la procédure de Porto Alegre. Contrairement à la municipalité brésilienne, le financement des projets ne devait pas

être approuvé par l'autorité initiatrice, ici la TCH. Les fonds étaient gérés directement par les locataires. Or, comme ces derniers étaient principalement issus de populations socialement défavorisées, le budget participatif profitait majoritairement à ces groupes. En outre, il jouait un rôle pédagogique important, car il leur apprenait à aborder les décisions publiques à leur avantage. Les activités financées par le budget participatif étaient généralement associées à des mesures du secteur de la santé ou d'autres secteurs sociaux. D'autres instruments participatifs étaient utilisés, en particulier dans le domaine de la planification. Deux locataires siégeaient au conseil d'administration de la TCH qui comptait en tout 13 membres. En 2008, l'agence a initié un budget participatif intéressant : ses 1400 employés pouvaient choisir comment utiliser les fonds pour la formation du personnel (cadres compris).

3. La participation, un outil de modernisation ?

Lorsque les Allemands commencèrent à envisager la mise en place de l'expérience de Porto Alegre en 2001/2002, beaucoup étaient très sceptiques. Certains firent remarquer que leurs problèmes sociaux étaient de nature différente de ceux d'Amérique latine. D'autres utilisèrent un argument peut-être encore plus marquant : ils mirent en avant la crise financière que traversaient les municipalités. Dans ces conditions, il pouvait sembler absurde de faire participer les citoyens à des décisions sur les investissements publics. Après tout, de quoi les citoyens pourraient bien débattre si les caisses étaient (quasiment) vides et si les ressources avaient déjà été pré-affectées ? Pour ces raisons, les critères de hiérarchisation des projets n'ont pas été perçus en Allemagne comme étant au cœur du processus de budget participatif, mais plutôt comme un moyen d'améliorer l'accès aux services publics. Même si en Amérique latine la participation citoyenne a parfois été liée à la modernisation de l'administration, outre-Rhin le budget participatif semble avoir suivi son propre chemin. Ce modèle n'en est pas moins inédit pour autant ; il a même joué un rôle clé dans la modernisation participative en Europe.

3.1 Information, consultation et reddition de comptes

Les premiers budgets participatifs ont fait leur apparition en Allemagne autour de l'an 2000. Les premières municipalités concernées étaient de petite taille, comme Rheinstetten (20 500 habitants), Emsdetten et Hilden (voir encadré 2). Dans ces villes, le budget participatif a été introduit dans le cadre de projets pilotes comme celui du réseau allemand « *Kommunen der Zukunft* » (1998-2002) et l'initiative de budget participatif municipal lancée par le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie (« *Kommunaler Bürgerhaushalt Nordrhein-Westfalen* » 2000-2004). Ces projets de coopération s'inspiraient du modèle de planification communautaire de la ville de Christchurch en Nouvelle Zélande, dont l'approche participative à des fins de modernisation avait séduit les initiateurs allemands du projet. Compte tenu des difficultés financières et de l'endettement auxquels se heurtaient les municipalités, il était attendu de la part des citoyens une certaine compréhension envers cette situation difficile, ainsi que des propositions destinées à améliorer les services administratifs. Du fait de l'accent mis sur la modernisation de la gouvernance locale, un grand nombre de budgets participatifs allemands ont instauré un dialogue social en trois étapes : information, consultation et reddition de comptes. La première étape consiste à informer les citoyens de la situation financière de la municipalité par le biais de brochures et de réunions publiques. Les animateurs essaient de répondre aux questions suivantes : d'où proviennent les ressources financières d'une municipalité et quels services finance-t-elle avec ces différents fonds ? La consultation, qui prend souvent la forme d'une assemblée de citoyens, mais qui peut aussi être complétée par des enquêtes et des débats en ligne, a pour objectif de collecter des propositions. Les citoyens doivent suggérer des améliorations pour les piscines, les bibliothèques, les espaces verts, les installations sportives, le service de nettoyage des rues etc. Ici, les municipalités s'intéressent aux compétences des citoyens, fondées sur la fréquentation de ces installations et l'utilisation de ces services au quotidien. L'un des employés d'une municipalité avec un budget participatif a parlé un jour dans ce contexte du citoyen considéré comme un «

consultant ». Une autre forme de consultation ne se pré-occupe pas des services proposés par la municipalité, mais consiste plutôt en un débat général sur ses recettes et ses dépenses. Par exemple, la ville d'Emsdetten a débattu avec les citoyens des différentes possibilités de combler le déficit budgétaire et les a invités à faire des propositions dans ce sens. La dernière étape, la reddition des comptes, implique que la municipalité informe les citoyens des propositions retenues par le conseil. Hilden par exemple, répond à chaque proposition par une lettre personnalisée informant le citoyen qui l'a soumise du sort qui lui a été réservé.

3.2 Vote et budgets participatifs dans les grandes villes

Le budget participatif s'est développé en Allemagne à partir de 2005. En effet, parallèlement au débat sur le budget participatif de Porto Alegre que Capacity Building International a contribué à organiser outre-Rhin, plusieurs villes d'assez grande importance avaient envie de se lancer dans l'expérience. L'Agence fédérale allemande pour l'éducation civique (bpb) en coopération avec les fondations des partis politiques représentés au Parlement fédéral ont alors demandé l'élaboration d'une nouvelle procédure. Si le nouveau concept était dans la lignée de procédure existante, il était néanmoins plus abouti (bpb, 2005). Il s'agissait certes moins de suggestions d'investissement que d'une évaluation participative des services proposés et de la gestion des fonds publics. La nouveauté résidait dans la possibilité donnée aux citoyens de classer leurs propositions en votant. La sélection des propositions les plus pertinentes n'était donc plus du ressort de l'administration municipale. Ce dispositif a tout d'abord été testé à Berlin, dans l'arrondissement de Lichtenberg (252 000 habitants), avant d'être adopté par Postdam (150 000 habitants), puis incorporé à d'autres budgets participatifs.

3.3 Participation en ligne et réduction des coûts

Si la procédure de budget participatif a été revue et complétée en Allemagne, c'est sans doute aussi parce que le premier dispositif était relativement inefficace. Il est possible de collecter des suggestions pour améliorer les services de bibliothèques, les parcs de stationnement ou l'entretien des espaces verts avec des instruments beaucoup moins complexes qu'un budget participatif traditionnel. C'est pourquoi la participation est apparue comme une solution intéressante pour répondre à ce souci d'efficacité, devenant un élément clé du budget participatif. Ce système permet de réduire à la fois les coûts de participation pour les citoyens et les coûts d'organisation pour les institutions. En 2012, la participation citoyenne s'est effectuée en grande partie, voire exclusivement, en ligne. C'est par exemple le cas de Cologne (1 million d'habitants), dont le budget participatif a suscité un écho international.

Dans bien des lieux où l'on organise encore des assemblées publiques, la participation en ligne n'en est pas moins importante. C'est le cas notamment de Postdam (160 000 habitants) où le budget participatif compte plus de 4 000 participants, mais seulement entre 25 et 40 personnes en présentiel. On observe le même phénomène à Münster (290 000 habitants), qui a lancé un budget participatif en 2011. Les citoyens semblent avoir une approche très rationnelle et pragmatique de la participation en ligne. Si ce dispositif est pour eux le moyen le plus simple de participer, il a cependant réduit le budget participatif au seul vote électronique. L'espace de délibération est en effet de moins en moins utilisé, et les rares discussions se concentrent sur la défense de projets individuels plutôt que sur des thèmes plus généraux, comme les grandes orientations budgétaires ou la hiérarchisation des différents secteurs.

L'usage d'internet a été intégré de diverses façons au modèle de modernisation participative. Utilisé au début pour le vote et les discussions en ligne comme à Lichtenberg, à Postdam et dans d'autres villes, internet a également été utilisé dans les budgets participatifs axés sur la

réduction des dépenses. Dans ce cas, moderniser revient à trouver des solutions aux difficultés financières de la ville. Cette approche est toutefois à l'opposé de celle de Porto Alegre, puisqu'il s'agit de trouver le moyen de faire des économies au lieu d'imaginer de nouveaux projets ou de nouveaux axes pour les dépenses publiques. Dans les villes comme Essen (570 000 habitants) ou Solingen (160 000 habitants), les citoyens peuvent non seulement donner leur avis sur les propositions avancées par le gouvernement local pour réduire les dépenses, mais aussi proposer leurs propres pistes pour réaliser des économies ou trouver de nouvelles sources de revenus. Les citoyens prennent ainsi conscience des difficultés financières de la ville et peuvent, grâce au budget participatif, éviter des coupes budgétaires dans les domaines qu'ils privilégient. En revanche, le budget participatif risque d'être utilisé uniquement pour légitimer des coupes budgétaires décidées au préalable et sur lesquelles il n'est plus possible de revenir.

Au vu de l'évolution récente, on peut dire en résumé que l'accent mis d'une part sur l'utilisation d'internet et d'autre part sur les coupes budgétaires a transformé le paysage du budget participatif en Allemagne. Dans ce pays européen qui compte le plus grand nombre d'expériences après la Pologne, d'autres tendances, comme les subventions à l'investissement, sont marginales. Dans l'ensemble, le budget participatif à l'allemande est axé sur la modernisation de l'administration, voire d'une certaine façon sur la participation de proximité, deux modèles dans lesquels la question de la délégation du pouvoir est peu importante, même tout à fait secondaire.

Encadré 14 :

Le budget participatif en ligne d'Essen en Allemagne, axé sur les économies budgétaires : une participation manipulée ?

Un grand nombre de villes allemandes dépensent régulièrement plus d'argent qu'elles n'en perçoivent. Afin d'éviter une pression fiscale incontrôlable, la loi impose aux municipalités d'élaborer des plans d'économies à partir d'un certain niveau de déficit structurel. C'est ce qui s'est passé à Essen (570 000 habitants), dans le bassin sidérurgique de

la Ruhr. Ne voulant pas décider seul des coupes budgétaires auxquelles il devait procéder, le conseil municipal a soumis ses propositions à une délibération citoyenne. Une plateforme internet a donc été créée en 2010 pour présenter au public 78 propositions correspondant à 381 millions d'euros d'économie, charge aux citoyens de les commenter et de voter pour les hiérarchiser. Ainsi, le gouvernement local saurait quelles mesures seraient accueillies favorablement et lesquelles seraient rejetées. Les citoyens pouvaient également soumettre leurs propres propositions, tant en matière de coupes budgétaires que de nouvelles sources de revenus. Plus de 3 700 personnes se sont inscrites pour voter en ligne. Elles ont sélectionné des mesures permettant de réaliser 117 millions d'euros d'économie, soit près de la moitié de la somme globale. Les citoyens avaient tendance à refuser les coupes budgétaires dans le domaine social et de l'éducation (11% de votes favorables seulement), alors que le niveau d'acceptation était beaucoup plus élevé sur d'autres lignes budgétaires, comme la rémunération des élus et le fonctionnement de l'administration communale (85% de votes favorables). Le conseil municipal a finalement adopté l'ensemble des mesures d'économie suggérées par le gouvernement local (un total de 500 000 euros), arguant qu'il avait reçu les propositions issues du budget participatif trop tard (Ville d'Essen, 2010). La procédure fut répétée l'année suivante, mais la participation fut nettement plus faible. La municipalité d'Essen a depuis décidé de ne pas poursuivre le budget participatif, car la ville n'a plus de problème financier. Les citoyens sont désormais invités à participer dans d'autres domaines (Ville d'Essen, 2012a ; 2012b).

L'analyse des budgets participatifs allemands sous l'angle de la modernisation met en lumière plusieurs effets potentiellement intéressants. Citons notamment la reconnaissance des compétences des citoyens qui contribuent activement à l'amélioration des prestations de services publics, ou encore à la soumission de propositions en vue d'une meilleure gestion des fonds publics. Cependant, ces effets sont soit invisibles, soit inexistantes. Certains dispositifs de budget participatif axés sur les coupes budgétaires

révèlent toutefois des informations qui n'avaient jamais été dévoilées. À Essen par exemple, les citoyens ont pu avoir connaissance du salaire des dirigeants des entreprises municipales et de la gratification accordée aux membres du conseil d'administration de ces entreprises.

Dans d'autres pays européens en revanche, on observe d'autres effets plus marqués de la modernisation : coopération entre les services, accélération des procédures administratives, évolution des structures hiérarchiques ou encore meilleur suivi des gouvernements locaux (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015). N'oublions pas cependant, que ce sont essentiellement les expériences allemandes qui ont ouvert le débat au sujet de l'impact du budget participatif sur la modernisation administrative en Europe. Cela s'est traduit par une plus grande transparence quant aux choix opérés au sein des budgets participatifs, un élément majeur pour plusieurs villes. Notons ici l'exemple de Séville en Espagne, où le financement de projets du budget participatif figure à part dans le budget publié par la ville.

4. Budgets participatifs et société civile

Outre la justice sociale et la modernisation de l'administration locale, le budget participatif a souvent été associé à la mobilisation ou à l'*empowerment* des citoyens. Au Brésil, la plus grande transparence et l'autonomie des initiatives communautaires, caractéristiques du budget participatif, ont ainsi conduit à limiter la corruption et le clientélisme, et par là même à renforcer la démocratie représentative. D'une façon générale, les citoyens en Amérique latine sont très actifs dans les budgets participatifs orientés vers le développement communautaire. Néanmoins, ces dispositifs étant majoritairement organisés en dehors des institutions politiques, il ne faut pas nécessairement en attendre un renforcement de la démocratie représentative. Qu'en est-il en Europe et en Amérique du Nord ?

Si en Europe, ce sont les gouvernements locaux qui, dans la grande majorité des cas, ont décidé d'introduire ce dispositif participatif novateur, il en va toutefois généralement

autrement des initiatives fondées sur le développement communautaire au Royaume-Uni et en Amérique du Nord. Qu'il s'agisse par exemple d'associations de quartier relativement informelles ou d'organisations professionnelles, elles sont en effet issues d'une culture de l'entraide très répandue dans ces pays, notamment parce que l'État pourvoit moins aux besoins des citoyens que sur le Vieux Continent et en Scandinavie. Ces organisations communautaires obtiennent pour leurs activités des financements de sources externes, c'est-à-dire des gouvernements régionaux ou nationaux ou bien, dans le cas de l'Europe, de l'Union Européenne.

À Guelph (100 000 habitants), située à 100 km à l'ouest de Toronto dans la province de l'Ontario, des groupes communautaires ont lancé un budget participatif à l'origine indépendant, mais auquel la municipalité a fini par s'associer. Le même phénomène s'est produit dans plusieurs villes britanniques (Newcastle, Manchester, Salford et Édimbourg) : il fallut attendre que le réseau Community Pride décide d'appliquer les critères décisionnels du budget participatif au financement reçu par le gouvernement local pour qu'un grand nombre de politiciens commencent à accorder un intérêt au dispositif et à en évaluer le potentiel. Pendant les années 1990, le budget participatif de Guelph était financé par un programme de la province, et des consultations participatives étaient organisées au sein de la communauté concernée pour discuter de l'utilisation de ces fonds. Cette expérience couronnée de succès donna lieu à une coalition d'initiatives communautaires qui transféra le dispositif à d'autres secteurs. En voici le mode de fonctionnement : en premier lieu, les organisateurs proposent des thématiques et des projets territoriaux. Ces propositions sont ensuite débattues dans des assemblées communautaires, puis classées par priorité. La décision finale en termes de financement est prise par les délégués des assemblées communautaires. Autrement dit, ce sont les citoyens concernés qui gèrent eux-mêmes l'argent, souvent avec l'aide d'un chargé de mission responsable de la gestion communautaire. Pour chaque projet, un quart de la somme nécessaire doit être obtenu par les groupes ou bénéficiaires eux-mêmes. Plus de mille personnes participent chaque année à ce dispositif,

beaucoup d'entre elles ont de faibles revenus (Pinnington, Lerner, Schugurensky, 2009). Pour ces participants et leurs enfants, des activités sont financées dans leurs quartiers (loisirs, fêtes et festivals, projets pédagogiques, petits travaux de construction, etc.).

Un autre budget participatif, issu d'un mouvement mené essentiellement par des organisations de la société civile, a par ailleurs été organisé dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal (101 000 habitants) à Montréal entre 2005 et 2009 (Rabuin, 2009, 2013). Dès la fin des années 1990, ces organisations avaient invité le maire de Porto Alegre, Raul Pont, pour envisager avec lui l'introduction dans leur ville d'un dispositif inspiré du modèle brésilien. Une demande en ce sens a dans un premier temps été refusée par la municipalité. Une conférence organisée en 2005 par des militants de la société civile, lors de laquelle des exemples de budgets participatifs brésiliens et européens furent présentés, contribua à persuader le maire de l'arrondissement, tout comme ses voyages au Brésil pendant le Forum Social Mondial. Finalement, c'est sous la pression insistante des organisations communautaires, en particulier du Centre d'écologie urbaine de Montréal, que le projet fut lancé. Bien qu'aucun critère d'allocation des ressources n'ait été fixé et que le dispositif retenu ait été un compromis, les groupes communautaires pouvaient influencer sur les règles à suivre. Cependant, en 2009, le nouveau maire décida de mettre un terme au budget participatif.

La mobilisation pour les budgets participatifs ne semble pas aller forcément de soi dans ces régions du monde. Pour un citoyen, il est peut-être plus facile de s'engager si le modèle participatif a déjà été pratiqué au cours de sa scolarité ou ses études. Plusieurs expériences ont montré que cela était possible. Entre 2005 et 2010 en effet, de nombreuses initiatives ont été menées avec des lycéens ou des étudiants, la plus complète à ce jour étant le budget participatif des lycées de la région Poitou-Charentes (Sintomer, Talpin, 2011).

Encadré 15 :

Le budget participatif des lycées de Poitou-Charentes

C'est en 2005, grâce à la forte volonté politique de la présidente de la Région, que le Budget Participatif des Lycées (BPL) a vu le jour en Poitou-Charentes. En 2012, le BPL avait sélectionné plus de 2000 projets sur la base du vote de plus de 150 000 participants. L'expérience implique plus de 93 lycées publics et quelques institutions privées (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015), dans une région qui compte plus de 55 000 lycéens. Selon ce dispositif, les participants disposent d'un budget total de dix millions d'euros par an (sur un budget régional des lycées de 110 millions d'euros) et peuvent proposer de petits projets et investissements de 150 000 euros maximum. Dans chaque établissement, le BPL implique tous les membres de la communauté scolaire y compris les parents d'élèves. Il comprend deux réunions de deux heures chacune environ. La première (novembre/décembre) débute par une explication du dispositif de budget participatif. Dans un deuxième temps, des groupes de travail sont constitués pour élaborer des projets destinés à améliorer la vie quotidienne du lycée. Pour finir, des représentants de chaque groupe présentent leurs résultats respectifs en séance plénière. Les propositions sont ensuite étudiées par les services techniques de la Région, avant la seconde assemblée (janvier/février) au cours de laquelle les projets sont classés par priorité. Chaque participant dispose pour ce faire de cinq bulletins qu'il répartit librement entre les différentes propositions. Le classement ainsi obtenu est transmis au Conseil Régional.

Une autre dimension a été introduite en 2011 : des délégués représentant les différents lycées ont été réunis à l'échelle régionale pour donner leur avis sur la redistribution des financements de budgets participatifs entre les différents établissements, prenant en compte leur inégalité de traitement en zone urbaine et en zone rurale. La Région a en outre instauré un budget participatif de 265 000 euros par an pour les Maisons familiales et rurales.

Dans la foulée, d'autres Régions de France, comme le Nord-Pas-de-Calais, ont repris ce dispositif en insistant moins toutefois sur le processus codécisionnel.

Les budgets participatifs qui ciblent spécifiquement les jeunes ou les écoliers sont donc en vogue, en particulier en Europe. Outre les exemples espagnols bien connus de Cordoue, de Santa Cristina de Aro et de Laboraforo à Séville (un budget participatif spécial jeunes qui a modifié ses règles en 2010 afin de donner à tous les enfants de plus de 10 ans le droit de voter pour le budget participatif de la ville), citons celui de la petite ville italienne de Colle Val d'Elsa : les écoliers participent à la gestion d'un budget de 15 000 euros par an, financé entre autre par la région de Toscane afin d'améliorer la qualité de l'enseignement. En Europe, la majorité des PB qui ciblent plus particulièrement les jeunes sont concentrés en Suède (Örebro, Uddevalla, Upplands Vasby) et au Portugal (São Brás de Alportel, Lisbonne, Cascais, Alfandega da Fé, Oliveira do Hospital, Marvila, Trofa et notamment Condeixo-a-Nova, 17 000 habitants environ, qui en 2012 a consacré 150 000 euros à un budget participatif ciblant les jeunes de 16 à 35 ans). Pendant qu'à New York, Vallejo et dans plusieurs villes du Royaume-Uni (par exemple Newcastle Upon Tyne, 280 000 habitants), des mesures spéciales ont été prises pour encourager l'implication des enfants et des jeunes aux budgets participatifs, la Fondation Bertelsmann en Allemagne soutient, elle, la mise en place de budgets participatifs pour les jeunes (Rietberg, Wenningsen). Notons un dernier exemple : en novembre 2013, la municipalité de Boston a signé un contrat avec l'ONG Participatory Budgeting Project pour le lancement en 2014 d'un budget participatif des jeunes, le « Young PB », le premier aux États-Unis.

Encadré 16 :

La montée en puissance des budgets participatifs : le niveau régional

Le budget participatif est aujourd'hui encore appliqué essentiellement à l'échelle municipale et infra-municipale. En Amérique latine, certaines expériences ont certes eu lieu à l'échelle provinciale ou régionale (voire à celle d'un État membre d'une fédération), mais c'est en fait surtout en

Europe que le budget participatif se pratique à cette échelle (Sintomer, Talpin, 2011). Hormis le BPL de la région Poitou-Charentes, l'un des pionniers en la matière fut celui de la province de Malaga dans le sud de l'Espagne. Entre 2005 et 2011, cette province qui chercha à encourager la mise en place de PB municipaux dans les petites villes, finança des budgets participatifs dans 23 des 101 municipalités de son territoire. Six expériences ont survécu à la défaite électorale de 2011 (Garcia, 2009). Dans le même temps, la Catalogne créait un réseau entre plusieurs villes de la province qui avaient mis en place un budget participatif, structurant ainsi le dialogue, l'échange d'information et l'entraide entre 11 municipalités.

Certaines des expériences les plus significatives pour la promotion du budget participatif à l'échelle régionale ont eu lieu en Italie. La région du Latium a initié entre 2005 et 2010 une procédure délibérative pour l'investissement de cinq millions d'euros par an dans un secteur d'activité suggéré par les participants. Elle a aussi proposé aux autorités locales et aux fonctionnaires une formation sur le budget participatif et lancé pendant plusieurs années un appel à projets, soutenant ainsi des expériences participatives sur des thèmes économiques et financiers locaux, à hauteur de 11 millions d'euros par an dans plus de 200 municipalités de taille et de couleur politique très différentes. (Allegretti, in Sintomer & Talpin, 2011).

Une autre région italienne, la Toscane, a voté en 2007 une loi sur la participation citoyenne (modifiée en 2013). Cette loi prévoyait un appel à projets destinés aux institutions locales et aux organisations sociales, déterminées à mettre en place des processus participatifs. La région a soutenu cette initiative par un financement spécial et chargé une autorité indépendante de surveiller la qualité et l'évolution des dispositifs dans l'ensemble de la région (Picchi, 2012). Un grand nombre de budgets participatifs ont pu profiter de cette initiative. En 2012, 70% des budgets participatifs italiens se trouvaient en Toscane. La région Émilie Romagne s'est inspirée de la loi toscane et a récemment voté un cadre législatif comparable afin de promouvoir la participation citoyenne.

5. L'impact des budgets participatifs en Europe et en Amérique du Nord

Une dizaine d'années après leur introduction, quelles conclusions pouvons nous tirer des budgets participatifs en Europe et en partie en Amérique du Nord ? En ce qui concerne la justice sociale, force est de constater que nous ne sommes pas en présence d'une nouvelle série d'expériences proches de celle de Porto Alegre, ou d'une forte diffusion de ce modèle de participation. À la différence du Brésil et de l'Amérique latine, le budget participatif n'a permis ni en Europe ni en Amérique du Nord d'inverser les priorités pour privilégier les groupes sociaux défavorisés. Dans le meilleur des cas, nous constatons une répartition des ressources publiques plus équitable sur le territoire. Peut-être le besoin de justice sociale est-il moins crucial sur le Vieux Continent ?

Il existe différentes approches qui permettent, par le biais d'un budget participatif, de soutenir les groupes et individus socialement défavorisés. S'il est certes possible d'appliquer comme à Porto Alegre des critères qui privilégient les quartiers défavorisés au niveau de la répartition des fonds publics, ne négligeons pas l'alternative fondée sur le développement communautaire. Dans ce cas, les citoyens gèrent eux-mêmes l'argent et s'investissent dans la mise en œuvre des projets ainsi financés. Cette méthode qui s'est bien implantée en Amérique du Nord a été également appliquée avec succès en Europe, principalement au Royaume-Uni. L'une de ses faiblesses réside toutefois dans le montant des ressources mises à disposition, généralement trop faible pour corriger un important déficit de justice sociale.

Quant à la modernisation participative, elle peut être mise en place de diverses façons. L'une d'entre elles consiste à fournir un vaste cadre délibératif qui permet aux participants d'émettre des propositions précises. Ainsi, dans l'arrondissement berlinois de Marzahn-Hellersdorf, les citoyens pouvaient faire des propositions détaillées, car ils s'étaient réunis plusieurs fois dans des groupes de travail. De même, en Toscane (Italie), plusieurs nouvelles expériences de budget participatif lancées en 2012 ont permis à des bénévoles

de travailler en petits groupes sur les propositions, avec des citoyens sélectionnés de façon aléatoire, et d'améliorer ainsi la qualité délibérative de la procédure. Au Portugal, les expériences de Lisbonne et de Cascais ont pour leur part mis l'accent sur la formation du personnel technique et administratif afin qu'il puisse participer activement à l'amélioration de la qualité du budget participatif. Si l'on compare le résultat des expériences latino-américaines et européennes, il semble préférable d'associer le budget participatif non seulement à la modernisation de l'administration locale, mais aussi à la lutte pour l'égalité entre les sexes et un meilleur équilibre social.

En ce qui concerne la mobilisation et l'*empowerment* de la société civile, aussi bien que la « démocratisation de la démocratie », le budget participatif a abouti en Europe et en Amérique du Nord à des changements de relations entre la société civile et l'État beaucoup moins radicaux qu'en Amérique latine. Il est également difficile de constater un lien entre l'introduction d'un budget participatif et un plus fort taux de participation électorale ou une amélioration des résultats électoraux des partis en place, même si une telle relation apparaît assez clairement dans certains cas (comme dans la 49e circonscription de Chicago par exemple). Il est compliqué d'établir clairement un lien de cause à effet entre budget participatif et résultat politique, puisque dans de nombreuses villes, le budget participatif n'est pas le seul instrument participatif mis en œuvre. Dans ce cas, une victoire éventuelle aux élections ne doit pas être assimilée au seul budget participatif, mais au « mode de gestion dialogique » dans son ensemble du gouvernement local. Pour que les municipalités avec budget participatif voient leur résultat électoral s'améliorer, il faut non seulement que le dispositif participatif ait été bien accueilli par les citoyens, mais aussi que leur bilan soit globalement positif (Sintomer, Herzberg, Röcke, 2015 ; Spada, 2010). Pourtant, le budget participatif peut séduire des citoyens qui ne font plus confiance à la démocratie représentative fondée sur les partis, comme au Royaume-Uni et au Portugal. L'étude comparative « OPtar » a prouvé que, dans les dix plus grandes villes portugaises ayant mis en place un budget participatif, 25,7% des participants sont généralement

abstentionnistes, mais font confiance au processus participatif et à ses règles claires (Pereira, 2013).

Enfin, le budget participatif peut aider à renforcer la société civile. Même si l'on ne dispose encore d'aucun exemple de changement radical des relations sociales en Europe ou en Amérique du Nord, nous avons constaté dans de nombreux cas un effet d'*empowerment* qui, bien qu'il ne soit pas très spectaculaire, n'en demeure pas moins très clair. Il sera à cet égard intéressant d'analyser l'impact du budget participatif introduit par la ville de Paris en 2014, qui est décisionnel et doit porter sur des sommes très conséquentes. Au total, si le panorama général reste très contrasté, le budget participatif se développe en Europe, et dans une moindre mesure en Amérique du Nord où le deuxième Open Government National Action Plan du gouvernement Obama, publié en décembre 2013, consacre d'ailleurs un long chapitre à l'importance du budget participatif et de sa dissémination.

III. L'Afrique : un développement tardif et inégal

En Afrique, où le budget participatif s'est imposé plus récemment, les dispositifs mis en place et le poids des transferts transnationaux évoluent rapidement. La diffusion de cet outil s'est réellement accélérée lorsque la fédération des Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLU Afrique) a décidé de le soutenir activement en misant à la fois sur la visibilité et sur la formation, lors de l'édition de son forum international trisannuel « Africités » qui s'est tenue en décembre 2012 à Dakar. Le continent africain a pu largement profiter des échanges avec l'Amérique latine et l'Europe, qui depuis 15 ans soulignent l'importance de cet outil novateur dans l'amélioration de la gouvernance. Néanmoins, en vue des rares études disponibles et de la difficulté pour de nombreux acteurs locaux de sortir du silence imposé par les obstacles technologiques et une situation géographique en marge du flux mondial d'information, il s'avère difficile de dresser un panorama systématique et complet de la situation africaine en matière de budget participatif (Lieberherr, 2003). Une chose est sûre : sur ce continent où l'institution et la culture de la démocratie représentative sont faibles, des mouvements sociaux et un certain nombre de collectivités locales se sont engagés dans des expériences de budget participatif, mais celles-ci restent très dépendantes de l'action des institutions internationales et des ONG. Ainsi, la voie la plus communément suivie en Afrique est celle contre laquelle les mouvements radicaux d'Amérique latine avaient tenté de mettre en garde leurs émules. Cette approche diffère par ailleurs grandement du modèle européen, dans lequel les autorités locales jouent un rôle crucial. Rappelons enfin que pendant les dix premières années du XXI^e siècle, les réseaux altermondialistes ont exercé une forte influence en Afrique. L'innovation institutionnelle que constitue le budget participatif peut-elle être réellement porteuse d'espoir pour un continent lourdement frappé par les problèmes sociaux, économiques et politiques (Allegretti, 2002) ?

Les changements ont commencé à se faire sentir dans la deuxième moitié des années 1990, lorsqu'une vague de réformes politiques a fait apparaître des outils de gestion qui pouvaient servir de base à l'introduction de la démocratie participative (Olowu, 2003). Si l'implantation des budgets

participatifs sur le continent africain n'a initialement progressé que très lentement, c'est avant tout en raison des maigres ressources allouées aux instances locales par des cultures institutionnelles très centralisées, mais aussi à cause des limites et lacunes d'un processus de décentralisation conçu comme prémisses nécessaires d'une innovation qui, dans le reste du monde, s'est essentiellement développée au niveau local. Cela dit, en Afrique, la rencontre entre les premiers budgets participatifs et l'autonomie des collectivités locales nous apprend que ces expériences sont souvent des « catalyseurs » qui stimulent et accélèrent les efforts de décentralisation. Ces derniers répondent d'une part à des principes de transparence et de réactivité (incarnés par les réformes administratives menées dans de nombreux pays sous la pression des bailleurs de fonds internationaux), mais ils assurent d'autre part le respect de traditions préexistantes de participation citoyenne dans bien des régions d'Afrique. C'est peut-être la raison pour laquelle on constate depuis 2005 une nette accélération de la diffusion de ces expériences avec le soutien de puissantes institutions internationales telles que la Banque mondiale (Goldfrank, 2012) et l'Organisation des Nations Unies (en particulier l'agence Habitat, basée à Nairobi). On ne peut nier l'existence d'une certaine dimension néocoloniale dans la manière dont l'idée du budget participatif a été introduite dans le débat politique africain, dans une époque où les orientations néolibérales portées par certaines organisations internationales avaient le vent en poupe. La diversité des acteurs impliqués a toutefois suscité des adaptations locales qui sont difficiles à classer. Ainsi, le budget participatif a fusionné avec d'autres dispositifs dont les objectifs principaux sont la « démystification des questions budgétaires », la « traçabilité des investissements » et la « planification consensuelle du développement ». Inspirées généralement du modèle participatif incluant les parties prenantes (*stakeholders*), ces expériences visent enfin à mettre en œuvre une série de principes de gouvernance liés aux progrès de la décentralisation et à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement définis par l'ONU.

La principale limite de ces pratiques est la dépendance de principe envers les bailleurs de fonds internationaux : la

gestion transparente du budget y est davantage conçue comme un « droit des donateurs », garantissant que les objectifs déclarés correspondent aux exigences de la communauté internationale, que comme un « droit des citoyens » qui contribue à l'approfondissement de la démocratie par l'accès aux instances décisionnelles. Plus de 50% des fonds investis par les villes africaines dans le cadre d'un budget participatif proviennent en effet de ressources extérieures (Badiane, 2011). Le risque de cette approche est de négliger la contribution des autorités traditionnelles ou « néo-traditionnelles » issues des communautés indigènes (alors qu'elles sont souvent des acteurs clés du développement social, en particulier dans les zones rurales), et d'imposer des modèles qui profitent surtout aux ONG ou aux nouvelles élites locales. Le caractère hybride des budgets participatifs africains pourrait jouer un rôle positif dans l'exploration de nouvelles stratégies pour lutter contre la pauvreté et le renforcement de la décentralisation. Une telle dynamique pourrait faire émerger de nouveaux modèles abordant la démocratisation comme une question de fond basée sur la redistribution des ressources, sur l'accès à l'éducation, à la connaissance et au pouvoir (Sintomer, 2008) et sur le « droit à la ville ».

1. L'Afrique francophone : démarrage précoce et prolifération des expériences

Les premières expériences africaines qualifiées de « budgets participatifs » ont vu le jour en 2003-2004 en Afrique francophone subsaharienne, dans la lignée des budgets participatifs d'Amérique latine. À titre d'exemple, la communauté rurale de Batcham dans l'ouest du Cameroun a bénéficié du soutien d'ASSOAL (Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés), une ONG qui s'est développée à partir d'un club de lecture et a contribué à la création d'« observatoires locaux des engagements électoraux ». Cette association avait entendu parler des expériences brésiliennes de budget participatif par le biais de réseaux internationaux comme l'IAI (International Alliance of Inhabitants, Alliance Internationale des Habitants) ou

l'association DRD (Démocratiser Radicalement la Démocratie), basée en France. En 2003, ASSOAL a négocié sa participation à un projet pilote de budget participatif avec le maire de Batcham et d'Edzoundouan, une municipalité rurale à 60 km de Yaoundé. La même année la capitale camerounaise accueillait le forum panafricain Africités 3, et ASSOAL organisait une séance spéciale sur le budget participatif avec le MDP (Municipal Development Partnership, Partenariat pour le Développement Municipal, soutenue par l'ONU-HABITAT), et PGU-ALC (un programme de l'ONU-HABITAT). Une Charte africaine de la participation citoyenne en est née, signée entre autres par cinq maires camerounais, l'agence de coopération des municipalités brésiliennes, ONU-HABITAT et le MDP. Ce moment décisif fut suivi de plusieurs sessions de formation organisées par des ONG ou des organisations nationales ou internationales. Les années 2011-2012 constituèrent un tournant important pour le budget participatif en Afrique avec la reconnaissance qu'apporta à l'échelle du continent la création de CGLU-Afrique, la branche africaine de la fédération internationale des Cités et Gouvernements Locaux.

À l'échelle nationale, la Charte africaine de la participation citoyenne marqua pour le Cameroun le démarrage des deux premiers budgets participatifs africains directement inspirés des expériences latino-américaines (grâce au soutien d'ASSOAL pour les conseils et la formation des facilitateurs locaux). Les municipalités rurales de Batcham (215 000 habitants) et d'Edzoundouan (13 villages, 12 000 habitants) ont ainsi lancé leur budget participatif en 2004, à la veille de la révision de la Loi de Décentralisation destinée à accroître les compétences municipales. Les deux municipalités ont employé les mêmes méthodes : cartographie sociale suivie d'une vaste campagne d'information, adoption des résolutions par les conseils municipaux et formation des animateurs volontaires locaux, du personnel technique et des élus. Le règlement intérieur du budget participatif a formalisé une méthodologie largement inspirée du modèle de Porto Alegre et conjuguée à des éléments de planification stratégique participative. Les échanges avec d'autres expériences africaines de budget participatif ont également influé sur la méthodologie retenue. Les cinq années de test

ont permis de financer et de réaliser un centre multimédia municipal fonctionnel, un centre de formation professionnelle (à Batcham-Chefferie), des infrastructures de base (équipements scolaires et hospitaliers, routiers, accès à l'eau potable) et un plan de développement local. En outre, des sites touristiques et archéologiques ont été identifiés, cartographiés et développés. Dans un pays où 75% des dépenses municipales sont en moyenne consacrées aux frais de fonctionnement, ces investissements ont été possibles grâce aux économies découlant d'une gestion transparente et de partenariats constructifs avec les habitants, ainsi qu'à un attrait plus fort pour les bailleurs de fonds internationaux. Le budget de Batcham a de fait augmenté de 49% entre 2004 et 2007, ce qui a permis de porter le taux d'investissement à 35%. Les élections de 2007 se sont soldées par un changement de municipalité. Convaincu que le budget participatif était un atout pour la communauté, le nouveau maire, qui était également chef tribal, a décidé de poursuivre l'expérience. Le nombre de participants aux réunions publiques décisionnelles a augmenté pour atteindre 5% de la population, la mise en œuvre des travaux publics s'est accélérée et Batcham est devenu un exemple pour le pays et toute l'Afrique francophone. Plusieurs événements ont été organisés et 27 municipalités (sur les 430 que compte le Cameroun) ont implanté un budget participatif de qualité supérieure, tandis que d'autres ont entamé des réunions en ce sens sur le budget 2013 (Dumas Nguébou, Noupeou, 2013).

Depuis 2011, ASSOAL travaille en étroite coopération avec l'Institut de la Banque mondiale (WBI) pour étudier la façon dont les TIC peuvent aider à améliorer la gouvernance locale. L'inclusion étant considérée comme un indicateur de légitimité, la question est de savoir comment les TIC pourraient favoriser l'amélioration de ce processus. Au cours de la première année, à Yaoundé, 45 000 habitants (sur 269 000) ont participé au budget participatif, fondé sur l'utilisation des TIC, la réduction du coût de l'information expliquant en partie ce succès. Grâce à ce type d'expériences, ASSOAL a gagné en visibilité au-delà des frontières camerounaises. Désormais reconnue par plusieurs pays d'Afrique francophone comme un important facilitateur de

budget participatif, l'association a joué un rôle majeur dans la formation et le conseil des autorités locales et provinciales du Sud Kivu, une province de la République Démocratique du Congo (RDC) dévastée par les conflits armés, vit son gouverneur proposer au début 2011 d'instaurer un budget participatif pour huit municipalités (trois qui constituent la capitale Bukavu et cinq territoires ruraux gouvernés par des autorités traditionnelles). De même, Barumbu (150 300 habitants, au nord de Kinshasa) et Kalamu (315 342 habitants) ont mis en place un budget participatif, avec une participation active des organisations de la société civile. Ces initiatives ont entraîné des revendications pour une plus grande décentralisation dans un pays où l'administration repose sur un double système (d'une part des responsables nommés, et non pas élus, en ville et d'autre part des chefs coutumiers traditionnels à la campagne) qui ne permet pas d'exiger des gouvernements locaux qu'ils rendent compte de la façon dont ils gèrent l'argent public (Allegretti, Mbera, 2013 ; Mbera, 2012).

Encadré 17 :

FUM, Africités et FSM

Depuis 2003, deux manifestations internationales récurrentes assurent la diffusion des informations liées au budget participatif et apportent ainsi une visibilité particulière aux expériences africaines. La première est le Forum Urbain Mondial (FUM), organisé par l'agence ONU-HABITAT pour promouvoir un échange régulier à l'échelle planétaire autour de thèmes comme l'habitat, l'environnement, la gouvernance ou encore la gestion des zones urbaines ou rurales. À la différence des sommets comme HABITAT I (Vancouver, 1976) ou HABITAT II (Istanbul, 1996), le FUM accepte que ses « partenaires de développement » (ONG, organisations communautaires, autorités locales, chercheurs, entreprises) soient également forces de proposition dans l'organisation de cet événement. Dans ce contexte, de nombreuses formations ou séances de travail collectif ont pu avoir lieu au sein du FUM depuis 2004, et les premières expériences africaines ont été représentées en 2006.

La seconde est le forum Africités. Organisé par le MDP et la branche africaine de la CGLU créée en 2004 (qui réunit des

maires et associations municipales issus de tout le continent africain), il est désormais le lieu privilégié pour les échanges entre les acteurs des budgets participatifs africains, mais aussi pour les demandes de soutien auprès des agences de coopération européennes et autres institutions internationales. C'est ainsi que les ministres qui ont participé en 2000 au forum de Windhoek en Namibie ont signé la « Déclaration des Chutes Victoria » de 1999, faisant du budget participatif un instrument clé de bonne gouvernance. Les années suivantes, des organisations internationales comme ONU-HABITAT, l'Institut de la Banque mondiale et la CGLU Afrique ont, sur cette impulsion, organisé des séances de travail sur le budget participatif. En 2012, le forum de Dakar fut une grande réussite, avec plus de 400 participants aux diverses conférences officielles organisées sur le budget participatif. Lors de cet événement, l'OIDP (Observatoire International de la Démocratie Participative) a amplement participé à la promotion de ce dispositif. Les différentes expériences africaines de budget participatif figuraient en première ligne dans le travail de suivi effectué par l'Observatoire panafricain de la Démocratie Participative (lancé à cette occasion par ENDA, une ONG basée au Sénégal). Certaines ont même obtenu un prix récompensant leurs bonnes pratiques. Durant ce forum, un accord de partenariat a par ailleurs été signé entre les représentants des gouvernements locaux du Cameroun et du Brésil, dans le but de poursuivre les échanges de connaissances Sud-Sud entre ces deux pays (South-South Knowledge Exchange – SSKE), sur les expériences de budget participatif réalisées avec les TIC.

D'autres événements de ce type, centrés sur les pratiques de budget participatif, ont eu lieu lors de Forums Sociaux Mondiaux ou Régionaux (Mumbai en 2004, Bamako et Athènes en 2006, Nairobi en 2007, Malmö en 2008 et Tunis en 2013). C'est en 2011 à Dakar que l'on organisa le plus grand nombre de séances de travail en groupe sur le budget participatif, dans le cadre du Forum Social Mondial et du Forum des Autorités Locales pour l'Inclusion sociale, qui se tenait en parallèle.

Au Sénégal, la situation est assez voisine. Les premières expériences de budget participatif, qui comptent également parmi les plus connues à l'échelle internationale, sont celles de Fissel (42 000 habitants), dans le département de Mbour, et de Matam (20 000 habitants), dans l'Est du pays, à la frontière avec la Mauritanie. Fissel est une communauté rurale composée de 28 villages, située dans une région où les traditions démocratiques sont bien ancrées et où la première radio communautaire sénégalaise fut créée en 1996. Un budget participatif y a été lancé en 2003 pour répondre à la demande de RECODEF (Regroupement Communautaire pour le Développement de Fissel - une association représentant la société civile de Fissel), qui souhaitait que les villageois soient associés à la prise de décisions financières. Le projet a été soutenu par l'ONG africaine IED Afrique (Innovations – Environnement – Développement) (Gueye, 2007). Sa caractéristique principale est qu'il réunit dans un deuxième temps des représentants de plusieurs groupes homogènes (les femmes, les jeunes, les personnes âgées). L'initiative s'est révélée très efficace aussi bien pour contrecarrer des pratiques exclusives traditionnelles fondées sur des critères de genre, d'âge et de culture que pour l'*empowerment* de personnes habituellement marginalisées (Allegretti, Freitas, Pereira, 2014). Après avoir été sollicitée par d'autres communautés rurales, cette ONG a élaboré un modèle local de budget participatif, formalisé en 2008 par deux précieux manuels qui circulent dans toute l'Afrique francophone : *Le Budget Participatif en pratique* (qui s'inscrit dans le programme régional *Réussir la Décentralisation*) et *Le Budget Participatif en Afrique – Manuel de formation pour les pays francophones*, coordonné par l'ONG ENDA TM avec ONU-HABITAT (Kanoute, 2007). Quant à l'expérience de Matam, démarrée en 2005, elle a la particularité de tenter de mobiliser les ressources de la diaspora (en établissant des contacts avec les habitants de Matam qui ont émigré), mais aussi d'impliquer les immigrés mauritaniens. Ce dispositif donne un rôle central aux familles dans les discussions budgétaires (sur le rapport entre revenus et dépenses). Mentionnons enfin que suite à un atelier national organisé à Dakar en 2006 avec l'Association des maires sénégalais, l'agence espagnole de coopération élabore actuellement une importante initiative de budget participatif à l'échelle

nationale. C'est ainsi que le Sénégal compte au total 19 budgets participatifs initiés sur le budget 2012, tandis que 28 ont démarré sur le budget 2013.

Au Burkina Faso, trois nouvelles expériences ont été lancées depuis 2010 avec le soutien d'organisations de la société civile locale. Il s'agit des budgets participatifs d'Ouahigouya (120 000 habitants), de Dapélogo (35 700 habitants) et de Diébougou (42 000 habitants). Au Bénin, l'expérience de budget participatif d'Adjara (60 000 habitants environ) est intéressante sur un autre plan : les autorités locales ont en effet constaté depuis 2003, l'année où le budget participatif a été instauré, une amélioration du « comportement fiscal civique », plus précisément une diminution de la fraude aux impôts locaux, (ENDA, 2006). Le même effet positif a été observé au Congo (Allegretti, Mbera, 2013).

À Madagascar, où le cadre de la décentralisation a été clarifié par la loi de 1995, six municipalités rurales ont introduit un budget participatif pilote en 2008 avec le soutien de plus de 20 organisations civiles et professionnelles. D'autres projets ont vu le jour dans des zones urbaines, comme la municipalité de Fort Dauphin (59 000 habitants, également appelée Tôlanaro), ou encore le cinquième arrondissement administratif de la capitale Antananarivo. Le programme de développement rural SAHA fondé par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC, agence de développement et de coopération de la fédération suisse) a joué un grand rôle dans la dissémination des innovations sur l'île. L'exemple de budget participatif le plus connu de Madagascar est celui de la municipalité rurale d'Ambalavao, au centre du pays (9000 habitants). Il met en exergue les problèmes que posent un endettement municipal préexistant et la difficulté à mobiliser la population, et surtout les femmes. Suite à un changement politique, on observe depuis 2006 une amélioration de ce dispositif qui s'efforce d'impliquer la population à l'échelle du village. La municipalité a ainsi réussi à augmenter l'apport budgétaire des taxes foncières locales qui est passé de 8 à 52%. De plus, plusieurs communautés villageoises ont proposé des services et réalisé des travaux d'intérêt public. Aujourd'hui, le programme de gouvernance locale de la

Banque mondiale collabore avec la Direction du développement et de la coopération dans l'objectif de multiplier les échanges entre les divers budgets participatifs malgaches et les expériences en cours dans d'autres pays. Un réseau, intitulé *Plateforme nationale sur la redevabilité sociale*, a été créé pour élaborer une « norme de qualité des services », destinée à perfectionner le dispositif. Pour illustrer les progrès réalisés en matière de communication, citons par exemple la publication du salaire des maires et une utilisation accrue de l'oral et de la vidéo afin d'impliquer plus facilement les individus analphabètes. Des mesures particulières ont également été prises pour favoriser l'accès d'autres groupes vulnérables aux instances participatives (Smoke, 2007). Il existe actuellement des dizaines de projets, et leur nombre ne cesse d'augmenter. En décembre 2012, le budget participatif d'Ampasy Nahampoana, une petite municipalité rurale de 4 000 habitants dans la région de Toliara, s'est vu décerner le prix du meilleur budget participatif africain par la CGLU-A (branche africaine de la fédération des Cités et Gouvernements Locaux Unis). La règle veut alors que les spécialistes du budget participatif de la petite communauté apportent leur soutien à d'autres municipalités qui instaurent un dispositif de ce type. Cette démarche est financée par la CGLU-A.

À ce jour, hormis la fragilité des institutions démocratiques et outre leur dépendance à l'égard des organisations internationales, deux obstacles majeurs viennent compliquer l'implantation de budgets participatifs en Afrique francophone. Le premier est lié à l'insuffisance des ressources qui amèneraient à répondre aux besoins que les citoyens jugent prioritaires. Ce problème a toutefois pu être partiellement résolu en responsabilisant les communautés pour la prestation de services et l'avancement des travaux de construction, c'est-à-dire en intégrant au budget participatif des éléments de *développement communautaire*. Le second obstacle tient à la difficulté de faire du budget participatif la principale voie de communication entre les communautés et la municipalité, et de contourner une tradition clientéliste très enracinée dans ces régions. Il est donc crucial pour l'avenir d'accroître le niveau de formation des communautés afin qu'elles puissent mieux appréhender la complexité

de la prise de décisions publiques et le rôle de chacun dans la réussite d'un dispositif participatif. Pour finir, notons la création d'observatoires communautaires (au Cameroun par exemple) qui pourrait, elle aussi, contribuer à améliorer la situation.

2. L'influence des budgets participatifs en Afrique lusophone

Bien que le Brésil et le Portugal comptent de nombreux budgets participatifs, cette innovation reste encore très embryonnaire en Afrique lusophone. En 2005, l'UNICEF signa un premier accord de coopération au Cap Vert, qui donna lieu à un projet de budget participatif coordonné par la Direction Générale de l'administration locale (un organisme du gouvernement national) et financé par le fonds des Nations Unies pour la démocratie. En 2007, In-LoCo, une ONG portugaise qui coordonnait à l'époque un important projet (financé par des fonds européens) de formation au budget participatif des autorités locales portugaises, fut associée au projet cap-verdien. Depuis, l'association forme des élus, du personnel administratif et des membres de la société civile et collabore à l'élaboration de modèles locaux de budget participatif. En 2009, une conférence internationale présentant des exemples de budgets participatifs latino-américains et portugais et cherchant à assurer une certaine continuité entre le nouvel outil et les pratiques antérieures, marqua un tournant pour l'archipel. La même année, le premier projet pilote a vu le jour à Paul, une municipalité de 8 500 habitants située dans une zone rurale à fort potentiel touristique. Il fut interrompu suite au revers électoral essuyé par la municipalité, un phénomène qui se produisit également dans d'autres villes. Malgré tous les efforts des partenaires internationaux pour introduire le budget participatif dans l'appareil des autorités locales capverdiennes, ce dispositif a fait les frais d'une situation politique très polarisée avec de fortes tensions entre les gouvernements locaux et central.

Le Mozambique est quant à lui aujourd'hui sorti de l'impasse (Dias, 2013). L'expérience de budget participatif la plus significative du pays démarra en 2004 dans la capitale

Maputo (1,2 million d'habitants). Elle faisait partie du programme électoral du Front de Libération du Mozambique (FRELIMO), autrefois à la tête de la lutte pour l'indépendance du pays (Nguenha et Weimer, 2004). Après la participation d'une délégation de la ville au séminaire régional africain sur le budget participatif organisé à Durban par le MDP, ONU-HABITAT, l'Institut de la Banque mondiale et la Direction du Développement et de la Coopération (DDC, agence de développement et de coopération de la fédération suisse), le conseil municipal de la capitale mozambicaine annonça qu'un projet pilote de budget participatif plus organisé, serait lancé dans l'arrondissement de Catembe. Le budget participatif s'est ensuite effondré (Nguenha, 2013), avant d'être réinstauré en 2011 avec l'aide d'organisations internationales, comme la Banque mondiale et en collaboration avec des experts de l'association portugaise In-LoCo. Il s'agissait d'un projet à l'échelle infra-municipale dans les deux tiers des arrondissements de la ville, avec des réunions décentralisées organisées dans divers quartiers. Quelques 850 000 \$ US (environ 615 000 euros) furent alloués au budget participatif dans le cadre de ce nouveau modèle. D'autres municipalités mozambicaines ont repris des éléments de budget participatif, comme la planification participative à Dondo (71 600 habitants) ou d'autres dispositifs cofinancés par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC). Dondo est devenue depuis l'un des points de référence cités dans le manuel publié par ONU-HABITAT et le MDP et a obtenu plusieurs prix internationaux pour ses innovations en matière de gestion locale participative. Dans cette ville, la forte influence du *développement communautaire* dans les discussions de planification budgétaire est contrebalancée par les investissements décidés conjointement par les citoyens et les acteurs du secteur privé, le modèle de la « participation des parties prenantes (*stakeholders*) ». Aujourd'hui, la fédération des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) dirige un projet entre pairs (*peer-to-peer*), entre Dondo et quelques villes brésiliennes consacré à la comparaison des pratiques utilisées pour articuler planification participative et budget participatif.

3. L'Afrique anglophone : des expériences hybrides

Dans les pays africains influencés par les anciennes administrations coloniales françaises ou portugaises, le maire joue un rôle central, comme en Amérique latine et dans la majeure partie de l'Europe continentale. Cet élément, auquel s'ajoute une influence idéologique et culturelle évidente, explique pourquoi le budget participatif a pu s'y implanter et s'y répandre dans la continuité du modèle de Porto Alegre, qui place le budget et en particulier les investissements au centre des discussions. En Afrique anglophone en revanche, il est plus difficile de définir clairement ce qu'est un budget participatif et d'en donner des exemples concrets, et ce pour deux raisons. En premier lieu, la structure administrative coloniale dont ont hérité ces pays a donné le jour à des gouvernements locaux au sein desquels les élus ont un pouvoir politique plus limité que celui des autres maires, et qui bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire plus étendu en ce qui concerne les budgets locaux dont la gestion peut ainsi être déléguée à des administratifs ou encore à des ministères ou autres représentants du pouvoir central (CGLU, 2008, 2010). Par ailleurs, les budgets participatifs existants sont souvent de nature hybride, même si dans la majorité des cas ils se rapprochent du modèle de développement communautaire de tradition anglo-saxonne. Les délibérations budgétaires se mêlent alors à d'autres dispositifs participatifs ou consultatifs, qui suivent parallèlement des objectifs distincts, comme l'urbanisme, la planification économique, la protection des ressources ou le développement rural. De plus, divers instruments de contrôle se sont développés pour superviser les pratiques des autorités locales et régionales en matière de gestion financière. S'ils ressemblent au budget participatif, ils sont avant tout conçus pour renforcer la transparence, la redevabilité et le contrôle budgétaire citoyen (McNeil, Malena, 2010). C'est pourquoi le MDP, ONU-HABITAT et d'autres institutions importantes encouragent dans ces régions l'intégration de principes du budget participatif dans la gouvernance locale. Depuis 2006, ces acteurs s'attèlent à la conception de différents outils dont le manuel de formation *Training Companion*, publié en 2008, afin de

disséminer le concept émergé des expériences latino-américaines. On assiste ici à une hybridation progressive des expériences africaines autochtones qui instaure un dialogue entre les structures représentatives décentralisées et les citoyens sur les questions budgétaires et financières.

Encadré 18 :

Le manuel de formation *Training Companion*, un outil actif dans la dissémination du budget participatif

En 2005, ONU-HABITAT a réalisé une enquête auprès de son personnel, de ses partenaires au sein des gouvernements locaux et de la société civile. De là est née l'idée de créer un manuel de formation pour la mise en œuvre du budget participatif (*Training Companion for Participatory Budgeting*, ONU-HABITAT/MDP). C'est à Nairobi, lors d'un groupe de travail regroupant plus de 30 participants représentant toutes les parties prenantes, issus de 13 pays africains, ainsi que quelques institutions latino-américaines, qu'un support de formation incluant les divers exemples de budgets participatifs en cours dans plusieurs villes africaines a d'abord été élaboré. Puis, un atelier régional, organisé en mars 2007 à Harare par le MDP, a permis la mise en œuvre de mesures pilotes destinées à rendre cet outil plus efficace (Masiya, 2009). Les deux tomes du manuel publié en 2008 en deux éditions (française et anglaise) précisent clairement qu'il ne s'agit pas de mettre en place un modèle unique de budget participatif, mais au contraire de s'adapter au mieux aux conditions spécifiques de terrain et tirer parti des économies d'échelle réalisées en matière de conseil et de renforcement des capacités. Très clair et facile à lire, ce manuel, qui est le fruit d'une vaste collaboration interrégionale, est basé sur des concepts simples et regorge d'exemples concrets qui illustrent bien la diversité des contextes infrarégionaux. Cet ouvrage est d'autant plus accessible qu'il est disponible sous format numérique.

Dans les années 2000, le Zimbabwe, l'un des nombreux pays africains dont la constitution ne reconnaît pas de forme locale de gouvernement, a produit d'intéressants exemples de budget participatif initiés par la base (*bottom-up*). Dans cette pseudo-démocratie très autoritaire,

la législation privilégie la consultation à la participation (Tawanda, 2012 ; Shah, 2007), et le budget participatif est souvent né de relations conflictuelles entre les citoyens et les institutions. Ainsi, en 2002, la ville de Marondera (46 000 habitants) à l'est de Harare, a finalement accepté de répondre aux requêtes de ses habitants et des acteurs locaux. En raison d'un fort endettement lié à des contrats d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la ville s'est laissé emporter dans une spirale hyper inflationniste (Chaeruka, Siaguke, 2008). Dans le secteur rural de Motoko, un budget participatif fut initié en 2003 en réaction à de violentes protestations de la société civile. Des ressources du programme pilote gouvernemental qui visait à développer la gouvernance locale ont financé la formation de facilitateurs et la cartographie sociale des parties prenantes de la région. Enfin, dans la ville centrale de Gweru (300 000 habitants), un dispositif de budget participatif fut mis en place par des comités de développement de quartiers et des ateliers formant à l'établissement de budgets. Ces structures sont souvent ouvertes aux représentants des groupes de la société civile qui participent de ce fait au processus de planification quinquennale et proposent notamment des niveaux de tarification, un ajustement des salaires et indiquent leurs priorités en termes de dépenses.

En Ouganda, la constitution de 1995 prévoit explicitement la participation des citoyens à la planification. Une circulaire spécifique sur le gouvernement local encourage la transparence et la normalisation de la collecte de données dans le domaine budgétaire. Le concept de suivi et d'évaluation communautaire constitue un élément clé du dispositif de budgétisation et de planification. Le budget participatif ougandais le plus connu est celui d'Entebbe (115 000 habitants), ancienne capitale coloniale sur la côte nord du lac Victoria, où le dispositif a été introduit en 2000. Au cours d'une période d'un mois précédant la finalisation du budget annuel, les animateurs du budget participatif rendent visite à chacun des 24 villages et des sous-quartiers afin de faire un état des lieux de la situation locale et d'identifier les problèmes, besoins et priorités du secteur. Un dispositif similaire a été installé à Kasawo et à Soroti où une radio communautaire contribue activement aux délibérations pendant le cycle

d'élaboration du budget. Cependant, dans ces deux communautés, la « liste des vœux » élaborée par les membres de la communauté ne conduit ni à un classement de priorités, ni à une discussion sur l'utilisation des ressources existantes ou la génération de revenus (Babcock et al., 2008).

La Tanzanie, pour sa part, a uniquement développé des dispositifs hybrides au cours de la dernière décennie, en réaction au système actuel d'allocation de ressources qui s'avère « inefficace, compliqué et non-transparent » (Shall, 2007). De même, en Zambie, il n'existe aucun dispositif participatif formalisé et la participation citoyenne dans les processus décisionnels, budgétaires et autres, est rarissime. Citons toutefois le cas intéressant du conseil de secteur de Namwala (85 000 habitants environ), qui se rapproche du modèle de développement communautaire. Organisé en « comités de développement des secteurs » (Area Development Committees, ADCs), ce dispositif a débuté fin 2010. Il part du principe qu'un budget participatif crée un « environnement stimulant » dans lequel il devient possible d'encourager d'autres réformes de gouvernance. Pour l'administration du secteur comme pour le MDP, qui la soutient, la création d'une base de données sur les revenus du secteur, ainsi que la confiance en les autorités locales instaurée dès la première année de pratique du budget participatif, ont entraîné une augmentation des recettes de 50% environ. Cela s'explique en partie par le fait que le budget participatif aurait poussé les entreprises locales à sortir de leur apathie traditionnelle et à booster leur participation financière de 95%. La première priorité identifiée par les comités de développement locaux en 2011 était l'assainissement du système d'approvisionnement d'eau. La réalisation des travaux a eu lieu en 2012, grâce à l'utilisation d'un matériel de forage avec lequel 42 puits en différents points du territoire ont été creusés. En fin de compte, en Zambie, le principal obstacle à la mise en place d'un budget participatif doté d'un véritable pouvoir de décision réside dans le caractère imprévisible des transferts budgétaires du gouvernement central et du peu d'information dont disposent les conseils locaux sur les politiques de financement, les critères adoptés pour l'allocation des fonds ou encore la raison des délais imposés pour leur versement.

La situation n'est pas très différente au Kenya, pourtant l'une des démocraties représentatives les plus stables du continent africain (Mika, 2004). Des lois sur les gouvernements locaux (*Local Government Act*) et les transferts de fonds vers les autorités locales (*Local Authorities Transfer Fund Act*) stipulent la nécessité de passer par un processus participatif de planification avant de soumettre un plan d'action local (*Local Authority Service Delivery Action Plan*) et de pouvoir recevoir des fonds du gouvernement central (Kundishora, 2004). Dans les grandes villes comme Nairobi (4,5 millions d'habitants), les priorités identifiées par les différents quartiers et les différentes circonscriptions sont harmonisées lors d'un forum consultatif à l'échelle municipale, auquel participent trois représentants de chaque quartier. Parmi les autres mécanismes participatifs intéressants de ce pays, notons les réunions publiques « *barazas* », convoquées par les chefs traditionnels pour informer les citoyens sur les politiques publiques, et les comités « *harambee* » : ces groupes d'entraide définissent des projets prioritaires et se procurent les fonds nécessaires à leur mise en œuvre. Si des dispositifs participatifs ont été installés dans ce cadre pour l'approbation du budget dès 2001/2002, leur rôle consultatif reste néanmoins limité.

L'Afrique du Sud est quant à elle la première puissance économique d'Afrique Australe et l'une des démocraties représentatives les plus dynamiques du continent. Dans ce pays, la participation est définie dans la constitution et dans un texte de loi sur les structures municipales (*Municipal Structures Act*) de 1998 comme relevant de la responsabilité des exécutifs locaux. Elle est cependant étroitement liée à une approche centrée sur les « besoins fondamentaux » et sur la promotion du développement socio-économique de chaque communauté et a par ailleurs tendance à se focaliser sur le processus de planification, la gestion des résultats et les décisions stratégiques sur les prestations de service (Leduka, 2009 ; Smith, 2004). S'il est conseillé dans tout le pays d'ouvrir un minimum le budget à la participation citoyenne, certaines autorités locales y sont davantage enclines que d'autres. Dans plusieurs grandes villes comme Mangaung/Bloemfontein (380 000 habitants) ou encore la municipalité métropolitaine d'Ekurhuleni (2,5

millions d'habitants, dans la province de Gauteng), le gouvernement local a complété le « forum représentatif de planification intégrée du développement » par une conférence spéciale sur le budget. Il s'agissait d'inciter les différents acteurs à contribuer à l'amélioration de la cohérence entre le budget et les actions prévues dans le plan intégré de développement. Plusieurs projets prometteurs ont toutefois échoué à la suite de revers électoraux. Ajoutons ici que Johannesburg, la plus grande ville sud-africaine (1,1 million d'habitants au sein d'une métropole de 4,4 millions), a prévu la restructuration de son budget participatif en 2013 (instauré en 2007) en l'ouvrant davantage aux réunions de quartier ainsi qu'à l'ensemble des citoyens. Si cette évolution est confirmée, elle pourrait constituer une avancée majeure pour l'ensemble du pays, car elle impliquerait d'aller au-delà d'une tradition centrée principalement sur les réunions consultatives ou « *lekgotlas* ». Organisées dans de nombreuses villes par le Bureau du Budget et le Cabinet du Maire, ces réunions sont inspirées du modèle de la participation des parties prenantes (*stakeholders*), ou tout au moins d'un hybride entre ce modèle et celui du développement communautaire. Bien que la participation citoyenne au budget soit devenue un impératif en Afrique du Sud (comme au Kenya et dans d'autres pays africains anglophones), cela n'a pas encore entraîné l'introduction de vrais budgets participatifs. En effet, les dispositifs rudimentaires que l'on trouve dans ce pays ne disposent d'aucune règle applicable. Ils n'encouragent pas non plus la création de nouvelles structures institutionnelles et s'attaquent rarement aux divisions interethniques. L'impact social du mécanisme participatif conçu en Amérique du Sud comme élément clé de la pédagogie et de la maturation citoyennes a pour l'instant été assez limité dans cette région du monde.

Ce constat s'applique globalement à toute l'Afrique anglophone. Si les dispositifs participatifs (notamment ceux qui sont liés à la planification) s'efforcent d'associer les citoyens aux questions budgétaires, les élus et le personnel administratif sont peu enclins à utiliser ces mécanismes pour lutter réellement contre les inégalités sociales ou pour favoriser l'*empowerment* des individus et des communautés qui y

prennent part (Munzwa et al., 2007). Il est alors compliqué d'établir un lien entre ces budgets participatifs factices (souvent qualifiés de tels par des acteurs externes, qu'il s'agisse de chercheurs, de consultants ou d'institutions internationales) et les budgets participatifs latino-américains et européens, voire un bon nombre de dispositifs en place dans les pays africains francophones et lusophones, même si la « circulation des modèles » s'est nettement amplifiée au cours des cinq dernières années.

En Afrique du Nord enfin, où les gouvernements locaux jouissent généralement de compétences et de responsabilités limitées (CGLU, 2008, 2010) et où la démocratie représentative est souvent très « contrôlée », tout ou presque reste à faire. En effet, pratiquement aucune initiative n'y a été lancée à ce jour pour favoriser le budget participatif, mis à part quelques séminaires de formation organisés par Transparency International (Casablanca, 2007) ou par ENDA (Rabat en 2011 ; Tunis en 2013), et quelques manifestations parallèles lors des forums Africités de Marrakesh en 2009 et de Dakar en 2012. Le seul pays à montrer officiellement un intérêt pour le budget participatif fut l'Égypte à la fin des années Moubarak, mais le contexte n'était pour le moins pas très favorable à la participation citoyenne et laissait présager des expériences factices. La chute du régime a mis fin à l'expérience et le manuel d'ONU-HABITAT « *72 Questions courantes sur les budgets participatifs* », traduit en arabe et présenté à Africités en décembre 2009, ne peut plus être utilisé. Cet exemple montre comment un dispositif initié comme une dynamique radicale au Brésil pouvait être adapté dans des contextes contraires, fut-ce au prix d'un travestissement.

IV. Les budgets participatifs en Asie et en Océanie : entre développement autochtone et échanges internationaux

En Asie, où se concentrent près de la moitié de la population mondiale et 23 des 40 plus grandes régions métropolitaines de la planète, le budget participatif a émergé encore plus tard qu'en Afrique mais a connu par la suite un essor considérable. Contrairement à ce qui s'est passé sur d'autres continents, les dispositifs asiatiques étaient à l'origine essentiellement autochtones, même si les méthodologies et les principes utilisés étaient proches de ceux qui prévalaient en Amérique latine ou en Europe. De plus, ces expériences impliquaient un questionnement critique des liens entre politique, économie et réformes administratives et les acteurs ignoraient souvent l'existence de processus analogues dans d'autres villes et d'autres pays. Aujourd'hui encore, elles se caractérisent par des méthodologies et des contenus politiques très variés selon les contextes, de sorte qu'il est difficile d'en tracer un panorama global. À cela s'ajoute que les structures politiques sont beaucoup plus hétérogènes en Asie qu'en Europe ou en Amérique latine. On y trouve aussi bien des États fédéraux que des régimes centralisés, des monarchies constitutionnelles parlementaires et des systèmes présidentiels forts que des États à parti unique. La diversité des cultures et des niveaux de vie y est tout aussi frappante. Ce qui rapproche toutefois ces expériences de budget participatif, c'est qu'elles sont apparues lors d'une période de fort développement économique, et – d'une forme atténuée – de décentralisation progressive (CGLU, 2008, 2010, 2013). Dans l'ensemble, c'est néanmoins le caractère bigarré du budget participatif asiatique qui domine. Les contributions de l'Asie aux débats internationaux sont aussi très diversifiées. Bien que dans un second temps les échanges internationaux se soient intensifiés, il n'est pas certain qu'ils aient contribué à unifier le paysage, car leur impact a été très différent d'un endroit à l'autre.

Ce n'est d'ailleurs qu'aux alentours de 2005 que le terme même de « budget participatif » a commencé à être utilisé, en référence explicite au Brésil. Le premier budget participatif asiatique en contact direct avec les débats européens ou latino-américains est celui de l'État de Kerala, en Inde. Propulsé sur la scène internationale grâce au soutien de plusieurs chercheurs progressistes (Fung, Wright, 2001 ;

Santos, 2005) et des mouvements altermondialistes, cet exemple a été amplement débattu lors du Forum Social Mondial de Mumbai en 2004. Vinrent ensuite les débuts d'expériences menées en Indonésie où des formateurs sollicités par Transparency International sont venus en 2003 expliquer le fonctionnement du modèle brésilien. Puis, en 2004, des représentants du bureau de budget participatif de Sao Paulo ont été invités en Corée du Sud. Aujourd'hui, c'est la Chine qui est au centre des échanges internationaux. En 2005, la Fondation chinoise pour la Recherche et le Développement (*China Development Research Foundation*) s'est rendue à Porto Alegre, tandis que les réseaux transnationaux contribuaient à diffuser le concept de budget participatif dans ce pays.

1. Le budget participatif comme instrument de développement régional (Kerala, Inde)

La première expérience asiatique de budget participatif (qui ne portait d'ailleurs pas ce nom) a vu le jour en 1996 dans le Kerala en Inde. Développée à l'échelle de l'État avec la participation active des institutions municipales et provinciales, elle a été lancée à l'initiative de jeunes dirigeants du CPI-M (*Communist Party of India - Marxist*), l'un des deux partis communistes indiens, pour éviter le déclin de la coalition de gauche, le *Left United Front* dans un État gouverné alternativement par les partis communistes et le Congrès National Indien (centre-gauche). La promotion de la participation citoyenne dans la planification budgétaire décentralisée ne pouvait se faire sans une phase de renforcement des capacités (*capacity building*). C'est ainsi que fut lancée en 1996 la campagne populaire pour la formulation du neuvième plan quinquennal (*Kerala People's Campaign for the Ninth Plan*), qui a mobilisé plus de 10% des 31 millions d'habitants du Kerala, dont un tiers de femmes. De 1996 à 2001, les participants ont pu décider de l'utilisation de près de 40% du budget de l'État. La campagne couvrait l'ensemble du territoire, à savoir 991 villages (*grama panchayats*), 152 *block panchayats*, 53 *municipalities*, 14 *districts* et cinq *corporations* (les cinq

niveaux de gouvernement local). Bien que cette campagne particulièrement dynamique n'ait eu au départ aucun lien avec les expériences brésiliennes, deux éléments justifient l'appellation de budget participatif. En premier lieu, la mobilisation citoyenne était un dispositif cyclique, animé par 373 formateurs à l'échelle de l'État, près de 10 500 personnes-ressources à l'échelle de la province et 50 000 militants locaux (dont 4 000 fonctionnaires retraités). S'il s'agissait au départ d'une décision fondamentalement politique, elle a ouvert la voie à un vaste mouvement social qui a imprimé sa marque au dispositif. Nulle part ailleurs ce type d'expérience n'a en effet donné lieu à de telles mobilisations de masse. En second lieu, la population élisait des délégués. Ceux-ci étaient chargés du suivi du processus à chaque phase, et possédaient un pouvoir de décision quant à la hiérarchisation, la mise en œuvre et le suivi des projets élaborés de façon consensuelle, en vue d'être intégrés dans les plans de développement local et supra-local.

Le dispositif participatif du Kerala comprend cinq étapes : (i) l'organisation d'assemblées locales (ou *grama sabhas*, qui ont attiré plus de deux millions de citoyens), sur la base de règles strictes de fonctionnement (temps de parole réduit pour les élus et les experts, petits groupes pour faciliter les discussions et la participation de personnes qui n'ont pas l'habitude de prendre la parole en public) ; (ii) la collecte de données et la rédaction collective de rapports de développement local au niveau du *panchayat* (*Panchayat Development Reports* ou *PDR*), destinés à alimenter les discussions lors des « séminaires de développement » auxquels participent les délégués du peuple (une vingtaine par circonscription) ; (iii) l'élaboration de propositions concrètes intégrant les détails techniques des projets et un plan de financement détaillé par le groupe de travail formé lors du séminaire de développement comprenant un élu, un administratif et des représentants du *grama sabha* ; (iv) l'approbation du Plan ainsi élaboré par les comités de planification de secteur (*District Planning Committees*) suivie enfin de (v) la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des projets retenus, tâches auxquelles participent également les citoyens. Au cours de ses 16 années d'existence, la « plasticité » acquise par l'expérience participative du Kerala (que Chaudhuri et

Heller avaient observée dès 2002) a permis au dispositif de survivre aux péripéties politiques qui ont vu le gouvernement de l'État changer plusieurs fois de mains (Jain, 2005). En 2012, elle semblait toutefois au point mort. La controverse demeure au sein des milieux politiques et académiques du Kerala quant à l'appellation de budget participatif, les chercheurs soutenant que cette expérience a vu au fil du temps son impact direct sur les questions budgétaires diminuer. Quoi qu'il en soit, ce processus participatif a contribué à la situation très particulière de cet État indien, dont certains éléments de l'indice de développement humain (espérance de vie, taux de mortalité infantile) atteignent un niveau comparable à ceux des pays européens, alors même que son développement économique semble inférieur à celui du reste du pays.

Dans les années qui suivirent la tempête médiatique autour des débuts du budget participatif du Kerala, plusieurs grandes villes indiennes proposèrent à leur tour des dispositifs, certes moins ambitieux mais – après de nombreux échanges avec des villes brésiliennes et européennes – qualifiés de budget participatif. L'un des exemples les plus marquants est celui de Bangalore (8,4 millions d'habitants) dans l'État de Karnataka. Il est le fruit de la campagne organisée en faveur du budget participatif par Janaagraha, une organisation communautaire qui, après un voyage de terrain à Porto Alegre en 1998, s'est efforcée de convaincre le gouvernement local de tenter l'expérience dans 10 circonscriptions en 2002-2003. Ce budget participatif reste cependant subordonné à d'autres outils participatifs comme les bulletins citoyens ou *Citizens' Report Cards*. Ces sortes de pétitions ou de propositions écrites étaient en fait destinées à améliorer le fonctionnement de l'administration, une procédure recommandée entre autres par la Banque mondiale dans ses manuels publiés sur la participation citoyenne (Clay, 2007). La principale limite de ce dispositif réside dans l'absence d'influence sensible au-delà du petit secteur dans lequel il a été testé. Rien n'atteste qu'il ait été reproduit ailleurs après 2007. Pour finir, citons deux autres expériences participatives : l'une dans la circonscription de Malleswaram à Bangalore et l'autre à Pune (3,1 millions d'habitants environ) sur le plateau du Deccan.

Encadré 19 :**Le cas de Bandarawela au Sri Lanka**

Au Sri Lanka, une expérience intéressante, lancée en 2004 dans la municipalité de Bandarawela dans la province d'Uva, a été popularisée au niveau international par la branche asiatique de CGLU, et plus précisément par l'Observatoire en ligne Villes Inclusives que sa Commission d'Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains a créé en 2010. Cette ville de 38 300 habitants a appliqué le programme *Graham Proboda* visant à donner aux citoyens un droit de regard sur l'utilisation des fonds publics. Bien que les règles du processus de décision restent floues, une bonne centaine de projets ont pu être votés dans des domaines aussi divers que la voirie, les installations de loisirs ou encore les infrastructures de base comme les systèmes d'assainissement. Le projet bénéficie cependant de ressources très limitées (quelques dizaines de milliers d'euros seulement). Bandarawela est caractérisée par sa population multiethnique et les nombreux obstacles sociaux et linguistiques qui en découlent, pour les groupes ethniques minoritaires vivant en-dessous du seuil de pauvreté.

Depuis 2009, une loi votée par le Parlement du Sri Lanka souligne l'importance du budget participatif et encourage la mise en place de dispositifs participatifs de planification et de budgétisation. Cependant, elle ne contraint pas l'administration à ce type de pratiques et laisse les autorités locales choisir elles-mêmes les modèles et mécanismes destinés à promouvoir la participation de la société civile.

2. La Chine : entre modernisation participative, empowerment citoyen et réforme politique

La Chine partage des caractéristiques économiques et sociales avec l'Inde, mais sa structure politique est totalement différente. En outre, ce sont essentiellement les gouvernements locaux qui sont à l'origine de l'intérêt croissant que suscite le thème du budget participatif dans ce pays. L'idée s'y est frayée un chemin vers 2005, prenant son essor dans le sillage de la « *Sunshine Finance Revolution* »,

une campagne de promotion de la transparence budgétaire visant à améliorer les pratiques gouvernementales en la matière. En Chine, le gouvernement central n'assure que 32% des revenus des autorités locales (CGLU, 2010). Par conséquent, le montant des ressources susceptibles d'être gérées par un budget participatif est sujet à de grandes fluctuations. Dans ce vaste pays, où les informations sur les dispositifs de participation novateurs ne se diffusent pas simplement, il est difficile d'identifier des exemples de budget participatif en raison de l'ambiguïté de la conception chinoise de la « participation ». En outre, l'information sur les finances publiques est souvent monopolisée par le gouvernement central et les dirigeants du Parti Communiste. La notion de participation n'est donc pas nécessairement liée à l'implication directe de la population dans les politiques publiques et sert souvent à désigner des pratiques de communication interinstitutionnelle : participation des législateurs locaux (traditionnellement, les élus des Congrès populaires locaux étaient exclus de l'élaboration des budgets municipaux), divulgation d'informations, notifications au public, voire dans le meilleur des cas, audiences législatives publiques, sondages d'opinion et enquêtes.

Dans certains cas, la notion de « participation » renvoie à des négociations avec des organismes tels que les entreprises privées, les comités de résidents ou les ONG. Seul un petit nombre d'expériences reposent sur l'implication active des citoyens « ordinaires » et peuvent être considérées comme de « vrais » budgets participatifs selon les critères définis au début de cet ouvrage, et se rapprochent de la définition du terme en Europe, en Amérique latine ou en Inde. Bien que l'avenir reste incertain, ces dispositifs pourraient toutefois contribuer à la modernisation de l'administration ainsi qu'à un processus de démocratisation à l'échelle locale. Ce dernier point reste cependant tributaire de la volonté des responsables locaux du parti. Leur capacité à mettre en œuvre les innovations, proposées par des chercheurs chinois ou des réseaux internationaux, varie grandement. De plus, ces expériences novatrices permettent à ces responsables de grimper rapidement dans la hiérarchie, ils sont mutés ailleurs en cas de réussite du budget participatif, de sorte

que la durabilité du processus à l'échelle locale est difficile à assurer (Wu, Wang, 2012 ; Leib, He, 2005).

Encadré 20 :

En Chine, trois logiques s'affrontent

Selon Bahogang He (2011a, 2011b), trois logiques distinctes sous-tendent les budgets participatifs chinois: « modernisation de l'administration, réforme politique et *empowerment* des citoyens. » Chacune dénote de « conceptualisations et compréhensions différentes du budget participatif, à l'origine de divers modes de fonctionnement pour les programmes et les activités de budget participatif ». Ceci génère et reproduit divers modes de comportement qui évoluent dans différentes directions. Selon la première logique, qui est une variante du modèle de modernisation participative, le budget participatif est censé contribuer à renforcer et à améliorer les procédures administratives. Lorsque cette logique domine, l'idéal de participation citoyenne « risque de se diluer, voire de se perdre, car elle se limite tout au plus à un certain suivi des budgets. » La logique d'*empowerment* des citoyens peut, quant à elle, être interprétée comme une variante du modèle de développement communautaire. Elle semble être privilégiée par les militants et les ONG qui considèrent « la participation citoyenne à la budgétisation comme un droit politique et exigent que les citoyens aient un pouvoir décisionnel en matière d'allocation des ressources au niveau des communautés locales » afin de modifier l'équilibre entre l'État et les citoyens en faveur de ces derniers. La logique de la réforme politique est propre à la Chine et en dehors de la typologie générale proposée dans le premier chapitre. Son objectif est de « rajeunir les Congrès populaires chinois locaux afin de les rendre plus efficaces et de donner plus de pouvoir aux députés. » L'amélioration de la participation au sein de l'administration publique pourrait même servir à étouffer les contestations (He, 2011a, 2011b, 2013). Selon cette acception, le budget participatif pourrait devenir un instrument intéressant pour d'autres mécanismes administratifs étatiques comme la *Feedback Unit* à Singapour, qui recueille les commentaires ou encore la loi vietnamienne sur les plaintes (Rodan, Jayasuriya, 2007). En Chine, les trois logiques ne sont pas clairement délimitées mais souvent

liées l'une à l'autre. Cela dit, la logique selon laquelle le budget participatif serait un instrument de modernisation administrative n'a pas été suffisamment explorée pour disposer de suffisamment de données empiriques et d'analyses critiques fiables. L'essentiel de la littérature chinoise sur le budget participatif (Ma, Niu, 2007 ; Su, 2007 ; Zhang, 2007 ; Chu, 2008) et la plupart des articles des journalistes portent en effet sur les expériences centrées sur la réforme politique ou l'*empowerment* des citoyens.

En raison du peu d'études de terrain sérieuses disponibles, il nous est difficile d'évaluer les soi-disant budgets participatifs chinois comme par exemple ceux de Wuxi (1 million d'habitants dans la province du Jiangsu), Harbin (capitale de la province de Heilongjiang) ou encore de Shanghai. Parmi les exemples les plus intéressants, citons celui de Wenling (province de Zhejiang) une municipalité (c'est-à-dire, selon les critères locaux, un centre urbain principal entouré de centres urbains secondaires et de villages), qui a lancé un budget participatif dans plusieurs de ses arrondissements (Hsu, 2009). Zeguo, le plus connu, s'est inspiré du « sondage délibératif¹ », une première mondiale, mis en place avec le soutien de chercheurs de l'Université de Stanford et de la fondation Ford (He, in Sintomer et al., 2013). Il en résulte un système hybride qui comporte certains éléments du modèle de modernisation participative et d'autres de la démocratie de proximité. Après avoir subi plusieurs transformations au fil du temps, ce dispositif a été répété, faisant de Wenling l'un des exemples de participation citoyenne les plus diversifiés et les plus intéressants de la Chine.

¹ Le sondage délibératif est un dispositif inventé par J. Fishkin (2011) qui réunit des centaines de citoyens choisis de manière aléatoire pour débattre d'une question d'intérêt public, avec auditions publiques d'élus, d'experts et de militants des ONG, discussions en petits groupes et en assemblée générale. Les citoyens sont interrogés au début et à la fin du processus. Le résultat de l'enquête est alors considéré comme l'opinion éclairée des participants. Le budget participatif de Zeguo a adapté certains éléments de ce dispositif.

Encadré 21 :**Le budget participatif de Zeguo (municipalité de Wenling) et le sondage délibératif**

Zeguo est un arrondissement industriel de la municipalité de Wenling (1 million d'habitants enregistrés comme résidents officiels), située dans la Province du Zhejiang. Sa juridiction couvre 97 villages, avec une population permanente de près de 120 000 personnes à laquelle s'ajoutent pratiquement le même nombre de migrants. En collaboration avec le Centre de démocratie délibérative de l'Université de Stanford aux États-Unis, un chercheur chinois travaillant en Australie a été sélectionné en décembre 2004 par les responsables du Parti Communiste pour conseiller le gouvernement local de Zeguo. L'idée était non seulement de fournir aux citoyens et aux groupes d'intérêt un espace de délibération où ils pourraient exprimer leurs préoccupations, mais aussi de limiter les conflits d'intérêt et l'impression de corruption qui régnaient autour de la sélection des projets prioritaires pour le budget local de 2005. 275 personnes ont alors été sélectionnées par tirage au sort pour participer à ce sondage délibératif censé représenter la population locale dans toute sa diversité, y compris les citoyens habituellement peu engagés (Sintomer, 2011). Parmi ces 275 personnes, 269 ont rempli le premier questionnaire qui a ensuite servi à vérifier comment la « délibération informée » avait modifié leur point de vue et leurs compétences. Le principal objectif de la journée de délibération était de débattre de la façon de répartir le budget annuel et d'examiner les préférences des citoyens parmi les 30 projets présélectionnés par les dirigeants locaux. Cependant, la somme totale disponible s'élevait à moins d'un tiers du coût global des 30 projets, qui atteignait 136 millions de yuans (14,8 millions d'euros environ). Au vu de ces contraintes budgétaires, les participants répartis en 16 petits groupes devaient examiner soigneusement chacune des propositions, évaluer leurs avantages et inconvénients, et formuler des questions clés adressées aux experts présents lors des séances plénières. Des enseignants du lycée numéro 2 de Zeguo avaient été sélectionnés pour animer chacune de ces tables rondes après avoir été formés à cet effet. À la fin de la journée, les participants ont noté les 30 projets sur une échelle de 1 à 10. L'expérience a été réitérée les années suivantes (He,

2013). Si les autorités locales continuent à prendre les décisions juridiquement contraignantes, elles ont cependant accepté la plupart des projets proposés par les citoyens dans le budget adopté (He, 2009). Le dispositif est désormais clairement identifié comme un budget participatif et qualifié de tel. Il s'est développé d'année en année et l'une des innovations les plus frappantes a été l'instauration de critères de « discrimination positive », un quota pour les employeurs et les personnalités a été introduit afin de favoriser leur participation. Comme à Porto Alegre, le dispositif reste centré sur les dépenses et ne se penche pas sur la question des revenus, pourtant parfois problématique. En effet, les ressources de nombreuses villes chinoises de moyenne et grande importance dépendent de la vente de terrains publics à des investisseurs privés, un point très controversé, car ce processus est à l'origine de l'expulsion de millions d'habitants des zones rurales.

L'un des principaux acteurs de l'expérience de Zeguo, le professeur chinois Baogang He, coordonnait par ailleurs un projet de l'ONG Action Aid International dans plusieurs villages chinois. Il a dans ce cadre organisé quatre sondages délibératifs (2006), impliquant 47 élus et 25 représentants de villageois sélectionnés par tirage au sort. Dans ces quatre cas, la règle négociée avec les dirigeants locaux supposait la prise en compte des résultats du second sondage réalisé lors d'un atelier délibératif dans la planification et la budgétisation locales. L'idée d'envisager de nouvelles expériences participatives dans les campagnes est le fruit de la réflexion (qui remonte aux réformes politiques entamées dans les années 1995), selon laquelle dans un pays encore essentiellement rural, c'est justement au niveau des institutions rurales que la modernisation de l'administration est cruciale.

Aujourd'hui, la plupart des budgets participatifs chinois restent limités à des expériences à petite échelle, et la plupart d'entre elles, soi-disant participatives, sont en réalité de simples consultations des Congrès populaires locaux qui ne sont pas ouvertes aux citoyens ordinaires. Il est difficile par ailleurs de savoir si les 30 expériences citées par l'agence ONU-HABITAT dans l'édition chinoise des *72 questions*

courantes sur le budget participatif remplissent les critères que nous avons appliqués au reste du monde. Toutefois, l'intérêt croissant pour une plus grande transparence budgétaire en Chine, et plus précisément pour le budget participatif, est manifeste. Ainsi, Chengdu (province du Sichuan) se lance actuellement dans un budget participatif d'une ampleur inégalée, probablement l'une des expériences les plus intéressantes du pays dans les années à venir. Cet important centre économique et culturel, qui regroupe 14 millions d'habitants en milieu à la fois rural et urbain, a commencé à instaurer son budget participatif en 2011 dans les 2 300 villages et communautés de son territoire. *La belle histoire de Minzhu*, une brochure publiée en 2011, reprend des informations simples et aisément compréhensibles sur le budget. Elle a été distribuée à plus de deux millions d'exemplaires. À ce jour, 50 000 petits projets ont été adoptés. 90% d'entre eux sont axés sur les services et infrastructures de base nécessaires au développement économique local (voierie, assainissement, jardinage, irrigation et approvisionnement en eau) ou bien sur la formation dans le domaine de l'agriculture et de la gestion commerciale (Cabannes, Zhuang, 2013). Le budget participatif de Chengdu présente par ailleurs la caractéristique de redynamiser les conseils de villages : les communautés peuvent contracter de petits emprunts et des organes de suivi budgétaire, composés de villageois élus, contrôlent la mise en œuvre des projets sélectionnés. Cette expérience doit maintenant relever le défi de s'étendre aux zones urbaines, une transformation qui devra peut-être se faire progressivement, d'une part parce que le soutien du Parti Communiste reste incertain, et d'autre part parce qu'un excès de visibilité et d'ouverture pourrait être fatal à l'ensemble du processus.

3. La Corée : un Porto Alegre en Extrême-Orient ?

Au Japon et en Corée du Sud, deux pays riches membres de l'OCDE, le contexte politique, économique et social n'a pas grand-chose en commun avec celui de l'Inde, et encore moins avec celui de la Chine. Le budget participatif y a émergé en tant qu'outil permettant de traiter

les problèmes liés à la rareté des ressources, aux lacunes de la décentralisation et au manque de transparence et de réactivité des institutions élues face aux besoins des citoyens (en particulier des plus pauvres). En Corée du Sud, la participation citoyenne s'enracine dans une forte tradition, comme en témoignent les mobilisations de masse, un facteur décisif dans la démocratisation progressive du pays lors des années 1980. Elle a été renforcée depuis par trois réformes législatives : la loi de 2005 sur le référendum local (*Local Referendum Act*), la loi de 2006 sur les médiateurs locaux (*Local Ombudsman Regime*) et les pétitions contre les abus en matière de finances locales, et enfin le système de rappel mis en place en 2007 (*Local Recall System*) sur la destitution des élus locaux. Quel intérêt peut présenter un budget participatif dans ce contexte où la décentralisation est conçue comme un curieux mélange de déconcentration et de dévolution, et où les autorités locales ont beaucoup moins d'autonomie en pratique que ne le laissent supposer l'Article Constitutionnel 117 (1987) et la législation amendée en 1994-1995 ?

La réponse à cette question est très certainement liée au contrôle strict que l'État central impose depuis 2000 aux collectivités locales en ce qui concerne le montant de leur dette et leurs capacités d'emprunt. La Corée du Sud, regroupe le plus grand nombre de budgets participatifs asiatiques, et les plus complexes (Pan Suk Kim, 2011). En effet, si le concept a été initialement introduit par des ONG comme la « Coalition des citoyens pour la justice économique » (bottom up), sa diffusion a ensuite été stimulée par des mesures prises par le gouvernement central. Les principes clés du budget participatif coréen ont été importés du Brésil et ont donné lieu à des adaptations locales et une version « allégée » du modèle de démocratie participative de Porto Alegre. En juillet 2003, le Ministre de l'Intérieur (*Ministry of Government and Home Affairs*) a adressé à tous les gouvernements locaux ses « directives pour le budget participatif des citoyens » (Rhee, 2005) et les premières expériences ont démarré dès 2004. L'arrondissement de Buk-gu, situé dans le nord de Gwangju (une métropole de 1,4 million d'habitants), allait devenir le Porto Alegre de la Corée (Kwack, 2005). L'arrondissement

de Dong-gu à Ulsan lui a emboîté le pas, suivi, un an plus tard, par l'arrondissement nord de la ville puis, par la municipalité de Suncheon (270 000 habitants). En août 2005, le Ministre de l'Intérieur a proposé une révision de la loi sur les finances locales, stipulant que les maires pouvaient « prendre les mesures nécessaires pour la participation citoyenne au processus local de budgétisation » et ajoutant une liste d'instruments susceptibles de les aider à mener à bien cette tâche. Si le cadre juridique des budgets participatifs de Daedeok-gu dans la ville métropolitaine de Daejeon, et d'Ansan-si à Chungnam-Do a été conçu dès 2005, un grand nombre de villes ont préféré attendre le règlement local standard du budget participatif citoyen qui leur a été fourni en 2006. Le nombre d'expériences de budget participatif a ainsi été porté à 22 en 2006, pour atteindre 75 (sur 241 gouvernements locaux) en 2008. La situation n'a cependant guère évolué depuis, que ce soit d'un point quantitatif ou qualitatif (Pan Suk Kim, 2011). Quelques nouvelles expériences ont néanmoins débuté en 2011, comme celle de l'arrondissement de Yeonsu-gu dans la ville d'Incheon et celle de Suwon (1,2 million d'habitants, capitale de la province de Gyeonggi-do) où les citoyens et fonctionnaires ont été formés à partir de supports traduits, utilisés pour des budgets participatifs européens ou latino-américains. Aujourd'hui, le Hope Institute d'An-guk Dong joue un rôle central dans l'encouragement du budget participatif sud-coréen ; il organise des formations locales adressées aux acteurs sociaux et institutionnels.

Encadré 22 :

Le fonctionnement du budget participatif en Corée du Sud : le cas de Dong-gu

Arrondissement doté d'un gouvernement propre où vivent 186 000 habitants de la métropole industrielle d'Ulsan (1,1 million), sur la côte sud-est de la péninsule, Dong-gu est le budget participatif le plus connu de Corée du Sud. En 2004, le maire nouvellement élu, membre du Parti Travailleuse Démocrate (*Democratic Labour Party*), a proposé un budget participatif pour répondre à la demande des ONG locales, notamment Ulsan People's Solidarity for Participatory Democracy et Coalition for Economic Justice. Un groupe de travail et un comité consultatif ont alors été fondés pour

jeter les bases du dispositif, envers lequel les élus et les fonctionnaires étaient réticents et la population plus ou moins sceptique. À l'issue de discussions très ouvertes, une Ordonnance de Budget Participatif a été promulguée dans le double objectif d'améliorer la transparence et la responsabilité dans les questions financières, mais aussi de renforcer la démocratie participative (Songmin, in Sintomer et al., 2013). Le PB de Dong-gu repose sur des réunions locales, auxquelles tous les résidents d'un secteur peuvent participer, et sur une assemblée à l'échelle municipale qui confère un rôle central à un comité citoyen du budget participatif (subdivisé en cinq commissions thématiques). Les membres du comité, nommés pour partie par recrutement ouvert à tous, et pour partie selon les recommandations des organisations communautaires, suivent tous une formation à « l'école du budget participatif ». Au cours des cinq dernières années, 306 projets ont été proposés. 37,9% d'entre eux ont été intégrés dans le budget préliminaire, et 25% ont été classés dans la catégorie des projets à long terme, censés être mis en œuvre progressivement. Au cours de la deuxième partie du cycle, les commissions thématiques hiérarchisent les propositions. Les projets sélectionnés sont ensuite regroupés et présentés par le conseil de budget participatif, composé de représentants de chaque commission thématique, du maire de l'arrondissement de Dong-gu et de quatre hauts responsables.

C'est lors de la troisième étape du cycle que le budget est définitivement adopté en séance plénière du comité citoyen. Chaque cycle de budget participatif s'achève par une réunion-bilan, une phase d'évaluation. Un comité consultatif (composé des membres du conseil d'arrondissement, d'enseignants, de responsables d'ONG et d'élus) élabore ensuite des suggestions d'amélioration et établit les nouvelles règles de fonctionnement du budget participatif pour l'année budgétaire suivante. Le budget participatif de Dong-gu s'est donc développé en permanence. Par exemple, le nombre de réunions et les critères de choix des membres du comité citoyen et des commissions thématiques ont été modifiés.

La multiplication des budgets participatifs en Corée du Sud et leur réglementation légale n'ont pas pour autant été propices à une grande créativité (Kim, Kim, 2007). De même, en dépit de règles relativement homogènes, généralement voisines de la norme minimale imposée par les documents ministériels, la qualité des budgets participatifs demeure inégale (Hwang, 2005, 2008). Cette prolifération a malgré tout engendré une gamme d'outils de participation (enquêtes sur Internet, appels d'offres en ligne, cyber-forums, bulletins électroniques, débats et séminaires publics) destinés à promouvoir l'accessibilité du dispositif à tous et à tout moment du processus. Quant à la tradition des « écoles de budget participatif » et des « séminaires de politique budgétaire » ouverts aux citoyens, c'est l'une des contributions les plus importantes de la Corée du Sud à la dynamique mondiale de la participation. Deux contraintes limitent toutefois le développement des budgets participatifs sud-coréens : d'une part, les échéances imposées à l'échelle nationale pour le vote du budget entraînent une période brève de délibération. D'autre part, les budgets locaux dépendent tellement des transferts, non négociables, de l'État central que les dispositifs participatifs sont souvent un moyen pour le gouvernement central de faire prendre les décisions les plus difficiles aux citoyens, et de les laisser s'en débrouiller au lieu de tirer parti de la créativité de la population locale. Pour finir, notons qu'il n'existe pas encore en Corée du Sud de réseau d'échanges sur les budgets participatifs, mais que plusieurs villes sont en contact via le réseau de l'« Association Internationale des Villes Educatrices ».

Encadré 23 :

Le D-Brain sud-coréen

C'est la Corée du Sud qui en 2010 a obtenu les scores les plus élevés dans le sondage réalisé à l'échelle de la planète par l'ONU sur l'e-gouvernance, aussi bien pour l'indice de développement d'e-gouvernement que pour l'indice d'e-participation. Rien d'étonnant donc à ce que le D-Brain, un outil numérique de comptabilité et de budgétisation adopté dans ce pays en 2007, soit depuis un modèle incontournable dans le domaine des innovations numériques ayant trait au budget. Le D-Brain est un système intégré

en ligne qui fournit au public une analyse en temps réel de l'activité budgétaire du gouvernement et informe de l'élaboration et la mise en œuvre du budget, la clôture des comptes et la gestion des performances, permettant ainsi une politique budgétaire plus efficace. Dans plusieurs villes sud-coréennes, le D-Brain est employé comme instrument, dans les dispositifs de budget participatif en ligne depuis la préparation du budget jusqu'à la phase d'audit.

Par ailleurs, en Corée du Sud, les citoyens peuvent suivre le processus de budgétisation de leur municipalité, même si celle-ci ne propose pas d'espace codécisionnel. Ils disposent en effet pour ce faire de plusieurs outils (enquêtes sur Internet, bulletins électroniques, appels d'offres en ligne, cyber forums, débats publics ou encore des espaces de participation sur les questions budgétaires. Une antenne administrative propose quant à elle aux citoyens une permanence téléphonique destinée à éviter que les agences du gouvernement central et les bureaux des autorités locales ne détournent la participation citoyenne et outrepassent leurs responsabilités budgétaires. De fait, les TIC sont largement répandues en Corée du Sud, où la population est très à l'aise avec ces nouvelles technologies. Ceci n'est bien évidemment pas étranger au succès du D-Brain.

4. Le Japon : un budget participatif au service des contribuables ?

La monarchie constitutionnelle japonaise partage un certain nombre de problèmes avec la Corée du Sud : mentionnons entre autres la forte influence des partis nationaux sur les scrutins locaux, la baisse du taux de participation aux élections locales (moins de 50 %), l'envolée de la corruption chez les fonctionnaires et la rigidité des mécanismes des transferts budgétaires de l'État vers les collectivités locales. Or, ces sommes représentent encore plus de 60% de leurs ressources, malgré la loi Omnibus de décentralisation et la Triple Réforme des finances locales en 2005-2007 qui a donné davantage d'autonomie aux municipalités (CGLU, 2008). Au Japon, les gouvernements locaux sont responsables de multiples fonctions et comptent pour plus de la

moitié du total des dépenses publiques, soit 10 % du PIB. Ce rôle formel considérable va de pair avec une gamme importante de prérogatives accordées aux citoyens : référendums locaux, audits, pouvoir d'amender ou d'exiger l'abrogation d'ordonnances municipales, et même parfois de requérir la dissolution de l'assemblée locale et l'éviction de membres des conseils municipaux, du maire ou de certains fonctionnaires. Pourtant, la participation citoyenne dans l'élaboration des politiques publiques est assez rare dans les 47 préfectures et les 1 798 municipalités que compte le pays, en particulier dans le domaine de la planification financière (Matsubara, 2013). La première tentative d'impliquer les citoyens dans les questions budgétaires remonte à l'engagement actif d'un certain nombre d'organisations sociales de base qui parvinrent à se faire reconnaître officiellement en 1998. À partir de 2003, divers dispositifs impliquant des citoyens et des organisations de base dans la discussion des budgets publics ont été mis en place. La Coalition pour le Soutien législatif aux Organisations de Citoyens, un réseau très actif de promotion de la démocratie participative dans le pays, en distingue plusieurs variantes : la transparence des processus d'élaboration du budget (qui passe parfois simplement par l'information du public), des contre-propositions budgétaires avancées par des comités de citoyens, la consultation du public pour les questions budgétaires, l'élaboration du budget par les citoyens, et enfin le transfert participatif de 1 % de la taxe d'habitation à des associations à but non lucratif (Matsubara, 2013).

L'exemple le plus caractéristique est celui de la ville d'Ichikawa. Le dispositif de budget participatif utilise 1 % des recettes de la taxe d'habitation pour financer des projets à but non lucratif. En 2004, le maire (qui au Japon n'est pas élu en même temps que le conseil municipal auquel il doit soumettre le budget) a adopté une ordonnance inspirée d'un modèle hongrois, car il espérait qu'un dispositif participatif lui permettrait d'obtenir le soutien des citoyens pour sa politique budgétaire dans un contexte financier difficile. Située à proximité de Tokyo, Ichikawa est une cité dortoir de 474 000 habitants (dont 230 000 contribuables et un quart d'individus qui travaillent dans la capitale) par laquelle transitent 540 000 personnes par

jour. L'idée était de mettre en place un dispositif participatif qui puisse gérer une somme correspondant à 1 % des revenus de la taxe d'habitation. L'objectif était de soutenir, voire de dynamiser les associations à but non lucratif. Le système est simple : chaque contribuable peut voter par internet et choisir jusqu'à trois associations qu'il souhaite aider financièrement en fonction de ses besoins ou de ses souhaits, sur la base de projets proposés par les associations (parfois présentés sous la forme d'une pièce de théâtre ou d'une autre création artistique) puis débattus dans le cadre d'assemblées publiques. Un comité spécial 1 % a également été créé pour étudier les projets et les activités ainsi financées. Le gouvernement local répartit l'argent entre les associations en fonction du nombre de voix récolté. Le bénéfice est double : ce dispositif stimule les organisations communautaires. Ils les invitent à mieux faire connaître leur mission et leur façon de récolter des fonds. Mais il pousse aussi les citoyens à s'intéresser à l'utilisation des recettes fiscales et à la budgétisation dans son ensemble. Cinq ans après le démarrage de l'opération, le taux de participation s'élève à quelque 5% des contribuables (9 110 électeurs environ). Aucun autre aspect du budget n'a cependant été ouvert depuis à la participation citoyenne. En revanche, le nombre d'associations qui proposent des activités est passé de 81 à 130 et la somme gérée par le budget participatif a augmenté, tout en restant cantonnée dans un ordre de grandeur modeste : elle est passée de 12 à 20 millions de yens (soit de près de 90 000 euros à plus de 145 000 euros). Enfin, il est intéressant de noter que les citoyens ont choisi de soutenir des projets qui s'adressent aux groupes les plus vulnérables, comme un club de natation pour handicapés mentaux.

D'autres municipalités japonaises se sont inspirées de l'expérience d'Ichikawa et certaines, comme Eniwa, une ville nouvelle de 68 000 habitants dans le secteur d'Ishikari sur l'île d'Hokkaido, ont même décidé de ne pas limiter le droit de vote aux seuls contribuables, mais de l'accorder à tous les résidents. Par ailleurs, le terme de « budget participatif » est d'un usage de plus en plus fréquent. En 2009, Ichikawa a organisé un « sommet du 1 % » qui a abouti à la création d'un réseau de villes désireuses de partager cette variante

originale du budget participatif. La réunion annuelle de ce réseau s'est tenue à Ichinomiya en 2010 et à Saga (240 000 habitants, dans la préfecture de Saga) en 2011. En 2012, neuf villes y étaient particulièrement actives. Ce réseau cherche d'une part à imaginer des dispositifs participatifs locaux hybrides à partir de modèles de budget participatif et d'autre part à stabiliser les expériences japonaises qui restent très fragiles puisqu'elles dépendent du bon vouloir des maires. Même s'il ne concerne que des activités et n'a aucun impact sur des installations ou des lieux publics, le budget participatif japonais, qui relève du modèle de développement communautaire, est intéressant en raison de sa capacité à donner plus de pouvoir et d'autonomie aux communautés. Signalons enfin pour terminer que d'autres modèles de budget participatif ont récemment été lancés au Japon (Koga, 2013).

5. Timides frémissements dans les autres pays d'Asie

Dans les autres pays d'Asie, les expériences de budget participatif sont généralement aussi rares que brèves. En Indonésie, le budget participatif est soutenu par des ONG faitières comme le Forum Indonésien pour la Transparence Budgétaire (FITRA) qui organisent des campagnes destinées à sensibiliser les communautés et les autorités locales aux questions budgétaires, mais aussi à promouvoir les dispositifs participatifs en tant que catalyseurs de démocratie dans des régimes autoritaires (Sri, Mastuti, Neunecker, in Sintomer et al., 2013). Le PNUD, la Banque asiatique de Développement et d'autres organisations internationales encouragent également les échanges avec les autres acteurs du budget participatif du monde entier, en particulier pour lutter contre la corruption. Dans un pays où il n'existe aucun mécanisme formel de participation citoyenne directe, un grand nombre d'organisations doivent en effet jouer les cerbères et surveiller étroitement les projets de développement et les budgets locaux. Le gouvernement central n'a lancé aucune réforme conséquente depuis 1999/2000 et seuls quelques dispositifs ont pu apporter une réponse concrète aux questions soulevées par la société civile. Ce

programme a essentiellement abouti à l'instauration progressive de conditions préalables au budget participatif (Allegretti, 2003 ; Antlo, 2004 ; Raza, Thébault Weiser, 2006), un dispositif qui semble en être seulement au stade de prémisses.

Au Bangladesh, la seule expérience de budget participatif connue paraît assez douteuse. Il semblerait en effet qu'il s'agisse davantage d'un élément de planification participative que d'un réel outil budgétaire (Rahman, 2004). En Thaïlande en revanche, une monarchie constitutionnelle, quelques villes ont introduit un budget participatif au niveau de leur gestion quotidienne. Plusieurs expériences ont même été lancées au tout début du XXI^e siècle, à une époque où le terme même de budget participatif était encore quasiment inconnu. À Khon Kaen (130 000 habitants), un centre dynamique du nord-est du pays, le budget participatif a été adopté en raison de la résistance croissante du public et des conflits concernant les projets de développement local, mais aussi de la grande demande de participation citoyenne qui découlait du fort investissement des habitants de la région dans la rédaction de la constitution à la fin des années 1990. Aucun dispositif codécisionnel n'a été mis en place, mais les délibérations permettent souvent de parvenir à un consensus (Suwanmala, 2004).

Au Moyen-Orient enfin, des expériences de budget participatif ont été tentées dans plusieurs pays arabes dont le Yémen, la Palestine et la Jordanie, dans le cadre d'un projet de transfert de compétences intitulé « *The Arab Initiative for Drafting an Equitable Budget* ». Ce programme impliquait plusieurs ONG entre 2008 et 2010 et bénéficiait du soutien de deux organisations américaines : l'Institut Rady de l'Université de Californie à San Diego et la US-Middle East Partnership Initiative (MEPI). C'est la Jordanie qui s'est engagée le plus durablement dans ce processus. Dans ce pays où les femmes n'ont obtenu le droit de vote qu'en 1974 et où les partis politiques, qui ne sont reconnus que depuis 1992, ont encore peu de poids face à l'organisation tribale de la société, la coopération avec des pays étrangers sur des projets précis de développement est un atout sérieux. Les deux premières expériences qui se sont déroulées en

2009-2010 dans le cadre du projet « Participatory Budgeting Coalition, the Arab Initiative for Equivalent Budgets » ont été mises en place dans la municipalité de Sahil Houran dans le nord du pays et dans la ville historique de Madaba (60 000 habitants environ) au centre du pays. L'Espagne a alors apporté une aide financière à ces deux villes pour réaliser certains projets. En 2012, un accord signé entre l'ambassade néerlandaise et la petite ONG « *Partners Jordan – Center for Civic Collaboration* » a permis de poursuivre le projet et de l'étendre en 2013 à six municipalités, bien réparties dans l'ensemble du pays. Les deux premières séries de réunions publiques (y compris le vote des citoyens sur la hiérarchisation des projets), se sont déroulées sous la surveillance de représentants de l'État à cause de la « suspension » temporaire des maires dans les mois précédant les nouvelles élections municipales. Fin 2013, l'ONG « *Partners Jordan - Center for Civic Collaboration* » a initié une nouvelle collaboration avec trois budgets participatifs organisés dans les territoires palestiniens, sous la direction de l'Agence allemande de Coopération internationale (GIZ).

6. L'Océanie : premières expériences

Le terme de « budget participatif » est rarement utilisé en Océanie par les décideurs politiques, même si plusieurs institutions académiques ont étudié le sujet dans une perspective internationale. Ainsi, la discussion en est encore à ses balbutiements en Nouvelle-Zélande, alors que l'expérience de planification communautaire de Christchurch (débutée en 1993 et primée par la fondation Bertelsmann) a été source d'inspiration de certains budgets participatifs allemands. En 2012 cependant, le *Pacific Centre for Participatory Democracy* et le *Green Party*, parti écologiste néozélandais, ont organisé avec l'aide du comité local de l'IAP2 (*International Association for Public Participation*) plusieurs formations et conférences sur ce sujet, auxquelles ils ont convié des experts étrangers. Suite à ces événements, un certain intérêt se fait jour dans le pays pour le budget participatif.

En Australie, il existe de grandes différences d'un État à l'autre en termes d'autonomie et de politique locales

(CGLU, 2008, 2010) et les discussions sur le budget participatif sont certes plus anciennes, mais très hétérogènes. S'appuyant sur une tradition académique qui veille à la prise en compte des spécificités de genre dans l'élaboration des budgets, certains États ont fixé des règles de transparence pour l'établissement des budgets publics. Ainsi, le *Local Government Act* de l'État de Victoria (loi sur les gouvernements locaux votée en 1989) exige des conseils, qu'ils annoncent dans la presse locale leur proposition de budget afin que les citoyens puissent demander au gouvernement local d'ajouter ou de supprimer certains éléments. La plupart du temps, ces dispositifs ne dépassent guère le stade de « l'écoute sélective » informelle (Demediuk, Solli, 2008). En 2009-2010 en revanche, l'État de la Nouvelle Galles du Sud a organisé un vote électronique pour tenter de stimuler l'économie locale et lutter ainsi contre les effets de la crise économique. Dans le cadre du programme de renforcement communautaire de cet État (*Community Building Partnership*), et grâce à l'engagement personnel d'un député, les habitants de la circonscription électorale de Heathcote ont pu décider collectivement de l'allocation de fonds versés par le gouvernement en votant sur internet. Chaque citoyen inscrit disposait de cinq voix (avec un maximum de trois voix par projet) pour sélectionner les actions qu'il lui paraissait le plus judicieux de financer avec les sommes disponibles. Plus de 20 000 personnes ont participé à cette expérience, qui n'a cependant pas été réitérée. D'autres ont vu le jour depuis 2012. La plus originale est sans doute celle de la ville de Canada Bay (50 000 habitants, Nouvelle Galles du Sud) dirigée par un maire travailliste. D'un montant global de 74 millions de dollars australiens (52 millions d'euros environ), étalés sur une période de quatre ans, ce budget participatif devait déterminer la gamme et le niveau des services qu'il allait financer. Bien que le conseil municipal conserve un droit de veto final sur les propositions des citoyens, l'expérience a été conçue comme un dispositif codécisionnel et les choix des participants ont été retenus par la municipalité. La qualité délibérative a par ailleurs été renforcée par la création d'un jury de 30 personnes sélectionnées de façon aléatoire parmi plus de 1 500 invitations.

Une deuxième expérience a démarré dans ce pays en 2012, dans la ville de Greater Geraldton (35 000 habitants environ dans l'État de l'Australie Occidentale). Un petit projet pilote proposait aux habitants de trois quartiers défavorisés de gérer une somme de 30 000 AU\$ (un peu plus de 21 000 euros) pour l'entretien et le réaménagement d'un parc. Comme cela avait été le cas dans d'autres dispositifs participatifs organisés par cette municipalité, une attention particulière fut portée à la participation des groupes aborigènes et au respect de leur culture. Après avoir suivi plusieurs modules de formation et plusieurs discussions entre conseillers municipaux et fonctionnaires, et activement soutenu par Curtin University Sustainability Policy Institute (CUSP) de Fremantle et WA Local Government Association WALGA, le maire décida de se montrer plus ambitieux pour 2013. Il instaura un dispositif de budget participatif (adressé à la fois à des participants volontaires et à une commission de citoyens sélectionnés par tirage au sort) pour gérer une plus grande proportion des investissements devant être débattus dans le cadre du plan stratégique et de la stratégie de développement durable du programme « Geraldton 2029 and Beyond ».

Comme dans d'autres anciennes colonies britanniques influencées par la tradition du développement communautaire, il est possible qu'en Australie, un nouveau modèle participatif hybride mêlant budget participatif et planification participative émerge et se développe dans les années à venir.

V. Quel avenir pour les budgets participatifs ?

Nous voilà arrivés à la fin de notre voyage autour du monde. Nous savons maintenant que le budget participatif a essaimé sous diverses formes d'un bout à l'autre de la planète. L'Afrique s'est lancée dans l'aventure en mêlant budget participatif et formes traditionnelles de participation. En Asie et Océanie des expériences de sondage délibératif et de budget participatif pour contribuables sont en cours. Il convient à présent de s'interroger à nouveau sur la question des transferts. Nous n'insisterons jamais assez sur le rôle crucial que les réseaux ont joué dans la dissémination du budget participatif, qui ne peut se comprendre que dans une perspective transnationale. Cet essai apporte lui aussi sa pierre à l'édifice en faisant l'état des lieux des expériences menées dans le monde entier. Mais comment la situation pourrait-elle évoluer ? Pour tenter de répondre à cette question, nous résumerons, dans ce dernier chapitre, les grandes tendances actuelles.

1. Réseaux et partenariats municipaux : un cadre propice à la coopération

Dans la mesure où différentes municipalités peuvent se trouver dans la même situation et puisqu'il serait absurde de « réinventer la roue » à chaque fois, il s'avère utile de poursuivre les échanges sur les expériences de budget participatif. Les réseaux, tout comme les partenariats municipaux, semblent constituer un cadre propice à ces transferts. Examinons donc les forces en présence et leurs caractéristiques.

Lorsque nous observons les budgets participatifs dans le monde, nous constatons que les réseaux existants présentent un certain nombre de caractéristiques. La première concerne les modalités d'adhésion. Il existe en effet des réseaux officiels, gérés par un bureau central, auxquels il convient d'adhérer de façon formelle. C'est le cas par exemple d'URB-AL 9, coordonné depuis Porto Alegre. D'autres réseaux en revanche ne se définissent pas comme tels, mais leurs membres sont liés par des projets communs. Il peut s'agir par exemple de projets de coopération comme

ceux que finance la GIZ en République Dominicaine ou encore la Direction du Développement et de la Coopération (DDC, agence de développement et de coopération de la fédération suisse) dans plusieurs pays africains. Les utilisateurs d'un site ressources peuvent également être considérés comme faisant partie d'un réseau. Le Service pour les Communes du Monde d'ENGAGEMENT GLOBAL et le bpb (l'agence fédérale allemande pour l'éducation civique) ont par exemple créé un site internet commun pour l'Allemagne. Ce site est consultable en allemand, bien sûr, mais aussi en anglais pour faciliter les échanges internationaux. Ceci s'applique également au site « *Orçamento Participativo Portugal* » dans le monde lusophone, au portail finnois et au site de budget participatif PB Unit pour le Royaume-Uni. Précisons qu'après sa clôture en 2012, ce dernier a été récemment remplacé par deux entités distinctes : le réseau PB Network (un réseau d'échanges animé par des bénévoles), et PB Partners, (une nouvelle agence de conseil professionnelle). Ces derniers exemples mettent également en exergue une autre caractéristique des réseaux, à savoir leur cadre de référence géographique ou linguistique.

Par ailleurs, si certains réseaux sont organisés à l'échelle nationale, d'autres ont une dimension internationale ou dépassent le cadre d'un continent. Parmi ces derniers, citons URB-AL bien sûr, mais aussi le forum Africités et la Commission Inclusion Sociale, Démocratie Participative et Droits Humains (CISDP), deux réseaux membres de la fédération des Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) qui consacre une partie de son troisième rapport mondial, sur la Démocratie Locale et la Décentralisation (intitulé GOLD III), à la relation entre les budgets participatifs et l'efficacité des services publics. Il convient également de mentionner l'Observatoire International de Démocratie Participative (OIDP) basé à Barcelone, ainsi que ses émanations comme la Plateforme pour l'Afrique de l'Observatoire Internationale de la Démocratie Participative. L'OIDP est peut-être le réseau le plus intéressant car il organise des réunions annuelles, gère un site internet international, propose des outils et décerne des prix aux expériences qui lui semblent les plus pertinentes, alors que d'autres réseaux s'intéressent

exclusivement à des aspects techniques des dispositifs participatifs.

Ceci nous renvoie à une troisième caractéristique des différents réseaux : certains d'entre eux sont pragmatiques, d'autres politiques. S'il n'est pas toujours possible de distinguer ces deux facettes, c'est néanmoins un élément que les municipalités ou associations désireuses de rejoindre un réseau doivent prendre en considération. Les réseaux de budget participatif latino-américains ont généré une grande quantité d'informations techniques, mais ils ont généralement aussi une forte dimension politique, exception faite de ceux qui ont été initiés par des organisations internationales. Lorsque l'on se penche sur la façon dont la situation a évolué au fil du temps, on observe que les réseaux purement politiques se sont laissés devancer par les réseaux pratiques de coopération ou encore les réseaux mixtes qui allient les deux approches. Une autre évolution notable a trait à la langue. Du fait de la forte implication des municipalités latino-américaines dans le budget participatif, les langues romanes ont longtemps dominé le débat. Aujourd'hui, la communication passe aussi par l'anglais, ne serait-ce qu'en raison de la présence croissante d'organisations internationales comme la Banque mondiale. Troisièmement, ces réseaux ne sont plus seulement axés sur le budget participatif, ils s'ouvrent à de nouveaux thèmes, ce qui offre la possibilité de tisser de nouveaux liens. Ce phénomène touche également les partenariats municipaux, eux aussi enclins à ce genre de coopération transversale. Jusqu'à présent, l'impact des réseaux a été plus manifeste que celui des partenariats municipaux bilatéraux.

Encadré 24 :

Les jumelages avec des villes du Sud, un tremplin pour le budget participatif ?

Un problème spécifique se pose en Allemagne, où les villes sont assez réticentes à devenir membres de réseaux internationaux de budget participatif. Cela s'explique peut-être par un phénomène linguistique, les échanges s'y déroulant essentiellement dans une langue romane. Cependant, un certain nombre de municipalités allemandes entretiennent déjà des liens étroits avec un homologue du Sud global.

Bielefeld est par exemple jumelée avec Estelí au Nicaragua. Cette pionnière en matière de budget participatif a lancé son dispositif dans les années 1990 avant de servir de modèle à d'autres villes nicaraguayennes comme Nandaime et San José de los Remates. Des échanges de ce type, seraient probablement aussi intéressants pour d'autres municipalités européennes et leurs villes jumelles du Sud global.

En novembre 2012, les villes de Cascais au Portugal et de Maputo au Mozambique ont ainsi signé un accord de coopération afin de faciliter les échanges relatifs aux dispositifs participatifs. Par ailleurs, un tout nouveau concept est apparu avec le projet PARLOCAL, financé par l'U.E., qui encourageait entre 2010 et 2012, les échanges entre les techniciens de villes espagnoles, uruguayennes et dominicaines ayant mis en place un budget participatif (Allegretti, 2012a).

On assiste par ailleurs à un développement des jumelages et accords de coopération Sud-Sud en lien avec le budget participatif. En 2011, l'Observapoa de Porto Alegre, l'Université Fédérale du Rio Grande Do Sul, l'État du Kerala et l'Institut indien d'études Stratégiques (ISS) ont par exemple signé un accord de coopération, tandis qu'en décembre 2012, la municipalité de Porto Alegre et le 6^e arrondissement de Yaoundé prenaient à leur tour l'engagement de collaborer sur les questions de budget participatif. La signature de cet accord a d'ailleurs été un moment fort du VI^e forum Africités qui s'est tenu à Dakar cette année là.

Entre novembre 2012 et mars 2013, la GIZ a conçu avec le MDP (Municipal Development Partnership) un programme d'apprentissage local sur le budget participatif comme la suite du module de formation organisé par la Banque mondiale en 2008. Cette formation organisée pour le Malawi, le Mozambique et la Zambie comportait une série de projets de coopération entre pairs, impliquant des échanges de techniciens locaux entre les différentes villes qui avaient mis en place un budget participatif. Mentionnons pour finir que la branche africaine de CGLU encourage elle aussi la coopération entre pairs par le biais du prix qu'elle décerne au meilleur budget participatif.

2. Les grandes tendances

Comme nous l'avons dit, il n'existe pas de but ultime vers lequel tendraient tous les budgets participatifs du monde entier. Si nous examinons l'ensemble des expériences que nous avons décrites, nous pouvons néanmoins dégager trois grandes tendances assez significatives pour leur impact, qui correspondent aussi à trois degrés d'intensité.

Nous trouvons à une extrémité du spectre les budgets participatifs qui cherchent à modifier radicalement la situation existante, un objectif qu'ils poursuivent dans le cadre d'un changement plus global. Ces expériences qui marquent une rupture avec les pratiques antérieures sont le fruit d'interactions entre gouvernements et mouvements de base, car le budget participatif n'est pas seulement initié par les décideurs institutionnels mais résulte aussi de la mobilisation de grands pans de la société civile, à la fois demandeurs et acteurs de ce changement. Ces dispositifs sont motivés par la lutte contre l'injustice sociale et cherchent à installer un développement durable. Pour ce faire, il est nécessaire de rompre avec des traditions de clientélisme et de corruption solidement établies. Lorsque la société civile est mobilisée, la pression qu'elle exerce contribue à mener à bien cette évolution. Nous avons observé de nombreux cas de ce type au Brésil et en Amérique latine. Porto Alegre a longtemps fait figure de pionnier isolé avant d'être reproduit des centaines de fois sur le continent sud-américain. L'État de Kerala en Inde fournit un autre exemple de ce type. De même, certains cas de budget participatif villageois en Afrique (au Congo, au Cameroun, au Sénégal ou à Madagascar par exemple) peuvent éventuellement faire partie de cette catégorie. Néanmoins, il existe peu de cas de ce type en Europe où l'on ne trouve à ce jour aucun budget participatif comparable à celui de Porto Alegre.

La seconde catégorie regroupe les budgets participatifs destinés à initier une série de réformes. Sans couper radicalement avec la tradition, ce type de dispositifs génère cependant des effets visibles. Si le gouvernement local tient les rennes, la société civile n'est pas absente pour autant. Quelques règles claires ont été établies, ou du moins le

recours systématique à certaines pratiques s'en rapproche beaucoup. Les objectifs peuvent être très divers. Sur la plupart des continents, nombre de budgets participatifs sont au moins partiellement liés à une modernisation de l'administration. Souvent, le budget participatif est alors conçu pour renforcer la décentralisation et pour que l'autonomie récente des municipalités devienne une réalité concrète pour les citoyens. Il en va de même pour les répercussions sociales. Le budget participatif est ici plutôt utilisé comme un moyen de faire face à des « problèmes politiques brûlants ». Ainsi, ces dispositifs participatifs ont essentiellement pour but d'améliorer la vie quotidienne de groupes socialement défavorisés, et ne remettent en cause ni la structure de base du système, ni les critères d'allocation de ressources. C'est en matière de communication réciproque que l'impact est le plus significatif. Dans le monde entier en effet, le budget participatif a amélioré les relations entre les gouvernements locaux et leurs citoyens. Si l'on a rarement constaté un effet plus profond, les gouvernements locaux se sont généralement montrés réceptifs envers les suggestions de la société civile et prêts à les mettre en place ; un élément qui peut permettre d'instaurer, voire de renforcer une certaine confiance mutuelle. Dans les pays du Sud global et d'Europe de l'Est, les organisations internationales encouragent souvent ce type de budget participatif.

Certains budgets participatifs du deuxième type présentent pourtant des caractéristiques de ceux classés dans une troisième catégorie. Le budget participatif est ici d'une nature essentiellement symbolique, un gouffre séparant les objectifs affichés de la réalité. Le but n'est plus vraiment de consulter les citoyens, et les réunions servent plutôt à légitimer une voie déjà prise que les responsables ne souhaitent plus modifier. Il peut s'agir d'une politique d'austérité par exemple. Ce type de budget participatif symbolique est généralement de nature consultative, et on le trouve aussi bien dans des démocraties installées que dans des régimes autoritaires. Dans ce dernier cas, il arrive que le budget participatif fasse ostensiblement figure d'ouverture, qui en réalité n'existe pas. La participation est une façon d'instrumentaliser la population et les bailleurs de fonds internationaux.

En ces temps troublés par une crise financière mondiale, quel sera l'avenir des budgets participatifs et du mode de développement qu'ils ont encouragé au cours des dernières décennies ? Un nombre suffisant d'expériences des deux premières catégories permettra-t-il réellement d'améliorer les services publics ? Les expériences menées contribueront-elles à démocratiser la démocratie, à réduire la corruption ou le clientélisme et à donner plus de légitimité à l'action politique ? Réussiront-elles à renforcer la justice sociale à une époque où les inégalités se creusent dans la plupart des pays ? L'avenir seul le dira. Quoi qu'il en soit, une chose est sûre : en moins de trente ans, un nombre croissant d'acteurs allant de la gauche altermondialiste jusqu'à la Banque mondiale en passant par des gouvernements locaux agissant dans des contextes contrastés et de couleurs politiques opposées, poursuivant au reste des buts forts différents, se sont convaincus que cet outil pouvait aider à faire face aux grands défis du XXI^e siècle.

Annexes

Bibliographie

Bibliographie générale

- Allegretti, G. (dir.) (2012a), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, CEDMA, Malaga.
- Allegretti, G. (2012b), « From Skepticism to Mutual Support : Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies ? », in Mindus, P., Greppi A. et Cuono M. (dir.), *Legitimacy_2.0. E-Democracy and Public Opinion in the Digital Age*, Goethe University Press, Francfort-sur-le-Main.
- Allegretti, G. (2013), « Os orçamentos participativos sabem escutar ? Reflexões para reforçar a sustentabilidade dos orçamentos participativos », in K. Lima, C. Bosen (dir.), « *Orçamento Participativo olhares e perspectivas* », Livraria Paulo Freire, São Paulo.
- Allegretti, G., Freitas, F., Pereira, A. (2014), *Histórias de outros mundos possíveis : Participação cidadã e construção de novas institucionalidades*, Almedina, Coimbra.
- Allegretti, G., Paño, P., Garcia, P. (2011), *Viajando por los presupuestos participativos : buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*, CEDMA, Malaga.
- Appadurai, A. (1991), « Global Ethnoscapes : Notes and Queries for a Transnational Anthropology », in R. Fox (dir.), *Recapturing Anthropology : Working in the Present*, School of American Research Press, Santa Fe, pp. 191-210.
- Avritzer, L. (2012a), « Democracy beyond Aggregation : the Participatory Dimension of Public Deliberation », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 10, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art10.
- Bpb, InWEnt, CMB – Agence fédérale allemande pour l'éducation civique, Service pour les Communes du Monde, une division d'ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH, Allemagne, Centre Marc Bloch (dir.) (2010), *Documentation of the Congress « International Congress on Models of Participatory Budgeting »*, Bpb/InWEnt/CMB, Bonn, www.buergerhaushalt.org.
- Cabannes, Y. (2004), *Participatory Budgeting : Conceptual Framework and Analysis of its Contribution to Urban Governance and the Millenium Development Goals*, Working Paper, Urban Management Programme/ONU-HABITAT, Quito, www.cigu.org.
- Cabannes, Y. (2003), *Participatory Budgeting and Municipal Finance : Base document*, Porto Alegre, Red URBAL N° 9, Porto Alegre.
- CGLU (2008), *The 2nd Global Report on Decentralization and Local Democracy*, CGLU, Barcelone.
- CGLU (2010), *Local Government Finance : the Challenges of the 21st Century*, CGLU, Barcelone.
- CGLU (2013), *Global Report on Decentralisation*, GOLD III, CGLU, Barcelone.
- Chauí, M. (2011), *Between Conformity and Resistance. Essays on Politics, Culture, and the State*, Palgrave Macmillan, Houndsville.
- Dagnino, E. (dir.) (2002), *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*, Paz e Terra, S. Paulo.
- Dagnino, E. (2004), « Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva », in A. Grimson (dir.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Clacso, Buenos Aires.
- Dewey, J. (1954), *The Public and its Problems*, Swallow Press/Ohio University Press Books, Athènes.
- Dias, N. (dir.) (2013), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel.
- Fishkin, J. S. (2011), *When the People Speak : Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford.
- Freedom House (2012), *Freedom in the World 2012*, rapport annuel, www.freedomhouse.org.
- Fung, A., Wright, E. O. (dir.) (2001), *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, Londres/New York.
- Ganuzza, E., Baiocchi, G. (2012), « The Power of Ambiguity : How Participatory Budgeting Travels the Globe », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 8, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8.
- Goldfrank, B. (2012a), « The World Bank and the Global

- ization of Participatory Budgeting », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 7, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art7.
- Gurza Lavalle, A., Isunza Vera, E. (dir.) (2010), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, Mexique, CIESAS/Universidad Veracruzana, Veracruz.
- Habermas, J. (1992), *Droit et Démocratie*, Gallimard, Paris, 1997.
- Journal of Public Deliberation* (2012), numéro thématique *Participatory Budgeting*, (2012), www.publicdeliberation.net/jpd/vol8.
- Kuriyan, R. et al. (2011), *Technologies for Transparency and Accountability. Implications for ICT Policy and Implementation*, Open Development Technology Alliance/ Intel.
- Lieberherr, F. (2003), « Participatory Budget : A Tool for Participatory Democracy », *Urban News*, N° 7, février 2003, www.caledonia.org.uk.
- Navascués, J. (2011), « *Presupuestos participativos y finanzas locales* », in Allegretti G. (dir.) (2011), *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*, CEDMA, Malaga.
- Norris, P. (2011), *Democratic Deficit : Critical Citizens Revisited*, Cambridge University Press, New York/Cambridge.
- ONU-HABITAT (2004), *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting*, ONU-HABITAT, Nairobi (Cabannes Y. dir.), www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf.
- Pateman, C. (2012), « Participatory Democracy Revisited », APSA Presidential Address, *Perspectives on Politics*, Vol. 10, N° 1.
- Porto De Oliveira, O. (2010), *Le transfert d'un modèle de démocratie participative : Paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis*, IHEAL/CREDA, Paris.
- Romão, W. de Melo (2011), « Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política », *Revista Lua Nova*. N° 84, pp. 219-244.
- Russon Gilman, H. (2012), « Transformative Deliberations : Participatory Budgeting in the United States », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 11, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art11.
- Shah, A. (dir.) (2007), *Participatory Budgeting*, Public Sector Governance and Accountability series, World Bank Publications, Washington, D.C.
- Sintomer, Y. (2008), « Du savoir d'usage au métier de citoyen ? », *Raisons politiques*, 31, août, pp. 115-134.
- Sintomer, Y. (2011), *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Paris.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (2008), « From Porto Alegre to Europe : Potential and Limitations of Participatory Budgeting », *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, N° 1, mars, pp. 164-178.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., Allegretti, G. (2012), « Transnational Models of Citizen participation : The Case of Participatory Budgeting », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 9, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Herzberg, C. (2015), *Participatory Budgeting in Europe. Democracy and Public Governance*, Farnham, Ashgate.
- Sintomer, Y., Traub-Merz, R., Zhang, J., Herzberg, C. (dir.) (2013), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Smith, G. (2009), *Democratic Innovations*, Cambridge University Press, Cambridge (Royaume-Uni).
- Teixeira, A. C., Chaves Albuquerque, M.d.C. (2006), « Orçamentos Participativos : projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático », in Dagnino, E., Olvera, E., Panfichi, A. (dir.), *A disputa pela construção democrática na América latina*, Paz e Terra, Campinas, pp. 179-228.
- Wampler, B. (2012), « Participation, Representation, and Social Justice : Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy », *Polity* 44.4 (2012), pp. 666-682, http://works.bepress.com/brian_wampler/15.
- Wampler, B., Hartz-karp, J. (2012), « Participatory Budgeting : Diffusion and Outcomes across the World », *Jour-*

nal of Public Deliberation, Vol. 8, N° 2, Article 13, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art13.

Whitehead, L., Welp, Y. (2011), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Flacso, (Mexique).

Brésil – Amérique latine

- Abers, R. (2000), *Inventing Local Democracy : Grassroots Politics in Brazil*, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Allegretti, G. (2003a), *L'insegnamento di Porto Alegre. Autoprogettualità come paradigma urbano*, Alinea Editrice, Florence.
- Allegretti, G. (2007), « *Territori in cammino : Democrazia partecipativa, pacificazione e accerchiamento dell'illegalità* », in Osservatorio sui sistemi d'arma, la guerra e la difesa/CISP Università di Pisa (dir.) *Difendere, difendersi : rapporto 2005*, Plus Edizioni, Pise.
- Avritzer, L. (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Avritzer, L. (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Avritzer, L. (2012b), « The Different Designs of Public Participation in Brazil : Deliberation, Power Sharing and Public Ratification », *Critical Policy Studies*, Vol. 6, N° 2, pp. 113–127.
- Avritzer, L., Navarro, Z. (dir.) (2003), *A inovação democrática no Brasil : o Orçamento Participativo*, Cortez, São Paulo.
- Avritzer, L., Wampler, B. (2008), « *The Expansion of Participatory Budgeting in Brazil* », rapport, Belo Horizonte.
- Baierle, S. (2007), *Urban Struggles in Porto Alegre : between Political Revolution and Transformism*, ONG Cidade, Porto Alegre.
- Baiocchi, G. (2005), *Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Stanford University Press, Stanford.
- Baiocchi, G. et al. (2006), « Evaluating Empowerment : Participatory Budgeting in Brazilian Municipalities », in Alsop, R., Bertelsen, M., Holland, J. (dir.), *Empowerment in Practice : from Analysis to Implementation*, pp. 95-128, The World Bank, Washington.
- Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, Banco Mundial (2008), *Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre*, document de travail, Washington, D.C.
- Banque mondiale (dir.) (2008), *Brazil Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Banque mondiale (2010), *Peru : Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*, Banque mondiale, Washington, D.C./Lima.
- Borba, J., Lüchmann, L.H. (dir.) (2007), *Orçamento Participativo – Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina*, insular, Florianópolis.
- Briseño Becerra, C.A. (dir.) (2011), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Guadalajara.
- Cabannes, Y. (2006), *Les budgets participatifs en Amérique Latine*, *Mouvements*, N° 47/48, pp. 128-138.
- Cidade (2005), *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre.
- Fedozi, L. (1999), *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozi, L. (2000), *O Poder da aldeia*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozi, L. (2007), *Observando o Orçamento participativo de Porto Alegre*, Tomo, Porto Alegre.
- Fedozi, L. (2013), *Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante*, ObservaPOA/Observatório das Metrópoles, Porto Alegre.
- Genro, T., de Souza, U. (1997), *Orçamento Participativo. A experiência de Porto Alegre*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Goldfrank, B. (2012b), *Deepening Local Democracy in Latin America : Participation, Decentralization, and the Left*, Pen State University Press.
- Granet, E. , Solidariedade (2003), *Porto Alegre, les voix de la démocratie*, Syllepse, Paris.
- Grazia de Grazia, A.C., Torres R. (2003), *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*, Vozes, Porto Alegre.
- Gret, M., Sintomer, Y. (2002), *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, Paris.

- Herzberg, C. (2001), *Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre. Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann*, LIT, Münster.
- Langelier, S. (2013), *La Communauté Politique et Le Budget Participatif de Porto Alegre*, thèse de doctorat en Études urbaines à l'Université du Québec à Montréal, Octobre.
- Langelier, S. (2011), « Que reste-t-il de l'expérience pionnière de Porto Alegre ? », in *Le Monde Diplomatique*, octobre.
- López Maya, M. (2007), « Breaking with the Past », in *NACLA*, Vol. 40, N° 3.
- Lubambo, C. et al. (dir.) (2005), *Desenho institucional e participação política : experiências no Brasil contemporâneo*, Vozes, Petropolis.
- Marquetti, A. , de Campos, G. , Pires, R. (dir.) (2008), *Democracia Participativa e Redistribuição : Análise de Experiências de Orçamento Participativo*, Xamã, São Paulo.
- McNulty, S. (2011), *Voice and Vote : Decentralization and Participation in Post-Fujimori Peru*, Stanford University Press, Stanford.
- McNulty, S. (2012), « An Unlikely Success : Peru's Top-Down Participatory Budgeting Experience », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 4, www.public-deliberation.net/jpd/vol8/iss2/art4.
- Mororo, R. (2009), « Participatory Budgets as a Mean of Promoting More Equitable Distribution of Public Resources : Potential and Contradictions », intervention présentée lors de la Conférence « Beyond Accra : Practical Implications of Ownership and Accountability in national Development Strategies », Londres, 22-24 avril.
- Munévar Salazar, S. (2012), *El presupuesto participativo como política pública*, mémoire de Master en Études Urbaines au Colegio De México (COLMEX), Mexico.
- ObservaPOA (2013), *Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre-RS-Brasil : Dados Quantitativos para o Relatório do Observatório Global da Descentralização e Democracia (GOLD)*, Gabinete de Programação Orçamentária/ObservaPOA, Porto Alegre.
- Ortiz, S. Crespo (2004), *Cotacachi : una apuesta por la democracia participativa*, FLACSO, Quito.
- Peixoto, T. (2008), *E-Participatory Budgeting : E-Democracy from Theory to Success ?* E-Democracy Centre/Zentrum für Demokratie, Aarau, document de travail sous format électronique.
- Ramírez García, G. (2011), *El presupuesto participativo, experiencia del municipio de Ecatepec de Morelos*, in C.A. Briseño Becerra (dir.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia*, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Guadalajara.
- Roeder, E. (2010), *Der Bürgerhaushalt von Rosario*, Lit Verlag, Münster.
- Santos, B. de Sousa (1998), « Participatory Budgeting in Porto Alegre : Towards a Redistributive Justice », *Politics and Society*, N° 26, pp. 461-509.
- Santos, B. de Sousa (2011), *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*, Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, Lima.
- Santos, B. de Sousa (dir.) (2005), *Democratizing Democracy. Beyond the Liberal Democratic Canon*, Londres/ New York.
- Secretaría de Educación Gobierno del DF (2008), *Presupuesto participativo para el mantenimiento integral y el equipamiento de escuelas públicas*, Gobierno de Mexico DF, Mexico.
- Spada, P. (2010), « *The Effects of Participatory Democracy on Political Competition : the Case of Brazilian Participatory Budgeting* », intervention présentée lors de la Conférence APSA 2010, Washington, D.C., États-Unis.
- Tagatiba (2005), *Which Brazilian Cities are Experiencing the Participatory Budgeting ?*, document de travail, PUCRS/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Tagatiba (dir.), *Democracia, Sociedade Civil e Participação*, Argos, Santa Catarina.
- UNIFEM, UNV (2009), *Experiencias de participación de las mujeres para impulsar el desarrollo local con equidad. Sistematización del Proyecto Conjunto UNIFEM-UNV presupuestos sensibles a género : visibilizando la contribución voluntaria de las mujeres al desarrollo de Latinoamérica*, Cuaderno de trabajo 9, UNIFEM, Quito.

- Wampler, B. (2010), *Participatory Budgeting in Brazil : Contestation, Cooperation, and Accountability*, Penn State University Press, University Park (PA).
- Zamboni, Y. (2007), *Participatory Budgeting and Local Governance : An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil*. Document de travail.
- Europe et Amérique du Nord**
- Allegretti, G. (2011), « Le processus d'économie participative de la région Lazio. Quand l'expérimentation devient le symbole d'une gestion politique », in Y. Sintomer, G. Talpin, (dir.), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.
- Allulli, M. (2006), *Il Municipio globale. Culture e strategie del neomunicipalismo*, University La Sapienza, Rome.
- Alves, M., Allegretti, G. (2012), « (In) Stability, a Key Element to Understand Participatory Budgeting : Discussing Portuguese Cases », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 3, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art3.
- Amura, S., Stortone, S. (2010), *Il manuale del buon amministratore locale. Buone prassi da imitare per sindaci, assessori, cittadini attivi*, Altraeconomia, Rome.
- Angeloni, L., Festa, D., Giangrande, A., Mazzitelli, A., Troisi, R. (2013), *Democrazia Emergente. La stagione dei Bilanci Partecipativi a Roma e nel Lazio*, Gangemi Ed., Naples.
- Ayuntamiento de Sevilla (dir.) (2007), *Presupuesto General 2007*, Memoria, Séville.
- Banner, G. (1999), « Die drei Demokratien der Bürgerkommune », in Arnim, H. H. von (dir.), *Demokratie vor neuen Herausforderungen*, Duncker & Humblot, Berlin, pp. 133-162.
- Bobbio, L. (2013.), *La qualità della deliberazione*, Carocci, Rome.
- Bogumil, J., Holtkamp, L., Schwarz, G. (2003), *Das Reformmodell Bürgerkommune*, Sigma, Berlin.
- Bpb - Bundeszentrale für politische Bildung (dir.) (2005), *Bürgerhaushalt in Großstädten*, bpb, Bonn.
- Co-Plan (dir.) (2005), *Participatory Budgeting Pilot in Elbasan Municipality*, Co-Plan, Tirana, www.co-plan.org.
- Co-Plan (dir.) (2007), *A Brief Summary of the Participatory Budgeting Process in the Municipality of Fier*, Co-Plan, Tirana, www.co-plan.org.
- Dias, N. (2010), « Orçamentos Participativos em Portugal », *Veze Voz* N° 97, juin 2010, ANI-MAR, Lisbonne.
- Driscoll, J., Laskowska, A., Eneva, M. (2004), *Svishtov : A Community-based Investment Program for Municipal Development*, USAID, Washington, D.C.
- Engel, D. (2009), *Der Bürgerhaushalt als Instrument der kooperativen Demokratie. Dargestellt am Beispiel der Bürgerhaushaltsverfahren von Berlin-Lichtenberg und Köln*, mémoire de Master de l'Université RWTH d'Aix-la-Chapelle, Aix-la-Chapelle.
- Municipalité d'Essen (2012a), *Essen kriegt die Kurve. Die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung 2011. Rechenschaftsbericht*, Essen.
- Municipalité d'Essen (2012b), *Essen kriegt die Kurve. Die bürgerbeteiligte Haushaltskonsolidierung 2011. Fortschreibung des Rechenschaftsberichtes*, Essen.
- Municipalité d'Essen (2010), *Rechenschaftsbericht zur Bürgerbeteiligten Haushaltskonsolidierung*, Essen.
- Ganuza, E. (2007), *Tipología y Modelos de los Presupuestos Participativos en España*, Working Papers Series, IESA, Cordoue.
- Ganuza, E., Francés, F. (2012), *El Círculo Virtuoso de la Democracia : los Presupuestos Participativos a debate*, CIS, Madrid.
- Klages, H., Damarus, C. (2007), *Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyer.
- Ködelpeter, T, Nitschke, U. (dir.) (2008), *Jugendliche planen und gestalten Lebenswelten. Partizipation als Antwort auf den gesellschaftlichen Wandel*, VS Verlag, Wiesbaden.
- Langlet, L., Allegretti, G. (2013), « Orçamento Participativo na Suécia : uma história contada em câmara lenta », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel, pp. 351-363.

- Lerner, J., Secondo, D. (2012), « By the People, for the People : Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 2, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2.
- Lerner, J., Wagner, E. Van (2006), *Participatory Budgeting in Canada : Democratic Innovations in Strategic Spaces*, TNI, Amsterdam, www.tni.org.
- Pereira, M. (2013), « Você decide », *Expresso*, 16 novembre 2013, Lisbonne.
- Picchi, M. (2012), « Il «sostegno» ai progetti di bilancio partecipativo attraverso la l. r. Toscana n. 69/2007 », in Bortolotti, F., Corsi, C. (dir.) (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione. Il caso della Toscana*, Ediesse, Rome.
- Pinnington, E., Lerner, J., Schugurensky, D. (2009), « Participatory Budgeting in North America : The Case of Guelph », manuscrit.
- Rabuïn, L. (2009), *Démocratiser la ville*, Lux, Montréal.
- Röcke, A. (2013), *Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom*, Palgrave MacMillan, Houndmills.
- Service Agency Communities in One World/InWEnt, Misereor, DGB Bildungswerk (dir.) (2002), *Vom Süden lernen. Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie*, Bonn.
- Sintomer, Y., Talpin, G. (dir.) (2011), *La démocratie participative au-delà de la proximité. Le Poitou-Charentes et l'échelle régionale*, Presse Universitaire de Rennes, Rennes.
- Sintomer, Y., Allegretti, G. (2009), *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Rome.
- Sintomer, Y., Allegretti, G. (2015), *Os Orçamentos Participativos na Europa. Entre democracia participativa e modernização dos serviços públicos*, Almedina, Coimbra.
- Sintomer, Y., Ganuza, E. (2011), *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos, investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*, TNI, Amsterdam.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A. (dir.) (2005), *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Volume II (Documents)*, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Universität de Humboldt, Berlin, www.buergerhaushalt-europa.de.
- Sintomer, Y., Röcke, A., Talpin, J. (2012), « Auf dem Weg zu einer partizipativen Demokratie ? Der Bürgerhaushalt der Gymnasien von Poitou-Charentes in Frankreich », in C. Herzberg, Y. Sintomer, H. Kleger (dir.), *Hoffnungen auf eine neue Demokratie*, Campus, Francfort-sur-le-Main.
- Talpin, J. (2011), *Schools of Democracy. How Ordinary Citizens (Sometimes) Become More Competent in Participatory Budgeting Institutions*, ECPR Press, Colchester.

Afrique

- Allegretti, G. (2002), « Il Sud come Nord di Speranza : esperienze di bilancio partecipativo nei paesi periferici », in Sullo, P. (dir.), *La democrazia possibile*, Carta/IntraMoenia, Naples, pp. 291-326.
- Babcock, C. et al. (2008), « The Right to Participate : Participatory Budgeting & Revenue Generation in Uganda », intervention présentée lors du séminaire « *Africa Regional Seminar on Participatory Budgeting* », 10-14 mars, 2008, Durban.
- Chaeruka, J., Sigauke, P. (2007), « Practitioners' Reflections on Participatory Budgeting in Harare, Mutoko and Marondera Workshops/Meetings and Experiences », *Local Governance & Development Journal*, Vol. 1, N° 2, pp. 1-25.
- Dumas Nguebou, J., Noupeou, A. (2013), « Experiência de OP nos Camarões », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-LoCo, S. Bras de Alportel, pp. 99-104.
- ENDA (2006), *Expériences de budget participatif en Afrique francophone et à Madagascar*, ENDA, Dakar.
- Gueye, B. (2008), *Le budget participatif en pratique*, IED-Afrique, Dakar.
- Kanoute, M. B. (2007), *Manuel du budget participatif en Afrique Francophone*, ONU HABITAT/ENDA-TM, Dakar, www.unhabitat.org.
- Kundishora, P. (2004), *Sub-National Experience in Civic*

- Participation, Policy Making and Budgeting Processes : Systemization of Capacity Building Needs in Sub-Saharan Africa*, MDP/WBI, Harare.
- Kundishora P. (2004), *Civic Participation in Sub-national Budgeting : The Case of Entebbe Municipality, Uganda*. World Bank Institute, Washington, DC.
- Leduka, M. (2009), *Participatory Budgeting in the South African Local Government context : the case of the Mastopa Local Municipality, Free State Province*, mémoire de Master d'Administration Publique, Stellenbosh University, Stellenbosh.
- Masiya, T. (2009), *Social Accountability in Africa : a Comparative Analysis of Participatory Budgeting in Harare and Johannesburg*, The Center for Urban and Global Studies Series, Trinity College, Hartford, Connecticut, Vol. 1, N° 4.
- Mbera, E. (2012), « Towards Budget Transparency and Improvement in the South Kivu Province », in Parycek P., Edelman N., Sachs M. (dir.), *CeDEM12, Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government*, Danube Universität de Krems, Autriche, pp. 47-58.
- Mbera, E., Allegretti, G. (2013), « OP e processo orçamental na Província do Kivu Sul », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel, pp. 105-124.
- McNeil, M., Malena, C. (dir.) (2010), *Demanding for Good Governance. Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Mika, J. (2004), *Civic Participation in Sub-National Budgeting : Zimbabwe National Framework Conditions*, MDP/WBI, Harare/Washington, D.C.
- Munzwa, K. M., Chirisa, I., Madzivanzira, F. (2007), « Participatory Budgeting and Participatory Planning : Defining the theoretical and practical emphases in the two approaches », *Local Governance and Development Journal*, Vol. 1, N° 2, pp. 40-64.
- Mutoko RDC (2003), *Five Year Strategic Development Plan*, Mutoko Council, Mutoko.
- Nguenha, E. J. (2013), « A experiência moçambicana de OP », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel, pp. 125-131.
- Nguenha, E., Weimer, B. (2004), *Orçamentação Transparência e Controlo Social : A Experiência de Planificação Participativa nos Municípios de Cuamba e Montepuez, 2001-2003*, Cooperação Suíça/PADEM, Maputo.
- Olowu, D. (2003), *Local Democracy, Taxation and Multi-level Governance in Africa*, Institute of Social Studies, La Haye, Pays-Bas.
- Smith, T. (2004), « The Potential for Participatory Budgeting in South Africa : A Case Study of the People's Budget » in *eThekwini Municipality, CCS Grant Report, 2004*, University of Kwazulu-Natal.
- Smoke, P. (2007), *Local Revenues under Fiscal Decentralization in Developing Countries : Linking Policy Reform, Governance and Capacity*, Lincoln Institute, Cambridge, MA (États-Unis).
- Tawanda, Z. (2012), *Participatory Budgeting in Zimbabwe : Experiences and Reflections from Harare City Council*, LAP Lambert Academic Publishing, Harare.
- UN-HABITAT/MDP (2008), *Participatory Budgeting in Africa : A Training Companion*, ONU-HABITAT/MDP, Nairobi/Harare.

Asie et Océanie

- Allegretti, G. (2003b), « Il Bilancio Partecipativo in Indonesia : Un contributo a una graduale democratizzazione del territorio », in *Quale Stato*, N°. 2, pp. 126-139.
- Antlo, V. H. (2004), *Citizen Participation in Local Governance : Experiences from Thailand, Indonesia, and the Philippines*, Manila Institute for Popular Democracy, Logolink Asie du Sud-Est, Manille.
- Cabannes, Y., Zhuang, M. (2013), « Mudança de escalas nos OP na China : a experiência de Chengdu », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel, pp. 267-296.
- Chaudhuri, S., Heller, P. (2002), *The Plasticity of Participation : Evidence from a Participatory Governance Experiment*, http://siteresources.worldbank.org/INTEMPPOWER/MENT/Resources/13892_chaudhuri_heller.pdf.

- Chong, V.C., Eggleton I.R.C., Leong, M.K.C. (2006), « The Multiple Roles of Participative Budgeting on Job Performance », *Advances in Accounting*, Vol. 22, pp. 67-95.
- Clay, E. (2007), *Community-led Participatory Budgeting in Bangalore : Learning from Successful Cases*, mémoire de Master en urbanisme, MIT Press, Cambridge (MA).
- Demediuk, P., Solli, R. (2008), « Global is Local : Recycling Familiar Components », *Journal of Business Systems, Governance and Ethics*, Vol. 3, N° 4, pp. 9-20.
- Hartz-Karp, J., Walke, I. (2013), « Designs diferentes para diversos problemas e oportunidades », in N. Dias (dir.), *Esperanza democrática : 25 anos de orçamentos participativos*, In-Loco, S. Bras de Alportel, pp. 367-377.
- He, B. (2008), *The Fourth Chinese Deliberative Poll*, Rapport, manuscrit.
- He, B. (2011a), « Civic Engagement Through Participatory Budgeting in China : Three Different Logics at Work », *Public administration and development*, Vol. 31, N° 2, pp. 122-133.
- He, B. (2013), « Chinese Approaches in Participatory Budgeting : The Experience of Zeguo » in Y. Sintomer et al. (dir.) *Participatory Budgeting in Asia and Europe*.
- He, B. (2011b), « Authoritarian Deliberation. The deliberative turn in Chinese political development », *Perspectives on Politics*, IX, 2, Juin, pp. 269-289.
- Hsu, P. (2009), « In Search of Public Accountability : The 'Wenling Model' in China », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 68, supplément 1, pp. 40-50, mars.
- Hwang H.S. (2008), *Citizen Involvement in Budgeting : The Citizen Participatory Budgeting (CPB) Experience in Korea*, [www2.opdc.go.th/english/files/Citizen%20Involvement%20in%20Budgeting\(Final\)%20-%202001.pdf](http://www2.opdc.go.th/english/files/Citizen%20Involvement%20in%20Budgeting(Final)%20-%202001.pdf).
- Hwang, H.S. (2005), « Changes, Challenges and Chances : Public Reform in Korea », in J. Kim (2005, dir.), *A New Paradigm for Public Management in the 21st Century*, The Korea Institute of Public Administration, Séoul, pp. 35-61.
- Jain, L.C. (2005), *Decentralization and local governance*, Orient Longma, New Delhi.
- Kim, K., Kim, O. (2007), « Impact Analysis on Citizen Participation Performance in the Government Budgeting Process », *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 2, N° 11, pp. 87-107 (en coréen).
- Koga, T. (2013), *Creating Citizens for Whom ? Participatory Budgeting and Citizenship Learning in Japan*, mémoire de Master en sciences de l'éducation, University of British Columbia, Vancouver.
- Kwack, C.G. (2005), « Basic Model and Design Alternatives of Participatory Budgeting », *The Korea Local Finance Journal*, Vol.1, N° 10, pp. 247-276 (en coréen).
- Leib E.J., He, B. (dir.) (2005), *The Search for Deliberative Democracy in China*, Palgrave-MacMillan, Houndmills.
- Matsubara, A. (2013), « Participatory Budgeting in Japan : the Case of the City of Ichikawa », in Y. Sintomer et al. (dir.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe*, Palgrave-Mc Millan, Houndmills.
- Mowlana, S. O. Z. (2003), « Participatory Budgeting », In *Proceeding of International Conference on Local Government in Asia and the Pacific : A Comparative Analysis of Fifteen Countries*, The Institute of Local Government Administration.
- Neunecker, M., Mastuti, S. (2013), « Indonesia : Engendering Participatory Budgeting to Reach Poor People » in Y. Sintomer et al. (dir.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe, Key Challenges of Participation*, Palgrave McMillan, Houndmills.
- Pan Suk Kim (2011), « Civic Engagement, Politics and Policy in South Korea : Significant Developments but a Considerable Way to Go », *Public Administration and Development*, John Wiley & Sons, Ltd., numéro special : *Symposium on Governance and Civic Engagement in the Asia Pacific Regio*, Vol. 31, N° 2, pp. 83-90, mai.
- Rahman, A. et al. (2004), *Civic Participation in Subnational Budgeting in Bangladesh*, document de travail préparé pour l'Institut de la Banque mondiale, Washington, D.C.
- Raza, A., Thébault Weiser, E. (2006), *Fostering Public Participation in Budget-making. Case Studies from Indonesia, the Marshall Islands, and Pakistan*, ADB/The Asia Foundation, Manille.
- Rhee, S. (2005), *A Study of Citizen Participatory Budgeting*

in Seoul Metropolitan Government, Seoul Development Institute, Séoul.

- Songmin, A. (2013), « Participatory Budgeting in Korea : the Case of Dong-Ku », in Y. Sintomer et al. (dir.), *Participatory Budgeting in Asia and Europe*, Palgrave Macmillan, Houndmills.
- Suwanmala, C. (2007), « Thailand : Civic Participation in Subnational Budgeting », in A. Shah (dir.) (2007), *Participatory Budgeting*, Publications de la Banque mondiale, Washington, D.C., pp. 127-154.
- Thompson, Nivek K. (2012), « Participatory Budgeting - The Australian Way », *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, N° 2, Article 5, www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art5.
- Wu, Y., Wang, W. (2012), « Does Participatory Budgeting Improve the Legitimacy of the Local Government ? A Comparative Case Study of Two Cities in China », *Australian Journal of Public Administration* 71, N° 2, pp. 122-135.

Sites internet sur le budget participatif

Remarque : il est impossible de fournir une liste exhaustive des sites internet sur le budget participatif. Nous nous contenterons de citer ici ceux qui présentent des expériences à l'échelle nationale ou continentale.

À l'échelle nationale

Allemagne

www.buergerhaushalt.org

Agence fédérale allemande pour l'éducation civique; Service pour les Communes du Monde, une division d'ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service des Initiatives de Développement.

Panorama des budgets participatifs allemands, avec les informations les plus récentes, des blogs, des études de cas, des documents de référence, une bibliographie, des cartes, etc.

Langues : allemand, anglais

Argentine

www.rapp.gov.ar/index.php

Red Argentina de Presupuesto Participativo Site officiel du réseau argentin de budget participatif qui fournit des informations non seulement sur différentes villes du pays qui ont mis en place un budget participatif, mais aussi sur les activités du réseau.

Langue : espagnol

Brésil

www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php

ONG Cidade in Porto Alegre. Divers documents et analyses sur le budget participatif à Porto Alegre et au Brésil.

Langues : portugais, anglais

www.redeopbrasil.com.br

Réseau de 70 villes brésiliennes ayant mis en place un budget participatif (coordonné par la municipalité de Canoas). Fournit des informations non seulement sur les différentes

villes du pays qui ont mis en place un budget participatif, mais aussi sur les activités du réseau.

Langue : portugais

Chili

www.presupuestoparticipativo.cl

Le site officiel du réseau de villes chiliennes ayant mis en place un budget participatif, entre autre en coopération avec la Fondation Friedrich Ebert. Le site fournit des informations sur les différents événements et les sessions de formation organisés par le réseau.

Langue : espagnol

Espagne

www.presupuestosparticipativos.com Site du réseau des villes et communes espagnoles. Il représente la version espagnole du Forum des Autorités Locales qui coopère avec le FSM. Il donne des informations sur les assemblées de budget participatif au niveau national, des études de cas ainsi que du matériel pour la mise en œuvre d'un budget participatif.

Langue : espagnol

Jordanie

www.partners-jordan.org

ONG jordanienne avec un projet de budget participatif pour six villes intitulé "Participatory Budgeting, People Voice in numbers".

Langues : arabe et anglais

Pérou

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php

Site officiel du gouvernement du Pérou. Fournit toutes sortes d'informations et de documents (mais pas toujours de façon systématique).

Langue : espagnol

www.redperu.org.pe

ONG Red Perú. Offre un soutien à tous les acteurs du budget participatif, des études de cas et divers documents.

Langue : espagnol

Portugal

www.op-portugal.org

ONG In-LoCo et Centre d'études sociales de Coimbra. Plateforme centrale du budget participatif au Portugal proposant des documents, vidéos et modules de formation (dont l'outil INFOOP pour mettre en place et suivre un budget participatif. (www.infopb.org). Langue : portugais

République Dominicaine

www.fedomu.org.do

Le site officiel de la FEDOMU, la fédération des municipalités de la République Dominicaine, est la plateforme incontournable pour la mise en œuvre d'un budget participatif dans le pays. Il fournit divers documents et toutes sortes d'informations. Langue : espagnol

Royaume-Uni

www.participatorybudgeting.org.uk

L'ancienne ONG PB Unit a ouvert ses archives. Outre des informations récentes sur les événements organisés par le nouveau réseau britannique de budget participatif, le site publie une newsletter et propose divers documents et vidéos sur le budget participatif.

Langue : anglais

À l'échelle régionale et continentale**Amérique du Nord**

www.participatorybudgeting.org

ONG Participatory Budgeting Project Ce site a été créé par des chercheurs dont l'objectif est de promouvoir le budget participatif en Amérique du Nord. Fournit des supports pédagogiques et des actualités.

Langue : anglais

Proche-Orient

www.pbcoalition.com

Coalition des ONG des droits humains. Premier site régional destiné à promouvoir le budget participatif en Jordanie, au Bahreïn, au Yémen, au Liban ainsi que dans d'autres pays arabes.

Langue : arabe

Sites généraux et réseaux mondiaux**www.infoop.org (Ou www.infopb.org)**

Association In-LoCo (Portugal), avec le soutien de l'initiative communautaire Equal financée par le Fonds Social Européen. Une base de données conçue comme un observatoire du budget participatif à l'échelle mondiale, doublée d'un outil informatique qui permet de concevoir, de gérer, de suivre et d'évaluer un budget participatif.

Langues : portugais, anglais, espagnol, français et italien

www.oidp.net

Réseau international des villes qui s'intéressent à la démocratie participative (en particulier en Europe et en Amérique latine). Association basée à Barcelone qui organise une conférence internationale annuelle et fournit divers documents et films.

Langues : espagnol, anglais, français, portugais et catalan

www2.portoalegre.rs.gov.br/urbal9

Réseau URB-AL, de l'Union Européenne Programme européen soutenant la coopération à l'échelon municipal entre villes d'Europe et d'Amérique latine qui encouragent le budget participatif. Études de cas et autres informations sur les projets.

Langues : anglais, portugais, espagnol et français

www.presupuestoygenero.net

ONU et autres organisations d'aide au développement. Ce site soutient le budget participatif et la prise en compte de la dimension de genre dans ce type d'expériences en Amérique latine et dans la zone caraïbe.

Langue : espagnol

<http://democracyspot.net/2012/09/10/directory-of-online-budget-simulators-games>

Une page de Democracy Spot, le blog incontournable coordonné par Tiago Peixoto, chercheur à l'Institut de la Banque mondiale (WBI), qui liste tous les liens vers les simulateurs de budget participatif en ligne.

Langue : anglais

<http://gabinetedigital.rs.gov.brandwww.participa.rs.gov.br>

Les pages officielles du cabinet numérique et du budget participatif de l'État brésilien du Rio Grande do Sul.

Langue : portugais

<http://osallistuvabudjetointi.fi>

Page web consacrée au budget participatif en Finlande créée par un groupe de jeunes militants de l'International Open Budget project.

Langue : finnois

<http://portoalegre.cc>

Réseau social créé par la municipalité de Porto Alegre, avec plusieurs partenaires (qui le gèrent aujourd'hui) dans l'objectif de développer de nouveaux outils pour améliorer la qualité des délibérations dans les expériences participatives.

Langue : portugais

www.vallis-colapis.hr/index.php/en/lag

Site officiel de Lag Vallis Colapis dans le comté de Karlovac en Croatie et de ses budgets participatifs.

Langue : croate et anglais

Pages Facebook

Les pages Facebook créées par des groupes ou des individus désireux de partager des informations et d'encourager les discussions sur le budget participatif se sont multipliées ces dernières années, car elles permettent de toucher de grands pans de la société à moindre coût, voire gratuitement. (Le même phénomène ne s'est en revanche pas développé sur Twitter où les pages sur le budget participatif sont encore très rares.)

Nous vous indiquons ici quelques-unes des pages Facebook dont la contribution au débat international sur le budget participatif est la plus significative :

www.facebook.com/bilanciopartecipativo

Page créée récemment par une petite communauté et dédiée au budget participatif. En italien.

www.facebook.com/gabinetedigitalrs

Page officielle du Cabinet numérique de l'État brésilien du Rio Grande do Sul qui gère plusieurs outils dont le budget participatif à l'échelle de l'État. En portugais.

www.facebook.com/groups/151001644969273

Nouveau groupe qui s'intéresse aux budgets participatifs électroniques ou numériques. En portugais.

www.facebook.com/groups/278917175561062

Nouvelle page proposant des informations et un forum sur les budgets participatifs britanniques. En anglais.

www.facebook.com/groups/participatory

La plus grosse communauté d'information et de discussion sur le budget participatif (près de 2000 membres en septembre 2013). En anglais.

www.facebook.com/OrcamentoParticipativo

Une petite page sur le budget participatif en général. En portugais.

www.facebook.com/orcamentoparticipativo.portugal

La plus ancienne page Facebook de discussion et d'information sur le budget participatif, basée au Portugal (1680 membres environ en septembre 2013). En portugais.

Tableau de récapitulation : les budgets participatifs dans le monde fin 2012

Région du monde/Pays	Nombre de budgets participatifs (estimation du nombre minimum et maximum)
Total	1269–2778
EUROPE	474–1317
Europe du Sud	64–83
France	5–10
Italie	18–25
Portugal	16–18
Espagne	25–30
Europe du Nord	85–117
Allemagne	70–93
Islande, Finlande	1–3
Norvège, Suède	4–6
Royaume-Uni	10–15
Europe de l'Est	325–1117
Albanie	1–2
Bulgarie	0–1
Croatie	0–2
Russie	14–10
Pologne	324–1102
AMÉRIQUE	626–1138
Amérique du Nord	13–18
Canada	1–1
Mexique	5–10
États-Unis	7–7
Amérique latine et zone caraïbe	613–1120
Cône Sud	40–60
Argentine	25–35
Chili	15–22
Uruguay	0–3
Autres pays sud-américains	430–884
Bolivie et Équateur	10–15
Bésil	255–330
Colombie	15–25
Pérou	150–514

Amérique centrale	143–166
République Dominicaine	140–160
Nicaragua, Salvador, Costa Rica	3–6
Autres pays de la zone caraïbe	0–10
AFRIQUE	110–211
Afrique francophone	93–178
Bénin	1–1
Burkina Faso	3–4
Cameroun	27–57
Congo	10–29
Madagascar	33–59
Sénégal	19–28
Afrique anglophone	15–30
Malawi	15–30
Afrique du Sud	
Tanzanie	
Ouganda	
Zambie	
Zimbabwe	
Afrique lusophone	2–3
Mozambique	2–3
ASIE	58–109
Moyen Orient	0–4
Jordanie	0–4
Asie du Sud et du Sud-Est	5–16
Indonésie	0–5
Sri Lanka	1–1
Thaïlande	4–10
Asie du Nord-Est	53–89
Chine	7–10
Japon	6–9
Corée du Sud	40–70
OCÉANIE	1–3
Australie	1–2
Nouvelle Zélande	0-1

Glossaire des acronymes

Africités	Forum panafricain d'autorités locales qui s'est réuni tous les trois ans depuis 2000 pour débattre de l'évolution de la décentralisation sur le continent africain et des tâches et défis qu'elle implique.	d'encourager l'autonomie de gouvernance au niveau local en Afrique sub-saharienne. Cette ONG travaille en étroite collaboration avec l'agence ONU-HABITAT et d'autres organisations internationales.
ASSOAL.....	Actions Solidaires de Soutien aux Organisations et d'Appui aux Libertés ; Association éducative camerounaise fondée en 2006 dont le but est de promouvoir le développement local et les budgets participatifs, issue d'un club de lecture étudiant devenu en 1998 l'Association des Amoureux du Livre.	ONG.....Organisation non-gouvernementale.
bpb	Agence fédérale allemande pour l'éducation civique.	ONU
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unis ; association internationale de municipalités. Née en 2004, suite à la fusion de plusieurs associations de villes; siège à Barcelone.	ONU-HABITAT..
CIGU.....	Centro Internacional de Gestion Urbana (Centre International de Gestion Urbaine) ; ONG internationale dont le siège se trouve en Équateur et qui accompagne les projets d'urbanisme et de budget participatif.	Également appelé PNUEH (Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains) ; agence des Nations Unies chargée des questions relatives à l'habitat.
ENDA-TM	Environnement et Développement du Tiers Monde ; ONG internationale de lutte contre la pauvreté basée au Sénégal et favorisant la coopération Nord-Sud.	PBP.....
FEDOMU.....	Federación Dominicana de Municipios ; Fédération des Municipalités de la République Dominicaine.	Participatory Budgeting Project ; ONG américaine défendant le budget participatif.
FUM	Forum Urbain Mondial ; évènement international organisé par ONU-HABITAT tous les deux ans.	PGU-ALC
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit ; agence de coopération internationale allemande pour le développement (anciennement GTZ, DED et InWEnt).	Programme de Gestion Urbaine-Amérique Latine et Caraïbe ; le programme le plus important des Nations Unies sur les questions urbaines, fonctionnant sous la houlette de l'agence ONU-HABITAT.
IBM	Également appelé WBI, World Bank Institute ; Institut de la Banque mondiale (Washington D.C., États-Unis).	PNUD
IED Afrique.....	Innovations Environnement Développement ; ONG basée au Sénégal qui intervient sur les problématiques de développement durable et de citoyenneté en Afrique.	Programme des Nations Unies pour le Développement.
MDP.....	Municipal Development Partnership ; programme multi-bailleurs conçu dans l'objectif	PT
		Partido dos Trabalhadores ; Parti brésilien des Travailleurs.
		SALAR.....
		Swedish Association of Local Authorities and Regions, acronyme anglais de la SKL (Sveriges Kommuner och Landsting) ; association suédoise des collectivités locales et des régions.
		UNICEF
		United Nations International Children's Emergency Fund ; Fonds des Nations unies pour l'enfance.
		UNIFEM
		United Nations Development Fund for Women ; Fonds de développement des Nations Unies pour la Femme.
		URBACT
		Programme européen pour le développement durable dans les villes.
		URB-AL
		Programme européen soutenant la coopération à l'échelon municipal entre villes d'Europe et d'Amérique latine.
		USAID.....
		United States Agency for International Development ; Agence des États-Unis pour le Développement International.
		VNU
		Volontaires des Nations Unies ; organisation de l'ONU qui promeut le volontariat afin de soutenir la paix et le développement dans le monde.

À propos des auteurs

Yves Sintomer est professeur de Sciences Politiques de l'Université Paris 8, UMR CSU-CRESPPA, en délégation à l'Institut Universitaire de France. Depuis 2013, il a été chercheur ou professeur invité à l'Institut für Sozialforschung et à la Goethe Universität (Francfort), dans les universités de Neuchâtel et de Lausanne (Suisse), au Ash Center for Democratic Innovation (GHarvard Kennedy School), et à l'Université du Pays Basque (UPV). Il a dirigé le projet de recherche « Budgets participatifs en Europe », initié par le Centre Marc Bloch de Berlin (un institut franco-allemand de recherches en sciences sociales) avec le soutien de la Fondation Hans-Böckler et de l'Université Humboldt de Berlin. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur le thème de la participation, de la théorie politique et de la sociologie urbaine et conseille de nombreuses municipalités françaises sur l'engagement citoyen.

Carsten Herzberg est directeur de projets scientifiques. Il a dirigé le projet de recherche « Democratic Control of Public Utilities ». Membre du comité de direction du groupe permanent dédié aux « innovations démocratiques » de l'European Consortium for Political Research (ECPR), Carsten Herzberg a travaillé sur la participation citoyenne et le budget participatif en Allemagne, mais aussi en Europe de façon plus générale ainsi qu'en Amérique latine, dans une perspective comparative. Il a été doctorant au Centre Marc Bloch de Berlin, et assistant-maître de conférences à l'Université de Potsdam.

Giovanni Allegretti est architecte et urbaniste. Il a passé son doctorat à l'Université de Florence en Italie et est aujourd'hui chercheur au Centre d'Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra au Portugal. Il est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages dans ses domaines de spécialisation, l'urbanisme et les budgets participatifs. Consultant pour plusieurs municipalités et organisations internationales (dont la Banque mondiale, la CGLU et le Conseil de l'Europe) en Europe et sur d'autres continents, il est également codirecteur de l'Observatoire PEOPLE (Observatoire de la participation, de l'innovation et des autorités locales) et du séminaire de doctorat « Democracy in the 21st Century » à l'Université de Coimbra au Portugal. Pour le mandat

2014-2019, il est coprésident de l'Autorité régionale de garantie et promotion de la participation de la Région de la Toscane en Italie.

Anja Röcke est maître de conférences à l'Institut des Sciences Sociales de l'Université Humboldt de Berlin. Elle a rédigé une thèse de doctorat sur les cadres de la participation en France, en Allemagne et au Royaume-Uni auprès de l'Institut universitaire européen de Florence et a participé au travail de recherche sur les budgets participatifs en Europe. Elle est l'auteure de plusieurs publications sur des cas empiriques et des aspects théoriques de la démocratie participative et a conseillé la Région Poitou-Charentes pour la mise en place de son budget participatif.

Mariana Lopes Alves est doctorante en sciences politiques à l'Université Autonome de Barcelone (UAB), en partenariat avec l'Université Fédérale du Minas Gerais (UFMG) au Brésil. Elle est chercheuse stagiaire au Département de Sciences Politiques et de Droit Public (PIF) de l'UAB et chercheuse au Centre d'Études Sociales (CES) de l'Université de Coimbra au Portugal. Elle a également encadré et coordonné plusieurs modules de formation en ligne sur le budget participatif à destination de l'Afrique et de l'Asie pour l'Institut de la Banque mondiale (WBI).

Publications

Les publications peuvent être commandées gratuitement auprès du Service pour les Communes du Monde (SKEW) (si elles ne sont pas encore épuisées). La plupart des publications peuvent également être téléchargées sur notre site web www.service-eine-welt.de.

Vous trouverez ci-dessous des renvois à des publications actuelles sélectionnées.

Dialog Global – Série de publications du Service pour les Communes du Monde :

- Nr. 33: Beispiele guter Praxis zu Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene
- Nr. 32: 50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015 - Dokumentation der zweiten Projektphase
- Nr. 31: Hauptstadt des Fairen Handels 2013. Dokumentation. Bonn, Dezember 2013
- Nr. 30: Engagiert und integriert: Afrikanische Diaspora und kommunale Entwicklungspolitik in Deutschland, 19.-20.4.2012 in Ludwigsburg. Bonn, September 2013
- Nr. 29: 50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015 – Dokumentation der Pilotphase. Bonn, Mai 2013
- Nr. 28: Handreichung zur Kommunalen Entwicklungspolitik. Ein Theorie- und Praxisleitfaden. Bonn, Mai 2013
- Nr. 27: Gutachten zu Migration und kommunaler Entwicklungspolitik 2012. Bonn, Februar 2012
- Nr. 26: Hauptstadt des Fairen Handels 2011. Dokumentation. Bonn, Dezember 2011
- Nr. 24: Internationaler Kongress zu Modellen des Bürgerhaushalts, Berlin 2010. Dokumentation. Bonn, November 2010
- Nr. 23: Fair Handeln in Kommunen. Ein Praxisleitfaden. Bonn, November 2010

Série « matériaux » du Service pour les Communes du Monde :

- Nr. 71: Pressespiegel 2014
- Nr. 70: Internationaler Workshop der kommunalen Klimapartnerschaften – Präsentation der Handlungsprogramme 1. – 3. Juli 2014, Berlin

- Nr. 69: Zehntes bundesweites Netzwerktreffen Bürgerhaushalt. 1. und 2. Oktober 2014 Dokumentation
- Nr. 68: Internationaler Auftaktworkshop „50 Kommunale Klimapartnerschaften bis 2015“ Phase III: Afrika 25. bis 27. März 2014 Kapstadt, Südafrika
- Nr. 67: „Die Stadt den Menschen!“ - Rückblick auf die Demonstrationen in Brasilien im Juni 2013. Dokumentation zu Diskussionsveranstaltungen in Stuttgart, Frankfurt/Main und Köln im Oktober 2013
- Nr. 66: Viertes bundesweites Netzwerktreffen Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene am 2. April 2014
- Nr. 65: Fachtag: Zusammenarbeit mit Migranten in Partnerschaften mit Afrika. 26. April 2013, Ludwigsburg. Dokumentation
- Nr. 64: Drittes bundesweites Netzwerktreffen Migration und Entwicklung auf kommunaler Ebene am 7. Mai 2013. Bonn, März 2014

Autres publications du Service pour les Communes du Monde :

- Unser Profil. Bonn 2012
- Über Uns. Qui sommes-nous ? Kurzprofil der Servicestelle. Bonn 2013 [allemand, anglais, français, espagnol, portugais]
- Kommunale Partnerschaften. Vernetzt in der globalisierten Welt. Ein Dossier der Servicestelle in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 04/2013 von welt-sichten).
- Migranten als Brückenbauer. Das entwicklungspolitische Engagement von Migrantenorganisationen. Ein Dossier der Servicestelle in Zusammenarbeit mit der Redaktion welt-sichten (Beilage zur Ausgabe 09/2013 von welt-sichten)

Vous trouverez toutes les informations, dates, activités, conseils et articles de fond dans le mensuel *****Eine-Welt-Nachrichten***** du Service pour les Communes du Monde. Gratuit ! Formulaire de commande sur notre site web : www.service-eine-welt.de

ENGAGEMENT GLOBAL

Service für Entwicklungsinitiativen



ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH – Service pour les initiatives de développement est l’interlocuteur allemand en matière d’engagement en faveur du développement au niveau national et international. Depuis le 1er janvier 2012, Engagement Global réunit sous son nom des initiatives et programmes qui s’engagent activement dans le travail de développement pour une coexistence mondiale juste.

Avec Engagement Global, l’Allemagne dispose pour la première fois d’un point de contact central de la diversité de l’engagement en faveur du développement mais aussi du travail d’information et de formation.

Engagement Global informe sur les projets et initiatives actuels en Allemagne et dans le reste du monde, conseille les personnes et les groupes en matière de projets de développement et soutient financièrement ces derniers. Le service qualifie en fonction des besoins, met en relation des personnes et des institutions, soutient l’engagement de la société civile et des communes, les organismes et établissements privés.

Les citoyen-ne-s, associations et ONG, les entreprises et communes, les professeurs et les élèves pourront y trouver

- Informations
- Conseils
- Formation continue
- Soutien
- Réseaux

Engagement Global travaille pour le compte Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) et est financé par le Ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement. Engagement Global partage avec le Ministère l’objectif de convaincre plus de citoyen-ne-s à s’engager dans le domaine du développement.

Engagement Global est une société sans but lucratif à responsabilité limitée allemande (gGmbH). Son siège est à Bonn. Elle est également implantée à Berlin, Düsseldorf, Hambourg, Leipzig, Mayence et Stuttgart.

ENGAGEMENT GLOBAL gGmbH
Service für Entwicklungsinitiativen
Tulpenfeld 7
53113 Bonn
Téléphone +49 228 20 717-0
Télécopie +49 228 20 717-150

info@engagement-global.de
www.engagement-global.de
www.facebook.com/engagement-global
www.twitter.com/EngGlobal

Ligne téléphonique d’information 0800 188 7 188

Le monde commence localement

La vie des individus entre eux dans notre monde uni et solidaire est liée à de multiples manières. Apprendre les uns des autres, trouver des solutions ensemble, avoir un cheminement commun, tels sont les besoins de notre époque pour promouvoir un développement mondial durable. Vos décisions et votre engagement en tant que commune ont aussi un impact sur la vie dans d'autres lieux. Votre avenir social, écologique et économique devient plus divers, imaginatif et réussi grâce à votre engagement en matière de développement.

Vous souhaitez faire face aux défis mondiaux tout en contribuant au développement de conditions de vie dignes également dans d'autres régions du monde ?

Améliorez le profil international de votre commune. Acquérez une compétence interculturelle. Engagez-vous à nos côtés.

Le Service pour les Communes du Monde vous épaula en tant que partenaire sur toutes les questions ayant trait à la politique communale de développement. Nous nous caractérisons par notre expérience, notre compétence, des projets réussis, des résultats durables et des informations très fournies.

Nous sommes

als Teil der Engagement Global gGmbH:

- un pôle de compétences et un centre de service pour les communes allemandes s'intéressant à la politique de développement
- un partenaire de la politique de développement communale en vue d'atteindre les objectifs de développement internationaux et un développement urbain durable et participatif, ici et pour les partenaires du Sud
- un facilitateur d'échange de savoir-faire international avec les experts communaux des pays en développement et des pays émergents
- des experts pour la qualification des actions communales de jumelage et de coopération décentralisée
- des conseillers pour des actions d'information et d'éducation efficaces des communes allemandes.

Nous travaillons

pour le compte du Ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement sur des thèmes communaux d'avenir :

- C'est pourquoi nous aidons à la création et au développement de partenariats communaux avec les pays en développement et les pays émergents, nos priorités actuelles étant le climat, les budgets participatifs et le développement urbain durable.
- C'est pourquoi nous soutenons la mise en réseau d'acteurs du secteur de la migration et du développement au niveau local et renforçons la politique de développement communale en intégrant les migrant-e-s.
- C'est pourquoi nous encourageons des achats publics éthiques en tant que contribution communale à l'extension du commerce équitable.

Nous proposons

- des manifestations telles qu'ateliers, congrès et conférences
- l'encadrement et le soutien de réseaux thématiques
- le concours «Capitale du commerce équitable»
- un conseil personnalisé gratuit, également sur place chez vous
- un guide de financement en ligne
- d'importantes séries de publication, des études et recherches sur des thèmes d'actualité dans les domaines d'activité des communes en matière de politique de développement
- un site web très fourni, www.service-eine-welt.de, et des portails internet tels que www.buergerhaushalt.org
- la newsletter mensuelle «Eine Welt Nachrichten»
- des conseils pour les communes sur les prestations proposées par Engagement Global gGmbH.

Vous avez des idées ? Nous vous aidons à les mettre en œuvre. Vous cherchez des solutions? Avec vous, nous trouvons l'objectif approprié. S'engager en faveur du développement au niveau communal, c'est inventer l'avenir de manière responsable et durable dans un monde uni et solidaire. Faites partie de l'aventure!



Die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein.

Unter Mitwirkung: Land Mecklenburg-Vorpommern, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsche Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Stadt Bonn, Stadt Köln, Main-Kinzig-Kreis, Stadt München, Stadt Wermelskirchen, Arbeitsgemeinschaft der Eine-Welt-Landesnetzwerke e.V., Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Deutscher Beamtenbund, Deutscher Gewerkschaftsbund, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Deutsche UNESCO-Kommission e.V., Diözesanrat der Katholischen Kirche, Forum der Kulturen Stuttgart e.V., Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Rat für Nachhaltige Entwicklung, Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.