

Le budget participatif, un outil de participation citoyenne

Tous les sondages le montrent, les citoyens se désintéressent de plus en plus de la politique. Ils n'ont plus confiance dans les institutions, ni dans les élus qu'ils jugent trop éloignés des réalités quotidiennes. Parallèlement, beaucoup ont envie de s'investir dans des projets locaux au service de l'intérêt général et veulent faire entendre leur voix sur les enjeux qui les concernent. Ils aspirent à une démocratie qui ne soit plus seulement représentative mais aussi participative. Une enquête réalisée en 2017 par l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) au sujet de la relation des citoyens à leur espace public local a ainsi révélé qu'un citoyen sur quatre souhaitait participer à la vie de sa commune.¹

Il existe différents outils d'information et de participation citoyenne. Certains sont passifs, comme les séances d'information du public, d'autres actifs. Il s'agit des interpellations citoyennes, de la consultation populaire, des conseils consultatifs et du budget participatif. Le budget participatif est un « processus par lequel la population définit la destination des ressources publiques, en général une partie ou la totalité des investissements ».²

1. À l'origine...

Le budget participatif est né en 1989 à Porto Alegre au Brésil. Après la chute de la dictature militaire, en 1985, le Brésil s'est doté, en octobre 1988, d'une constitution citoyenne. Le mois suivant, des élections municipales ont été organisées et le Parti des travailleurs, issu des mouvements sociaux, a accédé au pouvoir à Porto Alegre. Désireux de gouverner avec les citoyens, il a mis en place le premier budget participatif que ses responsables définissaient comme suit : « Le Budget Participatif est un processus de démocratie directe, volontaire et universel, par lequel la population peut discuter et définir le budget et les politiques publiques. Le citoyen ne limite pas sa participation au seul vote pour élire l'exécutif et le parlement, mais il décide aussi les priorités en termes de dépenses et contrôle la gestion du gouvernement. Il n'est plus celui qui aide à la politique traditionnelle, mais devient le protagoniste permanent de la gestion publique. Le Budget Participatif combine démocratie directe et démocratie représentative. »³

2. La base légale du budget participatif

Sur le plan juridique, le budget participatif repose à la fois sur des conventions internationales et sur la législation wallonne.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la **Charte européenne des libertés communales**, adoptée par les États Généraux des Communes d'Europe en 1953, énonce parmi les Conditions des libertés communales que « Les citoyens, membres de la communauté, ont le droit de collaborer à leur [=des communes] développement. Les communes doivent donc s'efforcer de les faire participer à la vie en société. »⁴

¹ FLAGOTHIÉ J., BOLLEN S., VAN OVERMEIRE K., « Le budget participatif, un outil pour ancrer la participation citoyenne dans votre action locale », in *Mouvement communal*, n° 949, juin-juillet 2020, Namur, UVCW, p. 36.

² Voir : http://www.periferia.be/Bibliomedias/PUB/EP2014/Pub_periferia_2014_manuel_bp.pdf, p. 13.

³ *Idem*, pp. 13-14.

⁴ Voir : https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charte_municipal_liberties_fr.pdf

Quant à la **Charte européenne de l'autonomie locale**, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985, elle précise dans son Préambule que : « Considérant que le droit des citoyens de participer à la gestion des affaires publiques fait partie des principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ; Convaincus que c'est au niveau local que ce droit peut être exercé le plus directement »⁵.

Au niveau de la Wallonie, c'est le décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du **Code de la démocratie locale et de la décentralisation**⁶ qui a introduit le principe du budget participatif dans le CDLD. L'article L1321-3 du Code dispose : « Selon les modalités qu'il détermine, le conseil communal peut décider d'affecter une partie du budget communal, appelée budget participatif, à des projets émanant de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique. »

Pour la première fois depuis son introduction dans le CDLD, le budget participatif a également été évoqué dans la **circulaire relative à l'élaboration des budgets** des communes de la Région wallonne pour l'année 2020.⁷ La circulaire précise quelque peu les modalités pratiques de la mise en œuvre d'un budget participatif. Elle demande ainsi qu'une procédure soit établie, comme un appel à projets, et que les modalités de sélection, par exemple un jury, soient définies. Elle ajoute que si ce jury se compose de membres du collège communal, il devra aussi être ouvert à des membres de l'opposition.

Signalons qu'en Wallonie, le budget participatif n'est possible qu'au niveau communal. De plus, la consultation populaire, instaurée au niveau de la Région wallonne, exclut explicitement les budgets des thématiques pouvant faire l'objet d'une telle consultation.

3. Le budget participatif : de la théorie...

Periferia⁸ est une association qui a été créée en 1998 à partir des expériences brésiliennes. Elle « vise à l'élaboration de projets et politiques publiques ancrés dans la démocratie participative en veillant à rééquilibrer les pouvoirs d'influence des différents acteurs ». Elle tire son nom de son parti pris d'agir en périphérie des municipalités, avec ceux qui n'ont pas le pouvoir. Elle s'est également installée à Bruxelles, au cœur d'une Europe puissante et riche mais qui exclut. Son ambition est de placer les citoyens au centre de l'action et du changement et de proposer des alternatives de démocratie participatives. Dans ce cadre, l'association s'est particulièrement intéressée aux expériences de budget participatif et a organisé des conférences et ateliers à ce sujet.

⁵ Voir : https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf, p. 14.

⁶ *Moniteur belge* du 14 mai 2012.

⁷ Voir : <https://interieur.wallonie.be/sites/default/files/2019-09/CB%202020%20-%20Commune.pdf>, II.20.

Budget participatif, p. 21.

⁸ Voir : <https://periferia.be/presentation/#nosracines>

a) Les principes

Selon l'association Periferia, la réussite du budget participatif nécessite que les conditions suivantes⁹ soient remplies :

- l'existence d'une **volonté politique** portée par des élus et basée sur une logique d'efficacité de l'action publique ou logique gestionnaire, une motivation sociale, redistributive ou un désir de démocratisation radicale ;
- des **ressources financières suffisantes** (généralement, une partie du budget de la commune) ;
- une **mobilisation de la population**, éventuellement par le truchement d'associations, de comités de quartier ;
- une **rencontre entre des intérêts divers**, portés par des publics ou des territoires différents qui doivent s'accorder collégalement sur des priorités ;
- la **détermination collective des règles** de fonctionnement du budget participatif (montants par quartier/thématique, priorités, mode de prise de décision...), ainsi que la possibilité de les réviser de manière régulière.

b) La procédure

Periferia identifie différentes étapes¹⁰ :

- l'information de la population sur le budget communal et la partie affectée au budget participatif ;
- la définition par la population des actions prioritaires ;
- l'analyse de la faisabilité des propositions par les services techniques de la commune ;
- l'élaboration de la matrice budgétaire avec les représentants des citoyens ;
- le vote du budget par les élus ;
- l'évaluation du processus et la révision des règles de fonctionnement pour l'année suivante ;
- l'exécution des projets ;
- le contrôle de l'utilisation des moyens.

⁹ <https://periferia.be/db-bp/>

¹⁰ Voir : http://www.periferia.be/Bibliomedia/PUB/EP2014/Pub_periferia_2014_manuel_bp.pdf

c) L'approche

Trois approches peuvent être suivies lors de la mise en œuvre d'un budget participatif. La première est l'approche **territoriale**. Elle se focalise généralement sur le quartier. Chaque quartier est invité à définir ses priorités d'investissement, à fixer les critères qui permettront de faire les choix budgétaires et à élaborer des projets. C'est l'approche la plus fréquemment suivie.

La deuxième approche est **thématique**. Les investissements à financer ne concernent pas un quartier particulier mais portent sur un thème précis. Il peut s'agir, par exemple, d'améliorer la mobilité douce dans la commune, de soutenir l'économie locale, d'améliorer le maillage écologique, etc. C'est l'approche qui est la plus transversale.

La troisième approche s'intéresse au **public cible**. Dans ce cas, le budget participatif est avant tout un mécanisme d'inclusion. En France, des budgets participatifs ont ainsi été mis en place dans des lycées. À Charleroi, le Relais social et le CPAS ont voulu permettre à des personnes en grande précarité de développer des projets financés grâce à un budget participatif.

d) Les avantages

Selon Periferia, le budget participatif offre plusieurs avantages¹¹ :

- il **ouvre la « boîte noire » des ressources publiques** pour les mettre entre les mains des citoyens : aujourd'hui, les décisions relatives aux finances publiques sont souvent prises entre experts du domaine puis validées par les élus. Le budget participatif opte délibérément pour des décisions construites avec les citoyens ;
- il **réduit les inégalités** et **encourage l'inclusion** : aujourd'hui, les budgets publics sont souvent élaborés sur la base de critères et contraintes rarement connus et compris des citoyens. Le budget participatif mise sur le débat citoyen : ce sont les citoyens qui proposent des projets, les classe et les sélectionne sur la base de critères définis collectivement, des besoins jugés prioritaires ;
- il s'appuie sur les **capacités citoyennes** et les développe : il mise sur l'intelligence collective et sur la richesse de la diversité ; les citoyens construisent ensemble une décision légitime, juste équilibre entre des situations particulières et l'intérêt général. Ce mécanisme suppose aussi que les autorités publiques (in)forment les citoyens sur le contenu et l'élaboration d'un budget, sur la manière d'opérer les choix budgétaires ;
- il permet une **inversion des priorités**¹² : il permet une redistribution plus équitable des ressources sur la base de critères définis collectivement. L'inversion peut concerner trois types de priorités. Il peut s'agir d'inverser des priorités spatiales à travers une réorientation des investissements vers les espaces qui sont traditionnellement les moins équipés, les priorités sociales, les investissements étant prioritairement axés sur les publics exclus, victimes de discrimination, plus précaires, et même les priorités politiques grâce à l'ouverture des espaces de décision sur les sommes allouées au budget participatif à ceux qui n'ont pas l'habitude de s'exprimer, ne sont pas outillés pour se faire entendre ;

¹¹ Voir : http://www.periferia.be/Bibliomedia/DB/BP/budget_participatif_plaidoyer_2013.pdf

¹² FLAGOTHIER J., BOLLEN S., VAN OVERMEIRE K., « Le budget participatif, un outil pour ancrer la participation citoyenne dans votre action locale », in *Mouvement communal*, n° 949, juin-juillet 2020, Namur, UVCW, pp. 45-46.

- il produit des **résultats concrets**, à court et moyen terme.

Anne-Emmanuelle Bourgaux, docteur en droit et professeure à l'UMons, attribue en outre des **vertus pédagogiques** au budget participatif, comme aux autres mécanismes qui associent plus étroitement les citoyens à la décision politique.¹³ D'une part, il oblige les responsables politiques à expliquer leurs décisions et, d'autre part, il met les citoyens en face des réalités budgétaires. En période d'austérité budgétaire, il peut même faciliter certains arbitrages. Il oblige en outre les citoyens à sortir de leur positionnement « anti ».

Pascale Thys de l'ASBL Habitat et Participation – qui a pour objet de promouvoir les processus participatifs décisionnels interactifs – est du même avis. Selon elle, « Le budget participatif est un espace de formation et d'élaboration d'une **éducation civique**, un espace collectif où les individus s'approprient du savoir jusqu'à présent réservé, où ils n'attendent plus passivement que les gouvernants décident. »¹⁴

e) *Les difficultés*

Mettre en œuvre un budget participatif n'est pas un processus évident. C'est un chemin parfois semé de doutes et de découragement. Les principales difficultés sont les suivantes :

- il est difficile de mobiliser la population, en particulier les groupes les plus défavorisés ; or, si tous les groupes de la population ne participent pas, le budget citoyen risque de manquer son objectif d'inclusion et de justice sociale ;
- aujourd'hui, les citoyens ne sont pas encore familiarisés avec les processus de démocratie participative et hésitent à se lancer dans le mouvement ; de plus, ils ne doivent pas uniquement penser à l'intérêt de leur quartier mais voir l'intérêt général pour l'ensemble de la commune ; l'idéal est que le budget participatif ne soit pas un objectif en soi mais s'inscrive dans une vaste démarche participative, incluant idéalement les autres modes de participation (interpellations et consultations citoyennes, conseils participatifs, etc.), de manière à créer une véritable culture participative ;
- l'utilisation de plateformes numériques facilite la participation mais ne favorise pas le débat citoyen ;
- la population n'est généralement pas consciente des contraintes liées aux marchés publics lors de la mise en œuvre des projets ; il convient donc, avant de lancer le processus, de bien informer la population sur les réalités budgétaires et administratives ;
- si le budget prévu est trop modeste, il se résumera à une simple enveloppe budgétaire ou à un simple subside et ne permettra pas de concrétiser grand-chose, avec les risques de déception qui s'ensuivent ;
- il est parfois difficile de gérer les frustrations des porteurs des projets qui n'ont pas été retenus ; il importe donc de bien expliquer les règles du jeu dès le départ.

¹³ *Le Soir*, édition Bruxelles-Brabant wallon, 5 décembre 2017, pp. 22-23.

¹⁴ http://www.citego.org/bdf_fiche-document-344_fr.html

4. ... à la pratique en Région wallonne

a) *Quelques chiffres*

Le législateur wallon a donc voulu permettre aux communes de consacrer une partie de leur budget à des dépenses proposées par les citoyens. Il n'a cependant pas voulu confier la gestion du budget participatif aux citoyens, aux comités de quartier. La décision de mettre en place un budget participatif relève pleinement de l'intérêt communal et n'est soumise à aucune tutelle régionale obligatoire.

Interrogé¹⁵ par le député wallon, Laurent Devin, le ministre des Pouvoirs locaux, Pierre-Yves Dermagne, a indiqué que **plusieurs communes ont prévu un budget participatif dans leur budget initial de 2020**. C'est le cas de 52 communes sur 184 dans les provinces de Namur, de Liège, de Luxembourg et du Brabant wallon (les chiffres n'étaient pas encore disponibles pour le Hainaut). Il a ajouté que les **montants** sont **très variables** (de 1.500 à 1.300.000 euros).

L'Union des villes et communes de Wallonie a réalisé un sondage sur les budgets participatifs parmi ses 262 membres mi-février 2020.¹⁶ Il en ressort que 32,5 % des 120 communes ayant répondu au sondage disposent d'un budget participatif (soit 39 communes) mais qu'il s'agit d'un **phénomène assez récent**. En effet, seul un tiers des communes mettant en œuvre un budget participatif le font depuis plusieurs années déjà (soit 12 communes), les deux autres tiers (27 communes) n'en étant qu'à leur première édition. Dans 23 % des communes répondantes, le budget participatif est en discussion (28 communes). Dans les 44 % restants (53 communes), il n'est pas du tout à l'ordre du jour.

Dans la majorité des cas (14 communes), c'est la commune qui met en œuvre les projets sélectionnés. La réalisation est parfois confiée au porteur du projet (dans 11 communes) ou est une responsabilité partagée (dans 7 communes).

Quant au budget, il diffère sensiblement d'une commune à l'autre. Parmi les communes disposant d'un budget participatif, 38 % (15 communes) y consacrent un montant inférieur à 20.000 euros et la même proportion y affectent entre 20.000 et 50.000 euros. Le budget se situe entre 50.000 et 100.000 euros dans 13 % des communes (5 communes), entre 100.000 et 200.000 euros dans 5 % des communes (2) et plus de 200.000 euros dans 5 % des communes (2).

Si l'on rapporte ces montants au nombre d'habitants, on constate que le budget participatif représente **2,5 euros par habitants**. À comparer avec des dépenses d'investissement de 439 euros par habitants (budget initial 2019).

¹⁵ Question orale de M. Devin à M. Dermagne, ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, sur « les budgets participatifs, Commission du Logement et des Pouvoirs locaux du 18 février 2020, *Compte rendu analytique de commission*, n° 93 (2019-2020), pp. 17-18.

¹⁶ UVCW, *op. cit.*, pp. 37-39.

b) Concrètement

L'article L1321-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation permet au conseil communal d'affecter une partie du budget communal à un budget participatif. C'est également le conseil communal qui détermine les modalités du processus. De plus, les projets doivent émaner de comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique.

Quant à la circulaire budgétaire pour l'année 2020, elle précise que si le conseil communal souhaite mettre en place un budget participatif, il devra mettre sur pied une procédure, comme un appel à projets, et définir les modalités de sélection des projets retenus, par exemple, la constitution d'un jury. Elle ajoute que si des membres du collège communal font partie du jury, celui-ci devra également être ouvert à l'opposition.

Les **différentes étapes** sont généralement les suivantes :

- le conseil communal approuve le principe du budget participatif et inscrit le montant y affecté dans le budget communal ; il fixe les critères auxquels doivent répondre les projets, la procédure et le délai de dépôt des projets et le procédé de sélection des projets (généralement, un jury ou comité de sélection) ;
- il informe la population sur les modalités du budget participatif ;
- il adresse un appel à projets aux comités de quartier ou associations ;
- il détermine la composition du jury et lance l'appel aux candidatures ;
- le jury sélectionne les projets qui répondent aux critères fixés et en vérifie ou fait vérifier la faisabilité ;
- la population vote en faveur d'un ou plusieurs projets, généralement via des plateformes numériques ou sur le site internet de la commune ;
- le conseil communal ratifie les projets ;
- les projets sont mis en œuvre.

c) Un exemple : Le budget citoyen de la commune d'Olné¹⁷

Soucieuse d'intégrer davantage les citoyens dans la conduite du projet de leur commune, la Commune d'Olné a, dès 2012, été pionnière dans le développement de dynamiques participatives sous l'impulsion de l'échevin Écolo, Dorian Kempeneers : échevinat de la Participation citoyenne, concertation et prise de décision commune avant la réalisation de travaux importants, installation de comités de quartier, enveloppes de quartiers dédiées à des projets spécifiques, notamment. En parallèle, des assemblées participatives déjà existantes ont été améliorées, telle la CCATM ou la CLDR, pour lesquelles des groupes de travail citoyens ont été créés.

En 2017, elle a lancé un projet pilote de « budget citoyen » pour sensibiliser les citoyens à la question des finances publiques et leur permettre de s'essayer à la gestion d'un budget citoyen, selon les mêmes modalités que les élus.

Dès le départ, le projet a été construit avec les citoyens au cours de réunions citoyennes :

¹⁷ Voir : <https://www.olne.be/documents/news/519-tout-sur-le-projet-budget-citoyen/file>

1. les citoyens intéressés ont été formés au budget communal : on leur a expliqué ce qu'est un budget, qu'il faut inscrire des crédits au budget pour réaliser des projets, etc. ;
2. les critères ont été définis avec les citoyens : qu'est-ce qu'un projet positif pour la commune ? de quoi la commune a-t-elle besoin ?
3. la méthodologie a été fixée : comment lancer l'appel à projets ? à qui ? quelle est la place du politique et celle du citoyen ? Cela a donné lieu au règlement du budget citoyen ;
4. l'appel à projets a été lancé dans les associations et comités de quartier ;
5. le mode de sélection a été fixé ;
6. les projets ont été sélectionnés ;
7. les projets ont été réalisés ;
8. l'initiative du budget citoyen a été évaluée.

La commune a fait appel à Periferia pour l'aider à mener le processus à bien.

La priorité définie en 2017 était celle du **soutien** à apporter à **l'agriculture locale**, un domaine dans lequel la commune n'investissait pas du tout alors que 70 % du territoire de la commune y est consacré.

Le budget participatif s'est monté à 10.000 euros octroyés par la Fondation Roi Baudouin.

Douze ateliers et un événement ont été organisés avec les citoyens. Trois axes ont été fixés :

- l'information des citoyens sur ce qui existe en matière de production locale : réalisation de panneaux affichés dans la commune ;
- la rencontre et l'échange entre les consommateurs et les producteurs : événement « Nos producteurs mis à l'honneur » ;
- la vente et distribution de ces produits locaux.

Au cours de ces ateliers les citoyens ont imaginé des actions, définis les moyens nécessaires et critères à intégrer dans les marchés publics, analysé les offres reçues, pensé des stratégies, organisé l'inauguration ; le tout en se frottant aux réalités des élus, des procédures légales mais aussi à la réalité et aux intérêts des producteurs locaux.

Lorsque tous les projets ont été concrétisés, on a procédé à une **évaluation finale collective**. Celle-ci a permis de mettre en évidence les atouts et difficultés rencontrés.

Points positifs :

- prise de conscience de la lourdeur et la lenteur des démarches de gestion publique (marché public...);
- rythme soutenu qui permet de se voir avancer ;
- rencontre entre citoyens ;
- rapprochement avec les élus et le personnel de l'administration communale ;
- participation active des élus politiques appréciée : « les élus sont d'abord des citoyens ! » ;

- bonne idée de commencer avec un budget limité et de travailler sur une seule priorité le temps d'apprendre.

Points négatifs :

- rythme lent démotivant des démarches administratives ;
- difficile de définir un projet commun alors que tous les acteurs ne sont pas présents (en particulier, les producteurs qui étaient pourtant les premiers concernés) ;
- timing trop serré : il faut une analyse budgétaire fine avant de choisir un enjeu prioritaire et comprendre un budget demande du temps et des connaissances techniques ;
- nécessité d'affiner la méthode pour le choix de la priorité.

L'évaluation a amené à définir un **nouveau dispositif** pour 2018 qui s'articulerait en trois étapes :

1. Relever les besoins pour la commune :
 - a) élus et administration communale proposent une liste à partir de ce qu'ils connaissent et ont collecté comme demandes durant l'année ;
 - b) la liste est présentée aux citoyens ;
 - c) la liste est modulée par les élus et citoyens : autres besoins à ajouter à la liste, à quelle échéance est-ce réalisable ? comment répondre à ces besoins concrètement ?
2. Concernant la prise de décision : Quels besoins sont prioritaires ?
 - a) les citoyens donnent leurs priorités ;
 - b) les élus prennent des décisions, en respectant ou non les priorités des citoyens
1. Concernant le retour : informer les citoyens sur :
 - a) ce qui a pu être fait ;
 - b) ce qui n'a pas pu être fait ;
 - c) pourquoi ?
5. Comment faire mieux encore...

a) *Le regard de l'expert*

Selon Yves Cabannes, urbaniste, professeur émérite en Planification du développement au *University College London* et expert international des budgets participatifs, beaucoup des budgets participatifs mis en œuvre en Wallonie restent fort éloignés des ambitions d'origine de Porto Alegre.¹⁸

Sa principale critique porte sur **le montant consacré au budget participatif**. Il est important de partir du poids budgétaire par habitant, qui tient compte de la taille de la commune. Si le budget

¹⁸ FLAGOTHIER J., BOLLEN S., VAN OVERMEIRE K., *op. cit.*, pp. 49-52.

représente moins de 10 euros par habitant, les projets financés seront réduits et peu visibles. Dans ce cas, il y a de fortes chances que le processus ne perdure pas ou devienne une simple routine dépourvue d'enjeux démocratique.

Il observe que les initiatives belges mettent généralement en débat des montants peu significatifs, que les élus isolent parfois une partie du budget qu'ils n'affectent pas à une dépense spécifique pour décider de son utilisation avec les citoyens et que certaines communes testent le budget participatif à partir d'une subvention obtenue de la Région wallonne ou d'une fondation.

Sa deuxième critique concerne **l'implication des citoyens**. Il ne s'agit pas seulement d'associer les citoyens à la programmation budgétaire et au vote des montants, à la sélection des projets et à l'attribution du budget. Il faut aussi que les citoyens soient partie prenante à la mise en œuvre des projets sélectionnés (marchés publics, suivi des procédures, réalisation). Enfin, la gestion et le fonctionnement du projet devraient également être co-portés par les citoyens.

L'expert constate qu'en Wallonie, les règles sont majoritairement prédéfinies par les élus ou agents de l'administration communale et que les citoyens doivent entrer dans le schéma qui a été établi sans eux. De plus, le choix des projets est rarement confié en direct aux citoyens mais passe par un jury dont la composition est fixée par le pouvoir communal. Il arrive aussi que la sélection soit opérée par une assemblée citoyenne mais sans l'apport des élus et de l'administration.

Sa troisième critique est **le manque de diversité des intérêts** intervenant dans le processus. Il est selon lui, essentiel de faire se croiser des personnes différentes, des milieux diversifiés, des sujets variés, des besoins différents. C'est certes la condition la plus difficile à concrétiser.

Selon Yves Cabannes, en Wallonie, les moments de rencontre entre des citoyens et des techniciens sont rares et ce sont souvent les mêmes personnes, qui se connaissent déjà, qui participent à la réflexion. C'est d'autant plus le cas lorsque les décisions résultent de consultations via des plateformes numériques.

Sa dernière critique porte sur **l'absence d'une véritable cogestion**. Le budget participatif amène les élus et les citoyens à faire ensemble des choix budgétaires mais ce sont les services publics qui doivent réaliser l'investissement.

L'expert observe qu'en Wallonie, les budgets participatifs prennent souvent la forme d'enveloppes budgétaires réduites destinées à financer de petits projets portés et mis en œuvre par les citoyens ou des associations. Dans ce cas, l'administration n'intervient que pour étudier la faisabilité des projets proposés mais ne les concrétise pas. Selon Yves Cabannes, il faut que l'administration ait la responsabilité de la mise en œuvre.

b) Le point de vue d'Écolo

Écolo a toujours placé la participation citoyenne au cœur de ses projets et de son action.

À l'occasion des élections communales de 2018, il a encouragé l'inscription du budget citoyen dans les déclarations de politique communale.

En mai 2016 déjà, Stéphane Hazée et Matthieu Daele ont déposé une proposition de résolution visant à amplifier et à élargir les initiatives de budget participatif.¹⁹ Cette proposition vise un double objectif.

¹⁹ HAZÉE S. et DAELE M., Proposition de résolution visant à amplifier et à élargir les initiatives de budget participatif, Parlement wallon, n° 485, session 2015-2016, 7 p.

Premièrement, obtenir une vision claire des expériences de budget participatif menées en Wallonie afin de mettre en évidence les bonnes pratiques, de constituer une sorte de « boîte à outils » et d'évaluer l'opportunité d'adapter le dispositif décentralisé. À cette fin, la résolution demande au gouvernement wallon de dresser l'**inventaire** des initiatives prises en Wallonie depuis la consécration du budget participatif dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation

Deuxièmement, la résolution vise à franchir un pas supplémentaire. Il s'agit de **mettre les finances communales en débat** avec les citoyens, c'est-à-dire considérer le budget participatif comme un processus par lequel la population définit, avec l'autorité communale, la destination des ressources publiques à travers la définition, en tout ou en partie, des investissements de la commune. L'objectif est de mettre les ressources publiques entre les mains des citoyens, de donner à ceux-ci une meilleure compréhension des enjeux et mécanismes financiers et budgétaires et, partant, de la prise de décision, de rapprocher les élus des citoyens en les amenant à discuter et décider ensemble, de mettre en évidence l'intérêt général, de tenir compte de la diversité des besoins, d'encourager l'inclusion et l'implication de tous dans les affaires publiques, de développer des capacités multiples, etc.

Pour réaliser toutes ces ambitions, la résolution invite le gouvernement à encourager les premières expériences pilotes de budget participatif mobilisant tout ou partie du budget extraordinaire de la commune et à réfléchir aux différentes formules de participation de la population, comme le tirage au sort, la consultation populaire, des plateformes internet, pour qu'elles soient les plus inclusives et participatives possible. Elle propose par ailleurs d'examiner des formes d'incitants, par exemple une majoration du droit de tirage prévu dans le cadre du Fonds régional pour les investissements communaux.

Depuis 2018, **35 échevins Écolo** ont la **participation citoyenne** parmi leurs attributions. La plupart d'entre eux ont mis en place des processus participatifs intéressants, dont des budgets participatifs.

En Wallonie, les communes disposant d'un Programme communal de développement rural (PCDR) en cours de validité peuvent en outre proposer un budget participatif dans le cadre d'une **Opération de développement rural** (ODR). Selon la Fondation rurale de Wallonie[1], cette opération est « une réflexion collective sur l'ensemble des aspects qui font la vie d'une commune rurale : agriculture, économie, emploi, aménagement du territoire, urbanisme, environnement, mobilité, logement, actions culturelle et associative, etc. » Elle débouche sur un Programme communal de développement rural « qui intègre les principes du développement durable » et « fixe des objectifs clairs à atteindre et des actions concrètes à entreprendre pour la dizaine d'années à venir ». Il s'agit en outre d'un processus participatif auquel participent les mandataires, les citoyens, les associations, ainsi que les milieux économiques, sociaux, culturels et environnementaux, notamment par le biais de la Commission locale de développement rural, représentative de la population de la commune. L'ODR et le PCDR sont régis par le décret du 11 avril 2014 relatif au développement rural.[2]

À l'initiative de **Céline Tellier**, la ministre wallonne de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal, ces communes peuvent solliciter tous les deux ans auprès de la Région wallonne une **subvention** de maximum 10 000 euros. Le taux de subventionnement est de 50 %, c'est-à-dire que chaque euro investi par la Région wallonne doit aussi l'être, au minimum à part égale, par la commune concernée.

Les communes qui sollicitent un subside pour leur projet de budget participatif mis en place dans le cadre d'une ODR peuvent en outre bénéficier de l'encadrement de la Fondation rurale de Wallonie pendant tout le processus. Celle-ci organise des réunions publiques, des sondages pour garantir une

participation citoyenne maximale, contribue à l'élaboration du Programme communal de développement rural et met sa plateforme numérique de participation citoyenne à la disposition des communes.

[1] Voir : <https://www.frw.be/odr.html>

[2] Voir : https://www.frw.be/uploads/7/8/3/9/78394446/d%C3%A9cret_de_d%C3%A9veloppement_rural_de_2014.pdf

6. Conclusion

Le budget participatif offre une vraie occasion de rapprocher les élus des citoyens et de sensibiliser la population aux difficultés inhérentes à la gestion des ressources publiques.

Pour être couronné de succès, le budget participatif doit idéalement s'inscrire dans une vaste démarche participative intégrant la consultation citoyenne, l'interpellation citoyenne, etc. Il est indispensable que les citoyens aient l'occasion d'acquérir une véritable culture de la participation et du débat. Il importe de veiller particulièrement de mobiliser tous les groupes de la population, y compris les groupes les plus défavorisés et peu intéressés par la chose publique.

Enfin, il faut que le montant octroyé au budget participatif soit assez important pour permettre de mettre en œuvre des projets significatifs.