

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

GROUPE DE TRAVAIL N° 6

LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE ET LES NOUVELLES FORMES DE PARTICIPATION CITOYENNE

« La dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget »

- Table ronde consacrée à des expériences locales de budgets participatifs..... 13
- Présences en réunion..... 14

Mardi
17 avril 2018
Séance de 9 heures

Compte rendu n° 05

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Cécile
UNTERMAIER,
Présidente**



**GROUPE DE TRAVAIL
"DEMOCRATIE NUMERIQUE ET NOUVELLES FORMES
DE PARTICIPATION CITOYENNE"**

Mardi 17 avril 2018

La séance est ouverte à neuf heures cinq.

(Présidence de Mme Cécile Untermaier)

Le groupe de travail sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne organise une Table ronde consacrée à des expériences locales de budgets participatifs avec M. Didier Michel, maire de Tilloy-lès-Mofflaines ; M. Stéphane Lenfant, chef de projet démocratie locale de la ville de Rennes ; Mme Sylvie Baste-Deshayes, responsable du service démocratie participative, à la direction citoyenneté et vie des quartiers de la ville de Montreuil ; Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) de la ville de Paris ; M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site « lesbudgetsparticipatifs.fr ».

Mme la présidente Cécile Untermaier. Mes chers collègues, nous avons aujourd'hui le plaisir d'accueillir des représentants de villes qui ont mis en place un budget participatif. Nous sommes très désireux d'entendre leur retour d'expérience, mais c'est sans doute plus qu'une expérience : un véritable engagement politique et démocratique.

Mesdames, messieurs, notre groupe de travail a pour objet de réfléchir sur la démocratie numérique et les différentes formes de participation citoyenne parce que nous avons bien tous le sentiment que c'est au cœur de l'Assemblée nationale, où siègent les représentants du peuple, qu'il faut inviter les citoyens à participer à nos travaux. Voilà pourquoi nous réalisons ces réunions et ces tables rondes.

Je veux remercier M. Antoine Bézard, fondateur et animateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr, d'être présent. Il a recensé 47 budgets participatifs en 2017. Nous serons heureux de l'entendre dresser un bilan de ces expériences.

Je souhaite également la bienvenue à M. Didier Michel, maire de Tilloy-lès-Mofflaines, commune du Pas-de-Calais qui compte 1 445 habitants, M. Stéphane Lenfant, chef de projet démocratie locale de la ville de Rennes, qui compte 215 000 habitants, Mme Sylvie Baste-Deshayes, responsable du service démocratie participative de la direction citoyenneté et vie des quartiers de la ville de Montreuil, qui compte 106 000 habitants, et Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyens et citoyennes et des territoires de la ville de Paris.

Je propose, mesdames, messieurs, que chacun d'entre vous s'exprime pendant cinq minutes sur son expérience. Nous n'aurons pas le temps, au cours de cet échange de visionner les présentations PowerPoint que certains d'entre vous ont préparées, mais elles pourront être mises en ligne sur notre site. Je vous invite à vous exprimer de la manière la plus concrète et la plus pédagogique, compte tenu des enjeux de notre travail. Nous avons effectivement le souci d'imaginer pour l'État un budget participatif.

M. Didier Michel, maire de Tilloy-lès-Mofflaines. Madame la présidente, c'est un plaisir d'échanger aujourd'hui avec votre groupe de travail à propos de notre expérience.

Comme vous l'avez dit, Tilloy-lès-Mofflaines compte un peu moins de 1 500 habitants mais, au sein du conseil municipal, nous sommes très attachés à la démocratie. Nous avons donc souhaité, l'année dernière, lancer une première expérience de budget participatif avec les moyens qui sont les nôtres, sur un budget d'investissement de 5 000 euros. Nous avons lancé un appel à projets, publié dans notre bulletin municipal, puisque, compte tenu du nombre d'habitants de Tilloy-lès-Mofflaines, celui-ci est distribué dans toutes les boîtes aux lettres. Nous avons été un peu déçus, puis que nous n'avons eu que deux retours. L'un des deux projets présentés n'a pas pu être retenu. Celui que nous avons retenu est le projet d'un lieu d'échange de livres, une bibliothèque publique. Nous ne sommes cependant pas découragés : les services techniques et les conseillers municipaux ont souhaité rééditer l'expérience, ce que nous allons faire à l'occasion de la toute parution, très bientôt, du prochain numéro du bulletin municipal.

Nous avons rencontré la personne qui a proposé le projet retenu, que nous allons mettre en œuvre au printemps. Elle était ravie qu'il soit retenu, et nous espérons qu'elle fera des émules.

Nous n'avons pas pu mettre en place toutes les étapes d'un véritable budget participatif. Il n'y avait qu'un seul projet et il nous intéressait. Par conséquent, nous n'avons pas sollicité l'avis des habitants. Nous souhaiterions cependant aller au-delà. Notre préoccupation est de mobiliser les habitants pour qu'ils soient une force de proposition lors des rencontres. Au cours d'une réunion publique que nous avons tenue hier, nous avons présenté à nouveau la démarche. J'espère qu'elle rencontrera un plus grand succès.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Merci pour ces efforts en faveur de la citoyenneté. J'espère que vos administrés vous en sont reconnaissants.

M. Stéphane Lenfant, chef de projet démocratie locale de la ville de Rennes. Rennes a une pratique très ancienne en matière de participation, avec de premiers conseils de quartier dès les années quatre-vingt. En 2014 une charte de la démocratie locale a été adoptée qui prévoyait déjà ce budget participatif. Il représente 5 % du budget d'investissement, soit 3,5 millions d'euros. L'idée est que les habitants, les associations, les collectifs puissent proposer des idées sur des thématiques très larges, mais ce sont celles de l'aménagement des espaces publics, de la mobilité et de l'environnement qui reviennent le plus souvent.

Cela se passe assez simplement : les gens déposent les projets sur une plateforme numérique – près de 992 projets ont été déposés dès la première année. Ces projets sont analysés sommairement par les services et évalués financièrement. Ensuite, les comités consultatifs, les conseils de quartier ont l'occasion de s'exprimer *via* le site de la « fabrique citoyenne » qui est notre plateforme numérique ; ils donnent des avis, font des commentaires et propositions. Puis un comité de suivi composé majoritairement d'habitants se réunit en présence d'élus. C'est lui qui décide de la liste des projets qui seront soumis au vote. Il faut simplement que ce soient des projets d'investissement, qu'ils entrent dans les compétences de la ville et qu'ils ne dépassent pas un plafond, fixé à 500 000 euros la première année et à 400 000 euros la deuxième année.

Les projets sont très variés. Certains sont des projets d'aménagement de proximité, comme des jardins partagés, des bibliothèques de rues, des équipements cyclables ou autres – c'est assez disparate. Il y a aussi de grands projets, structurants, comme un projet innovant de jardins flottants sur la Vilaine, qui traverse la ville. La gouvernance de ce projet est partagée depuis le début, avec un portage politique fort, ce comité de suivi ouvert avec des

représentants d'habitants qui ont voix au chapitre et un très important un réseau de référents dans les services techniques, parce qu'il faut donner du sens à la participation. Il ne faut pas avec l'expertise d'usage venir remettre en cause l'expertise technique des habitants ni le bien-fondé de la parole des élus ; en même temps, il faut un comité technique en interne.

Nous en sommes à la troisième saison. La première remonte à 2015. Nous constatons une adhésion des Rennais au dispositif, le nombre de votants étant passé de 7 000 la première année à 16 300 la troisième. Certes, le nombre de projets a diminué, mais nous avons vu les citoyens s'approprier le budget participatif et les projets sont désormais beaucoup plus élaborés. Aujourd'hui, plus de 150 projets sont à l'étude ou ont déjà été livrés.

Quels enseignements en tirer ? L'engouement des habitants est évident. Nous constatons que cela a dynamisé la citoyenneté. Se saisissant de la démarche, les habitants, à qui était donc déléguée une partie des prérogatives des élus, étaient en mesure d'expliquer ce budget participatif et de faire campagne pour leur projet, grâce à tous les moyens mis à leur disposition – réseaux sociaux, moyens de communication traditionnels –, grâce à une présence sur le terrain. Nous avons besoin de cela pour que les habitants comprennent la démarche. Il y a aussi un besoin de communiquer régulièrement : à partir du moment où vous jouez la transparence sur cette partie du budget, il faut communiquer régulièrement sur l'avancée des travaux, ce qui n'est pas forcément évident, car nous n'avons pas forcément cette culture à tous les niveaux.

Quant aux évolutions, nous avons été marqués par certain « décrochement » que nous avons constaté. Quand l'essentiel est fait grâce à une plateforme numérique, la fracture numérique se manifeste dans toute sa réalité. Nous accordons et accorderons donc une attention soutenue aux territoires les plus fragiles et aux publics éloignés. Des moyens humains ont été mobilisés, avec des personnes en service civique qui jouent un rôle d'accompagnement. Par ailleurs, nous avons développé le vote papier. Cela peut paraître étonnant alors que nous avons d'abord prôné le recours au numérique, mais il faut pallier ces difficultés que rencontrent un certain nombre de Français face au numérique. Et, bien sûr, nous allons renforcer notre communication régulière sur les projets.

En résumé, c'est une démarche très positive qui a réveillé une partie des citoyens, qui ne s'intéressaient plus aux affaires locales.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Merci beaucoup. Au cours de nos travaux, nous avons déjà identifié cette nécessité que vous faites valoir, à côté du numérique, du lien humain et du présentiel.

Mme Marie Colou, sous-directrice à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) de la ville de Paris. Mon propos rejoindra largement celui de mon collègue rennais. À Paris, le budget participatif représente également 5 % du budget d'investissement, soit 100 millions d'euros mis à la disposition des Parisiennes et des Parisiens chaque année, confiés en quelque sorte à leur libre arbitre.

L'année dernière, le budget participatif a réuni 98 000 personnes, qui ont pris part au vote, progression notable puisque l'année précédente, en 2016, nous comptons 92 000 participants. D'année en année, la démarche du budget participatif réunit de plus en plus de personnes. Ce sont donc désormais 4 % des Parisiens qui y prennent part. Si nous y ajoutons les enfants qui participent au budget participatif des écoles, ce sont 7 % de l'ensemble des Parisiens et Parisiennes qui ont participé au budget participatif. C'est relativement important.

Par exemple, à la dernière élection municipale, avec 58 % de participation parmi les électeurs inscrits, ce sont 33 % des Parisiens qui ont voté ; une participation de 7 % de l'ensemble des Parisiennes et des Parisiens me semble donc assez remarquable.

Autre enseignement important, le budget participatif permet de toucher le public jeune, âgé de moins de quarante ans, qui participe moins aux démarches de démocratie participative habituelles – conseils de quartier, réunions publiques... Le public âgé de moins de quarante ans est particulièrement impliqué dans le budget participatif.

On remarque aussi que les quartiers populaires peuvent participer autant que le reste de la population... pour peu qu'on s'en donne les moyens, notamment grâce à des efforts de communication, d'accompagnement pour le dépôt des projets. Il faut donner aux habitants des quartiers populaires les moyens de s'impliquer.

On note une vraie préférence des Parisiennes et des Parisiens pour les projets qui concernent le cadre de vie, l'environnement et, enfin, la solidarité. Sans doute est-ce très lié à des préoccupations quotidiennes des habitants mais également aux règles du budget participatif qui font que l'on ne peut proposer que des projets d'investissement.

Cette expérience du budget participatif se révèle très pédagogique. Elle permet d'expliquer aux habitants les règles qui sont celles de l'administration, notamment le coût de l'investissement public. Les Parisiennes et les Parisiens sont souvent très étonnés du coût des projets qu'ils déposent. C'est pourtant la réalité. Ils sont aussi étonnés de voir quel temps requiert leur mise en œuvre. Ce sont là des contraintes avec lesquelles on compose habituellement.

En outre, il ne faut surtout pas sous-estimer le fait que le budget participatif est un véritable outil de conduite du changement de l'administration. Cela remet en quelque sorte en cause l'expertise non seulement des ingénieurs mais de tous les agents publics. Cela peut induire quelques frictions au début ; en tout cas, il est nécessaire de l'accompagner. Le budget participatif oblige également à des visions très transversales. Les Parisiens ne déposent pas des projets susceptibles d'être mis en œuvre exclusivement par une direction. En général, les projets, très protéiformes, impliquent de nombreuses directions.

Autre enseignement, il est indispensable de bien nouer la démarche numérique à une démarche physique, absolument du début à la fin, de l'émergence des projets jusqu'au vote. Il est absolument indispensable de multiplier les réunions publiques, de mettre à disposition des urnes dans l'espace public, pour que les uns et les autres puissent voter même s'ils n'ont pas d'ordinateur. La ville de Paris déploie plus de 100 urnes dans l'espace public pendant les quinze jours du vote.

Dernier enseignement que l'on tire de cette belle expérience, il est également nécessaire de disposer d'un outil informatique robuste. Il ne s'agit pas de travailler sur des tableurs Excel. Il faut vraiment un outil spécifique qui permette de suivre au long cours les centaines et les centaines de projets déposés au fil de l'eau par les uns et par les autres et d'en rendre compte aux uns et aux autres.

Mme Sylvie Baste-Deshayes, responsable du service démocratie participative de la direction citoyenneté et vie des quartiers de la ville de Montreuil. Sans doute répéterai-je beaucoup de choses déjà dites, car il y a une « trame » commune des budgets participatifs. L'enjeu est d'adapter celle-ci au contexte.

Montreuil est, par sa population, la quatrième ville d'Île-de-France. Dynamique culturellement et économiquement, marquée par sa diversité, c'est une ville de contrastes. La diversité se retrouve dans les engagements citoyens, Montreuil est une ville où l'on aime le débat, et les engagements sont multiformes. Cette force et cette participation citoyennes préexistantes ont permis de lancer rapidement, en 2015, un budget participatif.

Le maire Patrice Bessac et l'adjointe déléguée à la démocratie locale Tania Assouline ont souhaité que soit lancé et réalisé en l'an 2015, donc très rapidement, ce budget participatif, inscrit dans la charte de la démocratie locale comme outil concret permettant de vraiment mettre en œuvre la participation citoyenne.

Ce budget participatif a été un véritable exercice collaboratif, cela vaut tant pour la première édition, en 2015, que pour la deuxième, que nous sommes en train de développer. Il a été présenté comme un outil de partage de la décision. Ce sont 5 % du budget d'investissement qui ont été alloués à ce budget participatif : 2,5 millions d'euros pour des projets de quartier et 500 000 euros pour des projets qui concernent la ville. La première édition a donné des résultats satisfaisants : 287 projets ont été déposés, 129 soumis au vote et 35 retenus. Ce budget participatif a aussi été présenté comme un levier pour accompagner la vitalité citoyenne, diffuser une culture de la participation par une mise en pratique vraiment structurante, améliorer la confiance entre les administrés, les élus et les techniciens, encourager l'appropriation de la citoyenneté de plusieurs façons et faire émerger des projets innovants pour la ville.

Tous les Montreuillois peuvent déposer des projets sans condition de nationalité. Quelques conditions d'âge sont posées pour les enfants. Instances participatives et collectifs informels peuvent participer. Les projets concernent le cadre de vie et doivent bien sûr respecter la légalité, entrer dans les compétences de la ville et répondre à l'intérêt général. Une limite a été posée dans le règlement du budget participatif, qui concerne les dépenses de fonctionnement. Pour nous, c'est un véritable problème. Il ne faut pas que les projets engendrent énormément de dépenses de fonctionnement que nous ne pourrions assumer. Nous essayons de faire en sorte que cette condition soit respectée.

La démarche de budget participatif comprend bien sûr différentes phases, de la collecte au vote des projets, en passant par l'instruction, mais nous avons ajouté de nombreuses pour aller au contact des habitants. Montreuil compte des populations en difficulté, et nous avons à cœur de faire participer vraiment tous les Montreuillois. Une plateforme numérique est un bon outil, notamment avec les jeunes, mais elle peut ne pas être propice à la participation de personnes qui ne sont pas à l'aise avec cela. Nous avons donc démultiplié les réunions sur le terrain, pour accompagner mais aussi pour restituer l'instruction des projets. Il nous paraissait très important de revenir vers les habitants pour expliquer de manière pédagogique comment avaient été traités les projets. Cet outil nous sert également d'outil collaboratif en interne. C'est très important parce que nous avons besoin d'avancer rapidement et de manière très suivie.

Cette première édition nous a amenés à nous poser très vite la question de l'évaluation, puisque l'on voyait poindre à l'horizon la deuxième édition. Les difficultés organisationnelles auxquelles nous avons été confrontés nous ont très rapidement poussés à cette évaluation, menée elle aussi de manière participative, comme tout le processus, qui associe un comité de suivi composé d'habitants. Cela nous a permis de poser très clairement les conditions de réussite de la deuxième édition du budget participatif. Ce contexte dans lequel existait une culture de la participation nous a aidés à avancer rapidement, des

expériences avaient déjà été menées à Montreuil, mais il faut une commande claire, un portage fort, une communication d'envergure, une gouvernance solide mais qui offre une certaine souplesse, une ingénierie de projets, une association des habitants à la réalisation, une transmission et des échanges de compétences avec les habitants, un dialogue permanent, des outils juridiques et administratifs qui permettent de réaliser les projets.

Le budget participatif a représenté pour nous une réelle mise en œuvre des orientations qui facilitent la coconstruction des décisions. Il a fallu sans cesse être dans une posture d'évaluation et de gestion des risques, que nous conservons et qui a pu être nourrie par des échanges comme ceux d'aujourd'hui. D'ailleurs, à la suite de Rennes, nous organisons les troisièmes rencontres nationales des budgets participatifs les 8 et 9 novembre 2018.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Avant de vous donner la parole, monsieur Bézard, je souhaite vous poser quelques questions. Avez-vous identifié des obstacles juridiques au développement de ces initiatives ? Nous sommes ici pour tenter de régler les difficultés qui empêcheraient ceux qui souhaitent aller plus loin de le faire. Qu'en est-il de la gestion des données personnelles sur ces plateformes numériques ? Comment voyez-vous le budget participatif au milieu du XXI^e siècle ?

M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site « lesbudgetsparticipatifs.fr ». Je vais tout d'abord évoquer la réalité des budgets participatifs aujourd'hui. Je mène chaque année une enquête et, en 2017, 47 communes avaient un budget participatif. En 2018, il devrait y avoir 70 ou 80 budgets participatifs, peut-être 90.

Ce renouveau est principalement dû à trois éléments. Premièrement, les élus sont à la recherche d'un nouveau lien de confiance avec les citoyens, qui peut passer par la participation. Deuxièmement, les citoyens aspirent à davantage de participation dans la vie de leur collectivité ou dans la vie publique en général. Troisièmement, ce qui relie les élus et les citoyens, ce sont les plateformes de participation en ligne, qui permettent tout simplement à la fois de participer et d'articuler le budget participatif.

Je ne reviendrai pas sur les différentes étapes du budget participatif, elles viennent d'être évoquées par les représentants de Tilloy-lès-Mofflaines, Rennes, Paris, Montreuil. Ce qui est intéressant, c'est que ce sont des communes de toutes tailles, de 1 500 habitants à plus de 2 millions. Les budgets participatifs s'adaptent à toutes les catégories de collectivités. Néanmoins, cet engouement pour les budgets participatifs, qui ne faiblit pas—ils se sont multipliés par huit depuis 2014 –, se traduit aussi par des sommes et des montants alloués par habitant très différents d'une ville à l'autre. Dans certaines villes, le budget participatif représente moins de 1 euro par habitant ; à Paris, il est de 44 euros par habitant. En moyenne, en France, en 2017, il était de 9 euros par habitant. Exception faite du cas particulier de Paris, ville et département, les meilleurs élèves de ce point de vue se situaient entre 15 et 25 euros. Citons parmi eux Montreuil, Avignon, Rennes, Grande-Synthe, dans le Nord, Firminy et Jarny.

Mme la présidente Cécile Untermaier. N'oublions pas Tilloy-lès-Mofflaines !

M. Antoine Bézard. Je ne l'oublie pas, mais je pense que le budget participatif par habitant doit y être un peu plus faible.

Le budget participatif est de moins en moins marqué politiquement. À la fin des années quatre-vingt-dix, quelques budgets participatifs sont apparus en France, d'abord dans

des villes de la banlieue rouge, à la suite du modèle de Porto Alegre, qui visait à « démocratiser la démocratie ».

Aujourd'hui, le budget participatif est mis en œuvre en priorité par des villes administrées par des équipes issues des formations de gauche, du Parti communiste français, du Parti socialiste en passant par Europe Écologie Les Verts, par exemple à Grenoble, et, en 2017, 65 % des villes dotées d'un budget participatif se classaient plutôt à gauche. Cependant, nous notons une proportion grandissante de villes administrées par des élus de centre droit, issus, par exemple, de l'Union des démocrates et indépendants – citons les cas d'Arras ou de Mulhouse.

La participation est en progression constante : les communes qui ont commencé tôt, vers 2014, connaissent à un taux de participation situé entre 5 et 7 % ; une ville comme Morangis a même atteint les 10 %. Il faut savoir qu'à San Antonio, au Chili, où le budget participatif existe depuis 2006, la participation dépasse le quart de la population, qui compte 100 000 habitants. Avec le temps, l'expérience des services et la connaissance des habitants, les participants sont de plus en plus nombreux.

Le développement des budgets participatifs ne faiblit pas. Leur nombre a doublé entre 2016 et 2017 et devrait connaître la même croissance en 2018, pour atteindre la centaine de communes.

D'autres collectivités expérimentent le budget participatif, comme le département du Gers ou la région Occitanie. De son côté, le ministère de la transition écologique et solidaire a lancé un budget participatif, « Mon projet pour la planète ». Avec votre projet au niveau national, on peut imaginer que le mouvement se poursuive.

Contrairement à ce que l'on a pu entendre, le budget participatif n'est pas une « révolution ». En visant à redonner du pouvoir aux citoyens, il constitue un pas en avant vers davantage de démocratie ; c'est un nouveau contrat entre le politique et le citoyen, complémentaire des élections traditionnelles.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Vous semble-t-il nécessaire d'apporter un cadre juridique aux budgets participatifs ?

M. Stéphane Lenfant. C'est une charte qui est signée, par laquelle la ville s'engage.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Cela constitue-t-il une difficulté pour les finances publiques ?

M. Stéphane Lenfant. Ce sont des choix qui sont faits au niveau politique. A partir du moment où la démarche est enclenchée, il y a pas de raison qu'il y ait des freins particuliers, ce sont les charges de la démocratie locale.

A Rennes, nous avons créé un « mode d'emploi » du budget participatif, qui vaut cadre. Cela relève du droit local, non du droit national. Je ne vois pas d'obstacle juridique particulier. Je pense par ailleurs que le budget participatif peut s'appliquer à bien d'autres situations, comme celle de l'Ecosse, où il fonctionne très bien depuis plusieurs années.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Le projet participatif est décisoire, au sens où les participants décident de l'affectation des crédits ?

M. Didier Michel. Le budget participatif est un moyen d'écouter les habitants, pourvoyeurs d'idées. Je connais le nom de chacun de mes administrés ; les décisions que nous prenons en tant qu'élus sont complétées par les conversations que nous avons chaque jour avec eux.

Nous n'avons pas rencontré de problème juridique particulier. En amont, nous étudions les contraintes des projets, souvent liées à l'installation des équipements.

Quant à l'anonymat du vote, nous utilisons une urne papier. Il n'est pas dans notre intention de développer un outil informatique, coûteux pour notre commune.

Mme Marie Colou. Nous n'avons pas rencontré de freins ou de problèmes juridiques particuliers, mais des difficultés liées à la communication. Il s'avère ardu de faire comprendre aux habitants ce que sont les compétences de la ville : les premières années, nous avons reçu de nombreux projets relatifs à l'environnement des stations de métro et il a fallu que nous expliquions que cela relevait de la compétence du STIF et de la RATP. Si l'État venait à mettre en place un budget participatif au niveau national, il est fort à parier que les habitants proposeraient des projets relevant de la compétence de la région ou du département.

Comme l'expliquait à l'instant Mme Baste-Deshayes, les participants distinguent mal le fonctionnement de l'investissement et ne comprennent pas toujours que les projets ne doivent pas induire d'importantes dépenses de fonctionnement.

Nous devons garantir l'anonymat du vote en ligne, quand bien même la personne doit s'identifier, comme lors d'un vote classique. Cela implique que nous lui demandions de spécifier si elle souhaite recevoir la lettre d'information. Le vote est bien distinct des opérations de communication ultérieures.

S'agissant des perspectives, nous remarquons que les habitants veulent participer à la mise en oeuvre des projets, ce qui implique une nouvelle démarche de participation.

Mme Sylvie Baste-Deshayes. Il a été décidé que l'enveloppe allouée au budget participatif serait votée au budget annuel. Les difficultés que nous avons rencontrées tiennent à la nature des dépenses : les habitants ont exprimé à travers les projets leur souhait que soient prises en charge des questions de solidarité. Nous sommes donc en train de réfléchir à la mise en place d'une subvention d'investissement « budget participatif » : des partenariats avec des associations permettraient de réaliser des projets qui répondent à l'esprit participatif, mais dont la mise en oeuvre serait réalisée conformément à la loi.

Mme Paula Forteza, rapporteure. Vos interventions viennent confirmer notre intuition : au niveau local, les budgets participatifs sont assez développés, le dispositif est consolidé et fonctionne bien, mais il n'existe pas encore au niveau national. Nous nous déplacerons en fin de semaine au Portugal pour voir comment est mise en place une expérience de ce type. Si nous vous avons invités aujourd'hui, c'est pour que vous nous aidiez à réfléchir à quelle forme pourrait prendre ce dispositif.

Nous explorons deux premières pistes de travail : mettre en place un budget participatif pour des projets citoyens, de soutien à des associations, notamment un fonds de soutien ; instaurer une ligne budgétaire dont les financements pourraient être redirigés par les citoyens vers les différents programmes du budget national, qui affirmeraient ainsi leurs

priorités budgétaires. Pouvez-vous nous faire part de vos réactions et, éventuellement, d'autres idées ?

Quel dispositif d'authentification utilisez-vous sur vos plateformes ? Comment vous assurez-vous qu'un citoyen égale un vote, à l'heure où l'on commence à s'interroger sur l'identité numérique ?

M. Antoine Bézard. Le budget participatif a deux objectifs. Le premier est matériel : que va-t-on faire de l'argent ? Vous avez deux pistes, soutenir les associations ou réorienter les financements vers des priorités de politique publique. Mais le budget participatif peut aussi être conçu comme un moyen, l'objectif étant de « démocratiser la démocratie ». Lorsque l'on pense le budget participatif, il faut d'abord savoir ce que l'on veut en faire pour les citoyens, pour la démocratie.

Mme Marie Colou. Ce que nous observons à Paris, c'est qu'il importe que les réalisations soient visibles. Il ne s'agit pas simplement d'associer les uns et les autres à la prise de décision, il faut que leurs décisions soient concrètes. Aussi, si l'on demande aux citoyens de hiérarchiser les priorités budgétaires, je suis pas sûre que cela se traduira de façon très concrète dans leur vie de tous les jours. En revanche, s'il se prononcent sur des subventions d'investissement, au bénéfice du secteur associatif, on peut espérer que les projets qui seront mis en œuvre par les associations auront un impact. Il sera alors plus facile pour votre assemblée et pour les services de l'État de communiquer sur telle ou telle réalisation, au moyen d'un logo, de stickers.

A la ville de Paris, nous n'avons pas la possibilité, à ce stade, de supprimer tout risque de double vote. Nous demandons aux votants de s'identifier *via* un compte parisien, mais la procédure n'est pas aussi sécurisée que celle du paiement des impôts par exemple. Pour cela, il faudrait envoyer un identifiant à tout le monde et cela a un coût.

M. Nicolas Démoulin. La démocratie a bien sûr un coût, et j'imagine que le budget participatif aussi. Pouvez-vous nous donner quelques éléments sur les coûts d'investissement et de fonctionnement ?

Monsieur Bézard, je vous trouve très optimiste lorsque vous indiquez que le budget participatif fonctionne bien en France : 80 communes sur 36 000, cela représente 0,002 % , un taux ridicule. Heureusement, de grosses villes ont adopté le budget participatif, mais on est quand même loin du compte !

A cet égard, je suis très heureux que le maire d'une petite commune soit présent. Je pense qu'il existe une disparité entre les villages et les métropoles, due au manque de communication, ou de moyens. Il faudrait inventer des solutions pour que les petites communes puissent s'emparer de ces budgets citoyens.

Enfin, pour moi qui suis attaché à la communauté malienne, je vois un intérêt au budget participatif, celui d'inclure les étrangers hors Union européenne. Madame Baste-Deshayes, vous ne disposez certainement pas de chiffres, mais pouvez-vous nous dire si les habitants étrangers de Montreuil ont saisi cette opportunité ? Avez-vous senti une motivation, ou une réaction particulière ?

Mme Sylvie Baste-Deshayes. Nous avons effectué des statistiques pour dresser le profil des participants à la première édition. Il est identique à celui que l'on peut retrouver

dans les démarches participatives : des personnes déjà expérimentées, qui ont pu s'approprier la démarche, et quelques nouvelles personnes. En amont du lancement de la deuxième édition, nous avons préparé des temps de présentation *in situ*, donc dans des foyers, et nous avons reçu un très bon accueil.

Peu de projets sont déposés pour le moment, mais on constate que la diversité est plus grande parmi les participants. Cela tient sans doute aux campagnes de sensibilisation que nous avons menées sur le terrain, comme à Rennes et à Paris. Les volontaires du service civique, avec leur simplicité et leur fraîcheur, ont joué le rôle d'ambassadeurs. Les compétences de certains d'entre eux, d'origine malienne et pouvant communiquer en bambara, ont été déterminantes.

M. Stéphane Lenfant. Il est un point de droit qu'il faut prendre en considération, c'est le droit de vote. A Rennes comme à Montreuil, les résidents étrangers et les enfants peuvent voter, ce qui fait que le budget participatif concourt à l'éducation à la citoyenneté. Nous n'avons pas fixé d'âge minimum à Rennes. Le budget participatif est un exercice qui se fait en marchant, et qui s'améliore progressivement.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Nous sommes bien d'accord : la décision revient aux citoyens participants ; ce sont eux qui décident de la réalisation d'une opération à Rennes, et non le conseil municipal, en aval.

M. Stéphane Lenfant. L'un des principes fondamentaux du budget participatif est que ce sont les citoyens qui ont le dernier mot. Bien sûr, il peut y avoir de la concertation, mais il faut que les services, qui ont quelques semaines pour analyser les projets, voient juste et cadrent juridiquement les différents projets. Il faut absolument garder en tête un certain nombre de préconisations techniques.

Cela ne me surprend pas que la majorité des petites communes de France ne mettent pas en place de budget participatif. Si la loi Vaillant de 2002 sur la démocratie de proximité vise expressément les communes de plus de 80 000 habitants, et celles de 20 000 en matière de participation, c'est qu'il est plus difficile, dans les grandes villes, d'établir un dialogue avec les citoyens - la distance est beaucoup plus grande. Dans les communes de taille plus modeste, le dialogue est permanent et les élus locaux peuvent entendre les attentes des administrés.

Mme Paula Forteza, rapporteure. L'un de nos objectifs est que les citoyens puissent comprendre le mécanisme budgétaire et se mettre à la place des personnes qui prennent les décisions.

Nous constatons que la participation citoyenne reste contrainte par les limites de l'enveloppe déterminée et que le citoyen ne dispose pas d'une vision globale de la façon dont le budget est géré au niveau de la localité.

Au niveau de l'État, nous envisageons une démarche complémentaire sur la transparence du budget, consistant à ouvrir les données, mettre en place une datavisualisation et des outils permettant de comprendre comment les masses budgétaires sont allouées. Avez-vous entrepris des démarches de ce type au niveau local ? Monsieur Bézard, connaissez-vous des exemples de ce type en France ?

M. Antoine Bézard. Monsieur Démoulin, vous avez parlé du petit nombre de communes à avoir adopté un budget participatif. Mais en termes d'habitants, on dénombre pas moins de 4 millions de participants, ce qui n'est pas rien.

Madame la rapporteure, une expérience a été menée à Loon Plage, une commune de 6 000 habitants du département du Nord. L'idée était de dépenser moins d'argent, donc de travailler avec les habitants sur les pistes d'économies. Un travail de pédagogie a été réalisé pour que les habitants se rendent compte précisément des masses budgétaires et de la nécessité de faire des choix.

M. Didier Michel. Monsieur Démoulin, le budget participatif peut-être ressenti par les petites communes comme l'apanage des plus grandes. Mais lorsque nous avons mis en place le budget participatif, j'ai été contacté par deux ou trois communes intéressées par la démarche.

Sur la proximité, nous nous efforçons de mettre les habitants au centre. Nous discutons toujours des projets que nous montons, nous interrogeons les habitants pour savoir ce qu'ils en pensent et comment ils voient les choses.

Su l'aspect budgétaire, nous avons pris l'habitude, pour être aussi transparent que possible, d'expliquer, lors de réunions publiques ou dans le bulletin, comment un budget est bâti, comment distinguer les dépenses d'investissement des dépenses de fonctionnement. Mais il reste très difficile d'expliquer le fonctionnement budgétaire.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Vous êtes à la limite du budget participatif et de la démocratie directe et c'est vrai qu'il y a des expériences très intéressantes dans ce domaine. Nous n'avons pas eu de réponse sur le coût d'un budget participatif. L'un d'entre vous peut-il nous donner quelques éléments ?

Mme Sylvie Baste-Deshayes. Nous avons fait le choix d'utiliser une plateforme mutualisée pour réduire précisément les coûts de l'outil numérique et bénéficier en prime des expériences des autres villes sur la mise en place de fonctionnalités. Il existe aujourd'hui des solutions qui ne sont pas trop onéreuses et qui rendent le processus transparent, puisque l'outil articule toutes les phases, intègre les acteurs en interface directe, mais aussi les services en *back office* - il est de ce fait très difficile de modifier un projet, les changements se voient. Nous avons dépensé 30 000 euros environ dans cette plateforme.

Mme Marie Colou. Madame la rapporteure, le budget participatif permet d'informer les citoyens sur le processus budgétaire et la composition du budget d'une collectivité. J'imagine qu'il en irait de même pour le budget de l'État. Il faut informer les participants de la façon dont leurs décisions seront traduites budgétairement, donc leur faire savoir, lors du vote du budget primitif, le coût d'un investissement public et ce que cela représente par rapport à la masse totale des investissements. Le budget participatif nous amène à communiquer sur les masses budgétaires, la composition du budget, ainsi que sur le calendrier budgétaire, avec la mise en oeuvre des politiques publiques. C'est une démarche consubstantielle à celle du budget participatif.

M. Antoine Bézard. Sur la question de la sécurisation du vote, je me demande pourquoi on n'utiliserait pas France Connect. Même si l'on n'est pas citoyen français, on peut se connecter si l'on paye des impôts en France. Je ne suis pas spécialiste mais je pense que l'un des problèmes tient à l'identification de la personne.

Mme Paula Forteza, rapporteure. Ce sont justement des pistes que nous allons explorer. L'identité numérique pourrait constituer le thème de notre prochaine réunion, tant il est vrai que c'est un élément clé pour ces nouvelles plateformes de consultation. Il s'agit de s'assurer qu'elles ne puissent pas être manipulées par des lobbies ou des associations qui, en croyant bien faire, et en étant plus professionnalisées que les citoyens lambda, arrivent à mettre en avant leurs propositions.

Mme la présidente Cécile Untermaier. Il y a là, pour le législateur, matière à travailler et à jeter les bases d'un système sûr.

M. Antoine Bézard. Pour terminer sur la question des coûts, il faut ajouter au coût de la plateforme, qui varie selon les prestataires et la taille de la commune, ceux de la communication. Il est assez difficile de mesurer ces coûts : ils dépendent bien sûr de la taille de la commune et sont répartis entre les différents services.

La séance est levée à dix heures cinq.

Présences en réunion

Réunion du mardi 17 avril 2018 à 9 heures

Présents. – M. Nicolas Démoulin, Mme Paula Forteza, Mme Cécile Untermaier

Excusée. – Mme Laure de La Raudière