

LES BUDGETS PARTICIPATIFS EN EUROPE

DES PRATIQUES DIVERSIFIÉES, DES RÉSULTATS INÉGAUX

Julien TALPIN*

La démocratie participative s'est développée de façon considérable depuis une quinzaine d'années en France, en Europe, dans les démocraties occidentales et les pays du Sud, à tel point qu'elle est aujourd'hui considérée comme un nouveau mode de régulation politique, voire comme « le nouvel esprit de la démocratie¹. » Si elle est sur les lèvres de tous les responsables politiques, il serait erroné de la réduire à un simple discours. La démocratie participative s'est en effet incarnée et matérialisée par la création de dispositifs institutionnels innovants, visant à inclure les citoyens dans la production des politiques publiques. On a ainsi vu se développer, souvent dans les marges et les interstices du droit, un grand nombre d'expériences dont il est aujourd'hui possible d'évaluer les effets civiques et politiques.

Une des expériences les plus originales et les plus radicales de ce point de vue est certainement celle du budget participatif. Inventé au Brésil dans la ville de Porto Alegre à la fin des années 1980, le budget participatif a connu depuis un succès retentissant du fait de son impact sur le développement économique et social de la ville². Le dispositif de Porto Alegre a été classé comme bonne pratique de gouvernance par la Banque mondiale, qui promeut aujourd'hui l'exportation du modèle³. On compte ainsi aujourd'hui plus de 250 budgets participatifs dans le

* ATER au département de l'Université Paris 8/Saint-Denis, Laboratoire Cultures et Sociétés Urbaines (CSU).

¹ Voir Blondiaux (2008).

² Voir Gret, Sintomer (2002) ; Baiocchi (2005).

³ Voir Narayann (1999) ; Viera da Cunha (1997) ; OCDE (2001).

monde et une cinquantaine en Europe⁴. Le budget participatif (BP) apparaît comme une institution offrant un pouvoir important aux citoyens –il s’agit en général de co-décision entre élus et habitants⁵– et visant à inclure la fraction la plus large possible de la population. Le BP est ainsi apparu aux yeux de certains comme un moyen d’approfondir la démocratie, l’inclusion d’acteurs traditionnellement exclus permettant de promouvoir des politiques publiques innovantes et plus justes⁶. Mais si le budget participatif de Porto Alegre et quelques expériences brésiliennes semblent correspondre partiellement à ces espoirs, qu’en est-il des expériences européennes qui se sont développées depuis une dizaine d’années ? Permettent-elles véritablement de démocratiser la démocratie, de faire participer les classes populaires et de promouvoir la justice sociale ou ne servent-elles que d’outils de légitimation des élites politiques en place ? Les cas européens de budget participatif ne font-ils que reproduire les expériences pionnières nées au Brésil ? Comment s’opère l’hybridation entre des procédures inventées au Sud, et mises en place dans des contextes européens très différents ? Cet article vise à la fois à offrir un panorama des expériences européennes de budget participatif et à mesurer l’impact de ces dispositifs participatifs.

Afin de répondre à ces questions, on s’appuiera sur une enquête ethnographique comparative menée pendant près de deux ans sur des dispositifs de budgets participatifs municipaux européens, à Morsang-sur-Orge en banlieue parisienne, dans le 11^e arrondissement de Rome, et dans la ville de Séville en Espagne⁷. Ces cas ont été choisis pour leur caractère exemplaire dans le champ de la démocratie participative européenne, constituant ainsi des cas limites : si ceux-ci n’ont pas d’impact, les autres expériences sont vouées à n’avoir que des effets

⁴ Voir Herzberg, et al. (2005) ; Cabannes (2003).

⁵ Le processus décisionnel au sein des BP est en général assez complexe, pour le cas européen voir Talpin (2007).

⁶ Fung, Wright (2003).

⁷ Les méthodes de recherche utilisées ont été principalement qualitatives, reposant à la fois sur l’observation directe des assemblées du budget participatif (l’institution centrale du processus) –124 réunions publiques ont été observées au total pour les trois cas– et 41 entretiens semi-directifs (avec les instigateurs des BP et différents types de participants, plus ou moins engagés).

marginiaux. On s'appuiera également sur des recherches menées sur le Budget Participatif des Lycées de la Région Poitou-Charentes, qui constitue une expérience originale, à l'échelle régionale, qui semble avoir davantage d'impact sur les politiques publiques, et à partir de laquelle nous tenterons d'expliquer les raisons des effets contrastés produits par la participation citoyenne en Europe.

Nous verrons dans un premier temps que les expériences qualifiées de budget participatif recouvrent des réalités très différentes à l'échelle européenne, allant de simples fonds de quartier à des dispositifs proches des pratiques de Porto Alegre. Nous montrerons ensuite que les budgets participatifs se sont multipliés en Europe à partir de 2001, suite au premier Forum Social Mondial de Porto Alegre, ce qui nous permettra d'expliquer ensuite cet essor par le rôle joué par les réseaux d'acteurs et les transferts d'expériences. On soulignera également que certains facteurs structurels liés à l'évolution des démocraties contemporaines expliquent le développement simultané de telles pratiques participatives. On montrera enfin que dans la plupart des cas européens, les budgets participatifs ne se traduisent que par des effets relativement limités sur les politiques publiques des communes concernées. Alors que le succès du budget participatif de Porto Alegre est venu précisément de sa capacité à « inverser les priorités », un tel impact ne semble se produire qu'assez rarement en Europe.

LE DÉVELOPPEMENT RÉCENT DU BUDGET PARTICIPATIF EN EUROPE

Les premiers budgets participatifs européens apparaissent à la fin des années 1990, mais c'est véritablement à partir de 2001 et l'organisation du Forum Social Mondial auquel se rendent de nombreux élus et militants politiques européens que le nombre de budget participatif va croître de façon significative, en Europe occidentale et en particulier en Italie, en Espagne, en France et en Allemagne.

Qu'est-ce qu'un budget participatif sur le continent européen ? Il semble difficile de répondre de façon directe à cette question tant les pratiques diffèrent d'une ville et d'un pays à l'autre. Du fait de sa popularité et de son développement rapide, le terme « budget participatif » recouvre une gamme très large de dispositifs procéduraux et de pratiques politiques. Si l'on suit la définition donnée par les acteurs eux-mêmes, un BP peut aussi bien être un fonds de quartier permettant la mise en discussion de quelques milliers d'euros, ou à l'inverse un

dispositif très ambitieux et sophistiqué permettant l'évaluation et l'orientation des priorités budgétaires d'une collectivité territoriale. On n'offrira pas par conséquent une définition trop restrictive du budget participatif, sans quoi un grand nombre d'expériences qualifiées comme telles par les acteurs seraient exclues de l'analyse. Un budget participatif sera par conséquent défini, à minima, comme l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cycle budgétaire d'une collectivité publique. Concrètement, son instauration se traduit en général par la création d'assemblées à l'échelle du quartier, de l'arrondissement ou de la ville, ouvertes à tous les habitants, se réunissant régulièrement et au sein desquelles les citoyens participants élaborent des projets qui sont ensuite intégrés au budget municipal ou régional⁸. Ainsi, une partie (entre 2 et 20 % dans les cas européens) du budget annuel d'investissement de la collectivité est décidé plus ou moins directement par les citoyens.

Quelques points communs entre les différentes expériences européennes semblent se dégager. Tout d'abord, les budgets participatifs sont principalement issus –à l'exception de l'Allemagne– de partis politiques de gauche, socialistes, sociaux-démocrates ou communistes⁹. Ces expériences sont davantage le fruit d'une volonté forte des partis politiques que de revendications issues des mouvements sociaux, ce qui explique certaines limites des dispositifs européens, comme on le verra. Ensuite, d'un point de vue procédural, la majorité des budgets participatifs repose sur l'organisation d'un cycle de réunions publiques visant à prendre des décisions sur le budget d'investissement de la collectivité territoriale. La formalisation de la procédure varie néanmoins très largement, étant assez informelle en France, en Belgique ou au Portugal, plus formalisée (nombre fixe de réunions, animation de la réunion par des tiers extérieurs à la municipalité, recours au vote) en Espagne, en Italie et en Allemagne. Autre point commun de ces différentes expériences, le pouvoir décisionnel reste limité à quelques pourcents du budget global de l'administration, ce qui réduit très largement la marge d'action des citoyens. À la différence de Porto Alegre et de quelques-unes

⁸ La majorité des expériences de budget participatif se déroule à l'échelle municipale (ou infra-municipale) à l'exception des budgets participatifs régionaux de Poitou-Charentes (qui ne concerne cependant que la gestion des lycées) et de la région Lazio en Italie.

⁹ Voir Sintomer (2005).

des expériences brésiliennes les plus radicales, les BP européens ne portent que sur des montants financiers limités. Dernier trait partagé, la participation y apparaît assez largement limitée d'un point de vue quantitatif –ce qui est loin d'être une spécificité européenne– et touchant principalement les classes moyennes, davantage que les catégories populaires.

En dépit de ces points communs, issus d'une référence commune et mythifiée à Porto Alegre, il semble que la diversité des pratiques soit la règle, preuve que l'hybridation entre un modèle procédural et une culture politique spécifique peut se traduire par la mise en place d'institutions politiques assez différentes. Trois éléments apparaissent décisifs ici : la participation, l'échelle et le rapport à la décision. En terme de participation, les expériences européennes de BP varient énormément, certaines n'étant ouvertes qu'aux représentants associatifs (Albacete en Espagne) ou à des représentants de groupes d'intérêts (comme à Plock en Pologne), la majorité des expériences reposant néanmoins sur le principe d'assemblées ouvertes à tous les habitants. Autre facteur distinctif, l'échelle de la participation varie très largement d'un cas à l'autre. D'une part, les budgets participatifs se sont développés dans des villes de taille très différentes, allant de quelques milliers d'habitants à 700.000 à Séville. D'autre part, les décisions budgétaires concernent parfois essentiellement l'échelle du quartier (très souvent dans les cas français, mais également dans le 11^e arrondissement de Rome, ou à Salford au Royaume-Uni), ou à l'inverse la ville dans son ensemble via la création de mécanismes de représentation et d'assemblées à l'échelle de l'arrondissement ou de la ville (comme dans la majorité des cas espagnols, ces derniers se rapprochant ainsi plus directement du modèle de Porto Alegre). La procédure de décision varie également assez largement d'un cas à l'autre. Ainsi, dans la majorité des cas français (à l'exception du budget participatif de Poitou-Charentes) les décisions sont prises par consensus, en présence d'élus locaux, qui jouent alors un rôle important dans la discussion et donc dans la décision finale¹⁰. À l'inverse, dans la plupart des cas espagnols et italiens, les décisions sont prises par vote et les élus ne participent pas aux réunions, ce qui assure une plus grande autonomie à ces dispositifs. En dépit de ces différences importantes, certaines tendances nationales semblent donc se dégager.

¹⁰À ce sujet, voir Talpin (2006).

En Italie, où une quinzaine d'expériences étaient recensées fin 2007, le budget participatif est directement inspiré du modèle de Porto Alegre, d'autant que ces expériences sont principalement promues par des partis politiques de gauche, notamment *Rifondazione Comunista* et le Parti Démocrate. Les expériences les plus institutionnalisées sont celles de Grottamare, Pieve Emmanuelle, Venise, Modène et Rome. Cette dernière, qu'on a pu suivre en profondeur pendant près de deux ans, a vu la mise en place d'un budget participatif dans le 11^e arrondissement (140.000 habitants). Créé en 2003 suite à l'accession au pouvoir d'une vaste coalition de gauche menée par un maire issu du Parti de la *Refondation Communiste*, le BP vise à « incarner territorialement l'idée très concrète qu'un autre monde est possible¹¹ ». Le BP romain suit un cycle annuel, via l'organisation de réunions publiques dans l'ensemble des quartiers de l'arrondissement. La phase la plus importante est celle des réunions des groupes de travail, au cours desquelles sont élaborés des projets pour le quartier. Les participants peuvent faire des propositions concernant les principales compétences municipales (les assemblées de quartier sont en général divisées en cinq sous-groupes de travail : voirie, urbanisme, espaces verts, politiques culturelles et éducatives, sport). Les services techniques municipaux évaluent ensuite la viabilité technique et financière des projets proposés. Il s'agit de parvenir à une liste de propositions réalisables pour chaque domaine de compétence. Une assemblée finale est organisée, au cours de laquelle les citoyens sont invités à voter pour un projet par domaine de compétence. La municipalité s'engage à réaliser le projet ayant obtenu le plus de voix par champ thématique pour chaque quartier. Si le BP romain ne dépasse pas l'échelle micro-locale du quartier, c'est néanmoins près de 15 % du budget d'investissement du 11^e arrondissement de Rome qui est décidé directement par les citoyens.

Autre pays européen où le budget participatif s'est développé de façon significative, l'Espagne est également le cas où les expériences participatives s'inspirent le plus directement des pratiques Latino-Américaines. Comme en

¹¹ Termes du maire du 11^e arrondissement de Rome, M. Smeriglio, in « Il senso di un viaggio », dans *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, sous la dir. de Massimiliano Smeriglio, Gianluca Peciola et Luciano Ummarino, Rome, Intra Moenia Edition, p. 25. Traduction de l'auteur.

France et en Italie, les expériences espagnoles sont issues de partis politiques de gauche, principalement le PSOE et les communistes d'*Izquierda Unida*. La particularité des cas espagnols est l'accent mis sur la participation des associations, qui apparaissent souvent comme les partenaires privilégiés des municipalités cherchant à mettre en place des BP. Ceci s'est parfois traduit par des conflits assez importants, les associations voyant dans la démocratie participative un moyen de court-circuiter leur influence auprès de la municipalité. À Albacete, les citoyens peuvent faire des propositions budgétaires au sein d'assemblées de quartier, qui sont ensuite évaluées par le conseil de la participation, composé principalement de représentants associatifs. Dans les villes andalouses de Cordoue et Séville, l'accent a été mis sur la participation des citoyens ordinaires, bien que les représentants associatifs gardent une place centrale dans le dispositif. Plus grande ville européenne à avoir mis en place un budget participatif, Séville offre une procédure assez sophistiquée, directement inspirée par Porto Alegre. Initié par la coalition PSOE-*Izquierda Unida*, suite à leur victoire aux élections municipales de 2004, le BP sévillan semble incarner la volonté de la municipalité d'approfondir la démocratie et de promouvoir la justice sociale. Cette volonté politique radicale se matérialise dans un dispositif institutionnel complexe, articulant les niveaux du quartier, de l'arrondissement et de la ville dans son ensemble. L'assemblée de quartier est l'institution de base du dispositif. Elle est ouverte à tous les résidents de plus de 16 ans. Les projets sont élaborés individuellement et votés en assemblée plénière. Des délégués du BP sont également élus, afin de représenter le quartier à l'échelon de l'arrondissement et de la ville. La fonction principale des délégués, outre la mobilisation de la population, est d'appliquer des « critères de justice sociale. » À Séville en effet, la hiérarchisation des projets du BP à réaliser n'est pas uniquement issue du nombre de votes reçus en assemblée, mais également de l'application de ces critères censés incarner une forme de discrimination positive territoriale. Les projets touchant les quartiers ou les groupes sociaux les plus défavorisés ont ainsi davantage de chance d'être réalisés au final. Il existe également une « Commission de suivi », composée de délégués des années précédentes, chargée d'évaluer la réalisation des décisions du BP. Le BP sévillan permet ainsi une participation importante des citoyens ayant un impact sur près de 2 % du budget municipal d'investissement, ce qui représentait plus de 40 millions d'euros en 2004.

La France compte également une dizaine d'expériences qualifiées de budget participatif, bien que celles-ci apparaissent souvent assez éloignées des pratiques brésiliennes. La référence centrale dans le cas français n'est pas toujours Porto Alegre, mais davantage le concept de « démocratie de proximité », institutionnalisé depuis le vote de la loi Vaillant de février 2002, et incarné par le dispositif des conseils de quartier, obligatoires dans toutes les villes de plus de 80.000 habitants. Plus que l'approfondissement de la démocratie, le but est ici de rapprocher les citoyens des élus, ces derniers demeurant au centre des dispositifs de participation. Si certains conseils de quartier sont dotés d'enveloppes budgétaires, on ne peut les considérer comme des budgets participatifs en tant que tels. Seules quelques expériences vont plus loin et visent à instituer un budget participatif municipal. Les expériences paradigmatiques sont celles des communes populaires de banlieue parisiennes de Saint-Denis et Bobigny, apparues à partir de 2001. Villes historiquement gérées par le Parti Communiste, elles ont attribué des responsabilités budgétaires à des assemblées locales, mais celles-ci se sont avérées extrêmement peu autonomes par rapport à la municipalité. Des réunions annuelles visant à définir collectivement les orientations budgétaires de la ville sont organisées, mais c'est principalement l'écoute sélective qui domine (les participants expriment des doléances ou des propositions, et la municipalité décide *in fine*) sans parvenir à un pouvoir décisionnel plus direct pour les citoyens¹². Une expérience plus autonome de ce point de vue est celle du 20^e arrondissement de Paris, où l'intégralité des décisions urbanistiques (une des compétences essentielles des communes françaises) sont issues des propositions faites dans le cadre du budget participatif de la voirie, des réunions étant organisées à intervalles réguliers.

Le cas de Morsang-sur-Orge, qu'on a étudié pendant près de deux ans, est un des plus intéressants à l'échelle française. Municipalité dirigée par trois maires communistes successifs depuis la Libération, cette ville de 20.000 habitants du sud de la banlieue parisienne failli passer à droite aux élections municipales de 1995, ce qui conduisit les élus à interroger des pratiques politiques peut-être datées et à mettre en cause leur rapport plus global à la population. On opéra ainsi un large renouvellement générationnel au sein de l'exécutif municipal, sensé incarner le

¹² Voir la contribution d'Héloïse Nez, dans ce numéro.

renouveau, et on s'engouffra dans la brèche participative alors naissante. Les premiers dispositifs participatifs furent rapidement mis en place, via la création de huit comités de quartier, ouverts à tous les habitants, chacun disposant d'une enveloppe de 60.000 euros à investir librement au terme d'un cycle de réunions publiques permettant de construire et d'arrêter des projets d'investissements locaux. C'est ainsi près de 20 % du budget municipal d'investissement qui était désormais décidé plus ou moins directement par les citoyens. Après sa réélection, en 2001, la municipalité décida d'aller plus loin en mettant en discussion la totalité du budget municipal d'investissement via l'organisation d'ateliers budgétaires portant sur chaque grande compétence municipale (urbanisme et voirie, espaces verts, sport, culture, petite enfance, etc.). L'ensemble du budget municipal était ainsi débattu directement avec les citoyens, ceux-ci étant invités à participer à deux ou trois réunions par an pour chaque thème, afin de définir les principales orientations budgétaires et les projets structurants pour la ville.

Il faut également évoquer le Budget Participatif des Lycées, mis en place en 2005 dans la Région Poitou-Charentes par Ségolène Royal, une des rares expériences européennes à associer pouvoir décisionnel direct et autonomie du dispositif. L'objectif ici est que 10 % du principal poste budgétaire de la Région soit décidé directement par les usagers (élèves, parents d'élèves, personnels de service, professeurs et administration). Une première réunion est organisée pour faire émerger des projets, puis une seconde quelques mois plus tard afin de délibérer sur la pertinence des propositions et voter. L'attribution de 10 millions d'euros est ainsi décidée directement par les acteurs, sans que les élus n'interviennent dans le processus, ce qui constitue une exception dans le panorama français.

Nous pouvons enfin prendre en compte le cas allemand, qui compte près de huit dispositifs de BP, mais qui se sont développées dans un contexte assez différent des cas précédents. Le développement des expériences germaniques est directement lié à la crise financière qu'ont connue les collectivités locales au tournant du siècle, et à la volonté de moderniser les services publics. La transparence permise par l'inclusion de citoyens ordinaires dans les processus décisionnels est apparue comme un moyen de contrôler la dépense publique et de légitimer des décisions vues comme impopulaires. Les BP en Allemagne sont en effet issus tant de partis de gauche que de la démocratie-chrétienne et les libéraux,

ce qui constitue une exception à l'échelle européenne. La démocratie participative n'est pas ici née d'une critique des mouvements sociaux mais d'une volonté de moderniser l'administration.

Quelques expériences ont également vu le jour dans d'autres pays européens, comme au Royaume-Uni, où les enveloppes budgétaires et le développement communautaire dans les quartiers en difficulté prennent parfois la forme d'un budget participatif. Les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne et la Finlande comptent également des villes innovantes de ce point de vue. On voit ainsi que des expériences de budget participatif ont vu le jour dans un grand nombre de pays européens au cours des dernières années. Mais au-delà de ce panorama descriptif, comment expliquer ce développement simultané depuis le début des années 2000 de budgets participatifs en Europe ?

ENDOGENÉISATION DE LA CRITIQUE ET TRANSFERTS D'EXPÉRIENCES

LE RETOUR DES CARAVELLES ?

La multiplication des expériences de budget participatif en Europe est-elle due à une mutation structurelle du gouvernement représentatif dans les démocraties occidentales ou à des transferts d'expériences permises par le développement de réseaux d'acteurs politiques et de mouvements sociaux ? Si le développement d'institutions de démocratie participative un peu partout en Europe est liée à la crise de la représentation à laquelle ont du faire face les démocraties occidentales, marquée entre autres par la baisse de la confiance des citoyens envers le personnel politique et la chute de la participation électorale, ce facteur ne saurait à lui seul rendre compte de la multiplication des expériences de budget participatif en Europe depuis le début des années 2000. On cherchera à comprendre ici non pas pourquoi certains acteurs politiques européens ont recours de façon croissante à la démocratie participative, mais davantage pourquoi parmi la palette d'institutions participatives existantes ils optent parfois pour des budgets participatifs. On verra ainsi que la plupart des partis politiques de gauche en Europe se sont trouvés confrontés aux mêmes problèmes, ce qui a constitué une structure d'opportunités politiques favorables au développement de budgets participatifs. Mais on soulignera également le rôle joué par les réseaux d'acteurs,

qui ont permis aux européens de s'inspirer des expériences les plus novatrices au Brésil et en Amérique du Sud, afin de les adapter au contexte européen.

Il faut tout d'abord souligner le rôle joué par certains mouvements sociaux – en particulier le mouvement altermondialiste – dans la critique apportée au système représentatif et la publicisation de l'expérience de Porto Alegre. La réémergence du thème de la démocratie chez les mouvements sociaux ne peut être comprise sans faire référence à la révolution idéologique qu'a constitué la chute du Mur de Berlin et la perte de légitimité de la critique communiste, dominante jusqu'alors. Les critiques matérialistes –ou socio-économiques– sont passées au second plan, si bien que les nouveaux mouvements sociaux se sont concentrés sur des questions plus qualitatives ou procédurales, telles les limites du gouvernement représentatif et la nécessité de démocratiser la démocratie. On est ainsi passé d'une critique du capitalisme à une critique de la démocratie représentative¹³. Le mouvement altermondialiste a fait de Porto Alegre un des symboles d'une alternative possible à la démocratie délégative. La ville brésilienne a été choisie pour accueillir le premier Forum Social Mondial et a été qualifiée de « capitale de la démocratie ». Le budget participatif de Porto Alegre a ainsi bénéficié d'une audience internationale et a été perçu par de nombreux activistes européens comme une construction politique radicale qui pouvait être expérimentée ailleurs.

Le développement de budgets participatifs en Europe ne peut cependant être considéré comme un mouvement ascendant, émanant du mouvement altermondialiste et intégré par les collectivités locales. Le budget participatif, peut-être plus en Europe qu'en Amérique latine, est un processus descendant issu de la volonté politique d'élus locaux. La critique du gouvernement représentatif par les mouvements sociaux a donc dû être relayée par les élus, pour être intégrée par le système représentatif et donner naissance à des institutions participatives. Ainsi, en Europe, les expériences les plus institutionnalisées de budget participatif sont issues par des partis politiques de gauche, sociaux-démocrates, communistes ou écologistes. La raison principale pour laquelle des partis politiques de gauche,

¹³ Sur le rapport du mouvement altermondialiste à la démocratie, voir Sommier (2001) ; Norris (2002) ; Poletta (2002) ; Della Porta (2005).

et en particulier des partis communistes ou anciennement communistes se sont engouffrés dans la brèche participative, est la structure des opportunités politiques à laquelle ils se sont retrouvés confrontés à l'époque. Au milieu des années 1990, les partis communistes européens ont du faire face à une crise politique et idéologique majeure –incarnée par un déclin électoral et la chute du nombre de militants–, la démocratie participative est alors apparue comme le moyen de reconstruire une identité positive et valorisée, loin de l'image archaïque qui leur était souvent accolée¹⁴. La démocratie participative est apparue à la fois moderne et innovante. Elle leur a également permis de (re)construire des liens avec les nouveaux mouvements sociaux qui s'étaient développés à côté et parfois contre les partis communistes. En intégrant certaines de leurs revendications, voire certains de leurs membres, ils ont tenté de trouver une nouvelle dynamique positive. Les partis communistes ont enfin vu dans les budgets participatifs un moyen de stopper le déclin du communisme municipal en renouant des contacts avec les classes populaires en proposant des modes alternatifs d'intégration politique et sociale¹⁵. L'appropriation de la thématique participative par les partis sociaux-démocrates est également liée à une nécessité de renouer un contact avec la population et de renouveler un encrage populaire évanescent.

L'émergence du discours participatif a ainsi été rendu possible par l'évolution de la structure des opportunités politiques à laquelle se sont trouvés confrontés les partis de gauche au milieu des années 1990. Plus qu'une simple réponse à la crise du gouvernement représentatif, la participation citoyenne est apparue comme un nouveau produit politique, à partir duquel des gains politiques étaient envisageables. Bien que la création d'institutions participatives ne se traduise pas automatiquement par la réélection des équipes qui les ont mises en place, elle produit une identité positive, permettant de construire des alliances et des réseaux avec les acteurs de la société civile¹⁶.

Si ces conditions structurelles expliquent largement le recours croissant à la démocratie participative en Europe, ce sont les réseaux d'acteurs et les transferts

¹⁴ Voir Font (2001).

¹⁵ Bacqué, Sintomer (2002) ; Nez, Talpin (2008).

¹⁶ Voir Font (2001).

d'expériences perçues comme des modèles qui expliquent le choix du BP au sein du répertoire des dispositifs participatifs. Le premier Forum Social Mondial de Porto Alegre a permis de publiciser l'expérience du budget participatif et de nombreux acteurs (élus locaux, militants politiques ou associatifs) revinrent en Europe avec l'intention de mettre en place ce type d'institution dans leur propre ville. En Europe, des réseaux de militants et d'experts du budget participatif ont émergé et ont joué un rôle important dans la reproduction du modèle de Porto Alegre, et son adaptation aux contextes locaux et nationaux. Différents réseaux jouent un rôle important de ce point de vue, sans qu'un acteur ou un canal central ne s'impose pour diffuser la (bonne) pratique du budget participatif et la labelliser. Il y a tout d'abord des réseaux d'organismes internationaux, et notamment le réseau Urbal au niveau européen¹⁷. Les réseaux militants, notamment à travers le mouvement altermondialiste européen, structurés par les Forums Sociaux Européens et publicisés grâce à certains journaux comme *Le Monde Diplomatique* en France ou *Carta* en Italie, ont également donné de la visibilité au modèle du budget participatif. En France, des associations comme « Démocratiser Radicalement la Démocratie », l'Adels, ou ATTAC ont joué un rôle fondamental dans la popularisation du modèle de Porto Alegre, au moins au sein de la gauche. Il y a ensuite les réseaux d'élus locaux à l'échelle nationale qui permettent la diffusion des bonnes pratiques. Une association comme celle de « la Rete del Nuovo Municipio » en Italie, mettant en réseau élus locaux, militants et experts engagés a joué un rôle décisif dans la diffusion du BP à l'échelle nationale¹⁸. En France, les « Rencontres de la démocratie locale », organisées depuis le début des années 1990 par l'Adels jouent un rôle important de mutualisation des expériences et de mise en réseau des acteurs. Enfin, les réseaux d'universitaires

¹⁷ Le site d'Urbal est assez claire à ce sujet: « L'objectif du programme Urb-Al de l'Union européenne, est de développer des réseaux de coopération décentralisée entre collectivités locales sur des thèmes et des problèmes concrets de développement local urbain. Lancé en 1995, Urb-Al a déjà rassemblé plus de 680 collectivités locales autour de projets touchant des thèmes aussi divers que la participation citoyenne [...] ou encore la démocratie. Urb-Al a joué un rôle prépondérant dans le renforcement des relations entre les États Membres de l'Union européenne et les pays d'Amérique latine en favorisant l'échange d'expériences direct entre élus et techniciens territoriaux des deux continents». Voir http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_fr.htm

¹⁸ Voir www.nuovomunicipio.org/

engagés, sociologues, urbanistes ou politistes sont décisifs, offrant une expertise aux acteurs souhaitant mettre en place des budgets participatifs et relatant les expériences innovantes. Presqu'à chaque fois, c'est un voyage d'un élu à Porto Alegre associé à une collaboration, de retour en Europe, avec des universitaires et des militants qui a permis la mise en place de budgets participatifs.

Il existait ainsi à la fin des années 1990 des conditions structurelles favorables au développement d'institutions participatives, et notamment la crise de la représentation, la défiance croissante à l'égard de la politique conventionnelle, la crise de la critique communiste. À partir de ce terrain favorable, des budgets participatifs ont émergé à la suite de l'endogénéisation de la critique des mouvements sociaux par le système politique et les transferts d'expériences permis par la mise en réseau d'acteurs engagés.

L'IMPACT LIMITÉ DES EXPÉRIENCES EUROPÉENNES DE BUDGET PARTICIPATIF

Si les expériences de budget participatif se sont multipliées en Europe depuis le début des années 2000, et ont parfois pris des formes très contrastées, on peut tenter d'évaluer l'impact de ces dispositifs à l'aune des recherches menées sur certains des cas les plus emblématiques. Les deux objectifs principaux de la démocratie participative sont d'enrichir les politiques publiques en y incluant de nouveaux acteurs, et d'accroître la légitimité des décisions publiques en élargissant le cercle de ceux qui concourent à leur production. Une des raisons majeures du succès des budgets participatifs est qu'ils seraient à même de réorienter significativement les politiques publiques. En incluant de nouveaux acteurs, des citoyens ordinaires ou des profanes, les décisions seraient différentes de celles qu'auraient pris des experts ou des responsables politiques traditionnels.

Le budget participatif de Porto Alegre est apparu de ce point de vue comme une expérience efficace, ayant eu un impact important sur les politiques municipales en moins de quinze ans, comme le souligne Baiocchi : « *Chaque année, les 20 ou 25 kilomètres de goudronnage vont aux périphéries les plus pauvres de la ville. Aujourd'hui, 98 % des habitations de la ville ont accès à l'eau courante, contre 75 % en 1988 ; [...] entre 1992 et 1995, le service logement a permis à 28.862 nouvelles*

familles de se loger, contre 1.714 sur la période 1986-1988 ; le nombre d'écoles primaires municipales est aujourd'hui de 86, contre 29 en 1988¹⁹ ». Le budget participatif, s'il n'est pas le seul moteur de ce développement économique et social a néanmoins permis de réorienter les politiques municipales vers des besoins primaires, en réduisant notamment la corruption qui a frappé Porto Alegre, comme l'ensemble du pays, pendant des décennies²⁰.

Les problèmes gérés par les collectivités territoriales en Europe sont cependant profondément différents de ceux rencontrés au Brésil. Celles-ci n'ont pas à assurer les besoins primaires de la population, et ont en outre des compétences relativement limitées, si bien que les effets escomptés de la création d'un BP sont nécessairement moindres. La plupart du temps, les budgets participatifs européens traitent de questions d'aménagements urbains (pistes cyclables, parcs, voirie), de planification urbaine (le Plan Local d'Urbanisme, le Plan Local de Déplacement ou l'Agenda 21 local peuvent par exemple y être débattus), d'environnement, c'est-à-dire de problèmes liés au cadre de vie, et parfois de politiques culturelles ou éducatives. Les collectivités territoriales européennes n'ont en outre pas à affronter les mêmes problèmes de corruption que leurs homologues brésiliennes, alors que c'est précisément la transparence permise par le dispositif participatif qui a joué un rôle fondamental dans la réorientation des politiques publiques à Porto Alegre (davantage que le surcroît de rationalité permis par l'inclusion de nouveaux acteurs, ou les intérêts différents de la population par rapport aux élites). La démocratie participative, dans le contexte européen, semble par conséquent ne pouvoir avoir qu'un impact limité sur les politiques publiques.

Ces observations sont confirmées par notre étude détaillée des trois cas de budgets participatifs municipaux évoqués précédemment. Que ce soit à Morsang-sur-Orge, dans le 11^e arrondissement de Rome ou à Séville, les politiques publiques municipales n'ont pas été significativement réorientées par l'inclusion du public dans le processus décisionnel. Pour pouvoir trancher définitivement cette question, il faudrait reconstituer l'ensemble des décisions municipales sur une période assez longue avant la

¹⁹ Baiocchi (2001, p. 48). Traduction de l'auteur.

²⁰ Sur l'impact du budget participatif sur le développement de la ville, voir également Gret, Sintomer, *Porto Alegre, op. cit.*

création du budget participatif, et comparer ces données avec les décisions prises par la suite, tout en incluant l'évolution du contexte politique et administratif, ainsi que des enjeux saillants du moment. Il semble néanmoins possible de tirer des conclusions satisfaisantes en dépit de l'inexistence de telles données. Bien qu'il s'agisse de périodes assez courtes –le budget participatif a été créé en 1998 à Morsang-sur-Orge (ce qui en fait une des premières expériences européennes), et en 2003 à Rome et Séville– il ne semble pas que ces villes aient été radicalement transformées par le BP. Au contraire, comme le souligne Francis Diener, maire adjoint à la citoyenneté à Morsang-sur-Orge, « *on s'est rendu compte, après la première et la deuxième année, que grosso modo les choix qui étaient fait par les citoyens auraient été à peu près ceux que les élus auraient fait. Et vraiment, ça a été réconfortant pour nous*²¹ ».

La transformation des politiques publiques par l'inclusion de citoyens ordinaires dans le cadre de budget participatif peut –en théorie– suivre trois canaux différents. Tout d'abord, cette inclusion peut se traduire par la réorientation d'une partie du budget municipal d'investissement, de certaines catégories de politiques publiques vers d'autres, de l'urbanisme à la culture par exemple, pour des raisons de priorité politique. De telles réorientations ne semblent pas s'être produites dans les trois cas étudiés, alors qu'on a pu l'observer en Poitou-Charentes. Deuxième option, la réorientation des financements peut s'opérer à l'intérieur même d'un secteur des politiques publiques. On a observé certaines évolutions, à la marge, notamment en ce qui concerne les investissements de voirie et d'équipements urbains, la création du BP se traduisant notamment par le développement des moyens doux de circulation (pistes cyclables, réfection des trottoirs, transports en commun, etc.) motivés par des considérations environnementales. Il est difficile cependant d'attribuer cette réorientation à la seule création du BP, celle-ci pouvant tout autant correspondre « à l'air du temps » et à l'émergence récente des problématiques environnementales, à l'échelle globale mais aussi locale, et largement relayée par les élus locaux, en dehors mais aussi à l'intérieur des assemblées du BP (comme à Morsang-sur-Orge, où les élus promeuvent dans leurs politiques publiques –hors BP– la circulation douce contre la voiture pour des raisons ouvertement environnementales).

²¹ Entretien avec F. Diener, Morsang-sur-Orge, 14 janvier 2005.

La troisième solution, peut-être la plus prometteuse car la plus efficace à ce jour, consiste en une réorientation territoriale des politiques publiques en direction des quartiers les plus marginalisés de la ville, *via* une forme de « discrimination positive territoriale ». Le BP sévillan, inspiré par les expériences brésiliennes, a mis en place un système de « critères de justice sociale » visant à hiérarchiser les propositions budgétaires des habitants selon des données à la fois objectives et subjectives²², le but étant de donner plus à ceux qui ont le moins : certains quartiers de la ville traditionnellement délaissés par l'action publique, certaines catégories de la population et notamment les minorités sexuelles, culturelles, religieuses, etc., à l'image de la communauté Rom qui, malgré sa présence séculaire sur le territoire Andaloux, est marquée par des taux importants de chômage, d'analphabétisme et de criminalité. Bien qu'il n'existe pas à ce jour de données agrégées compte tenu du caractère récent de l'expérience, l'inscription institutionnalisée de ces « critères de justice sociale » dans les procédures du BP indique qu'une certaine réorientation des politiques publiques est possible, moins due à l'inclusion du public qu'à la volonté des instigateurs du processus participatif d'inscrire ces objectifs redistributifs dans les règles du jeu de l'institution.

Si les expériences de budget participatif municipal étudiées s'avèrent n'avoir qu'un impact modeste sur les politiques publiques, et semblent incapables « d'inverser les priorités », le Budget Participatif des Lycées (BPL) de la Région Poitou-Charentes semble avoir eu des effets contrastés sur les politiques régionales. D'un côté, le BPL reste cantonné au niveau micro-local de l'établissement (chaque lycée voit les trois projets ayant reçus le plus de suffrages lors du vote financés), puisqu'il n'existe pas de budget participatif à l'échelle régionale visant à définir collectivement les priorités de financement, ce qui empêche d'en faire un véritable instrument de justice sociale et de redistribution des établissements les plus favorisés vers ceux moins bien lotis, comme le reconnaît un agent régional en charge de la Vie lycéenne : « *Le drame du budget participatif des lycées, c'est qu'on raisonne toujours bahut par bahut. Parce qu'il n'y a*

²² Il existe deux types de critères de justice sociale : des critères objectifs définis statistiquement (effectif et situation socio-économique de la population affectée par la proposition) ; des critères subjectifs, discutés en assemblée, relatifs à l'importance de la proposition (répondant à un besoin primaire ou à une simple amélioration secondaire), sa volonté d'améliorer la situation des franges les plus exclues de la population, sa capacité à promouvoir l'intégration sociale, la tolérance, le multiculturalisme ou la participation citoyenne. Voir <http://www.participacionciudadana.sevilla.org/PRESUPUESTOS/portada.htm>

rien de commun entre [un lycée privilégié et un autre] où on nous dit : “Vous avez vu l'internat de chez moi comme il est pourri ? Et là bas vous êtes en train de faire des trucs qui coûtent les yeux de la tête, [alors que] j'ai même pas le minimum”. C'est tellement facile de dire “moi tout seul dans mon bahut j'ai besoin de ça”. Mais de savoir que l'autre là-bas n'a même pas de quoi manger et que toi tu es en train de te payer des ortolans, ça pose un vrai problème». Le cantonnement au niveau micro-local ne permet donc pas la mise en œuvre d'une véritable redistribution des investissements vers les plus nécessiteux, comme à Séville et plus encore Porto Alegre.

Mais on peut également souligner que le fonctionnement même du BPL permet une forme de redistribution, interne au lycée, en direction des acteurs les plus dominés à l'intérieur des établissements, les élèves, notamment les internes, et les personnels de service. Il s'agit principalement d'un effet procédural : en mettant à égalité tous les acteurs face à la décision (incarquée par le vote) indépendamment de leur statut, donne un avantage aux acteurs les plus nombreux, et en premier lieu aux lycéens. Le type de projet financé par le BPL depuis quatre ans (accès à la culture, rénovation des internats, locaux pour le personnel, etc.) incarne cette redistribution vers les besoins fondamentaux d'acteurs qui n'avaient que peu d'accès au chapitre auparavant. Outre les problèmes remontant grâce au savoir d'usage des participants, le budget participatif permet de prendre en compte des besoins qui auraient pu être ignorés par les proviseurs, comme le souligne cet agent régional : « *Je me souviens d'un proviseur qui trouvait ça superflu de refaire l'internat, et qui disait que lui, de son temps, les élèves étaient élevés à la dure. [...] Typiquement, le BPL a permis de faire remonter les besoins des internes, qui n'étaient pas forcément du même avis, et l'internat a été rénové. Le BPL a permis de faire remonter des choses qui ne remontaient pas naturellement car les interlocuteurs n'étaient pas les mêmes* ».

Comment expliquer dès lors que le BPL ait cet impact redistributif que n'ont pas la majorité des expériences européennes ? Deux facteurs semblent décisifs ici : l'autonomie d'un dispositif doté d'un pouvoir décisionnel direct et la participation d'acteurs traditionnellement dominés. Tout d'abord, le dispositif est extrêmement autonome, tant vis-à-vis de la Région que des équipes de direction des lycées. Cette autonomie s'incarne dans la pratique du vote, qui empêche les acteurs les mieux dotés culturellement –et notamment les adultes– d'exercer une influence décisive sur les décisions via leur capacités oratoires, comme on a pu l'observer à Morsang-sur-Orge, où les décisions, prises par consensus, étaient très largement cadrées (même

involontairement) par les élus ou des proches de la municipalité. Si le vote est une pratique assez courante dans les expériences européennes de budget participatif, il est extrêmement rare dans les cas français. Or il semble assurer l'autonomie du dispositif et des participants. Second facteur décisif, le BPL offre un pouvoir décisionnel direct à des acteurs –les lycéens principalement, qui constituent la majorité des participants– qui n'avaient jusqu'à présent que peu d'influence. La plupart des décisions concernant la vie de l'établissement étaient auparavant prises en Conseil d'Administration (où la voix des représentants lycéens n'est pas forcément entendue), voire par le Proviseur et ses conseillers. La fin de la « diplomatie secrète » et la transparence permises par la création du BPL semble ainsi avoir joué à l'avantage des lycéens et de leurs intérêts. À l'inverse, la plupart des budgets participatifs municipaux européens étudiés sont composés de participants de classes moyennes, plutôt bien intégrés socialement, qui sont déjà ceux qui ont une influence sur les politiques publiques municipales, via leurs votes ou leur participation associative. On va voir en effet que la participation est non seulement extrêmement faible, mais également réservée à certaines catégories de population.

UNE FAIBLE PARTICIPATION QUI MET EN DOUTE LA LÉGITIMITÉ DES BUDGETS PARTICIPATIFS EUROPÉENS

Le taux de participation aux institutions de budget participatif que nous avons étudiées s'est avéré en moyenne extrêmement faible, compris en général entre 1 % et 5 % de la population totale de chaque ville. Ceci ne semble pas dû à une idiosyncrasie de nos cas, la comparaison avec d'autres BP en Europe indiquant la même tendance²³. Avant d'évoquer les problèmes de légitimité induits, il convient de présenter plus précisément le taux de participation et le profil socio-démographique des participants. Les taux de participation pour l'année 2004 sont résumés dans le tableau 1.

La participation est un peu plus élevée au BPL, puisqu'en en 2007-2008, 8.000 personnes ont pris part au premier cycle et 8.400 au second cycle de réunions, ce qui représente entre 6 et 7 % des 120.000 personnes conviées et une augmentation d'environ 16 % par rapport à l'année précédente, ce qui se situe

²³ Herzberg et al., *op. cit.*

plutôt dans la fourchette haute des réunions participatives, avec un taux comparable à celui de Porto Alegre et bien supérieur à celui de la plupart des expériences européennes. Ce chiffre reste cependant relativement limité au regard de la décentralisation des réunions par établissement, des moyens logistiques et humains mis en œuvre, et de la forte incitation, voire de l'obligation de participer pour les élèves dans certains établissements, qui gonflent nécessairement les chiffres.

Tableau n°1 : Taux de participation dans trois cas de budget participatif²⁴

	Rome 11e arrondissement	Séville	Morsang- sur-Orge
Participation totale au BP en 2004	1.498	2.985	550*
Participants au BP rapportés à la population totale en 2004 (%)	1,08	0,42	2,85
Participants au BP rapportés aux électeurs en 2004 (%)	1,26	0,51	4,35

* *Estimations*

La faible participation d'un point de vue quantitatif devrait être compensée, selon les instigateurs de ces dispositifs, par l'hétérogénéité socio-démographique des participants. Les institutions de démocratie participative sont en effet censées ouvrir l'appareil administratif à des catégories d'acteurs généralement exclues des

²⁴ Différentes sources ont été utilisées : pour Rome, L. Ummarino, « Bilancio Partecipativo », in M. Smeriglio, G. Peciola & L. Ummarino (Dir.) *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome, 2005, p.162-196 ; *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004*, Municipio Roma XI, Presidenza Roma Municipio XI, Rome, December 2004, pp. 151-157 ; « Pratiche partecipative a Roma », Comune di Roma- XV Dip. E Università La Sapienza- Dipartimento Innovazione e Società, 2005. Pour Séville, *Servicio de Estadística del Ayuntamiento de Sevilla. Resultados de las elecciones locales 2003 en Sevilla y Distritos*, Junta de Andalucía, Instituto de Estadística (2005) *Sevilla, Datos Basicos 2005*. Pour Morsang-sur-Orge, statistiques de la ville de Morsang-sur-Orge.

cercles décisionnels. Cependant, le public des institutions étudiées ne s'avère que modérément hétérogène. Les seules données systématiques recueillies concernent le 11^e arrondissement de Rome, mais les observations effectuées pour les deux autres cas indiquent des tendances similaires. Du point de vue du genre, il semble que les femmes sont légèrement sur-représentées dans les assemblées du BP romain, ce qui constitue une rupture avec la traditionnelle sur-représentation des hommes dans les arènes de participation politique²⁵. Ainsi, en 2004, 53 % des participants étaient des femmes. La domination masculine réapparaît néanmoins dans la composition des délégués du BP, qui étaient à 60,9 % des hommes en 2004²⁶. Il semble donc que la participation sur la base du volontariat permettent une représentation paritaire des genres, mais dès qu'un principe électif est réintroduit, les femmes, à la suite d'un mécanisme d'autocensure et de d'auto-dépréciation, se retirent du jeu.

D'un point de vue générationnel ensuite, on peut noter dans les trois cas une sur-représentation des participants de plus de 50 ans. Ainsi à Rome, en 2003, 44 % des participants avaient plus de 61 ans, et seulement 16 % avaient moins de 31 ans. Les participants du BP romain ont également un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne de la population italienne, 24 % ayant un diplôme universitaire, 41 % ayant au moins le Bac. Enfin, on peut souligner une nette sur-représentation, à Rome, mais aussi dans les deux autres cas, des acteurs politisés : 40 % des participants romains déclaraient être membres d'une association, 20 % d'un parti politique, 30 % d'un syndicat.

Les budgets participatifs apparaissent ainsi comme des institutions ambiguës. D'un côté, ils incarnent des arènes extrêmement ouvertes –notamment en comparaison à d'autres institutions, tels les parlements nationaux ou les partis politiques– permettant à certaines catégories d'accéder à un espace public dont elles étaient souvent exclues jusqu'alors. Il s'agit principalement des femmes, des classes moyennes-basses et des individus faiblement politisés (qui représentent

²⁵ Voir Gaxie (1978) ; Verba et al. (1995).

²⁶ Les seules données disponibles à ce jour sont celles de 2003 et 2004. Voir L. Ummarino, « Bilancio Partecipativo », (in) M. Smeriglio, et al., *op. cit.*, p. 162-196 ; voir également, *La Riva Sinistra. Bilancio Sociale 2004, op. cit.*, p. 151-157.

souvent plus de la moitié des participants). De l'autre, bien qu'hétérogène, la population des BP ne semble pas parfaitement représentative de la population dans son ensemble, les fractions les plus éduquées et politisées étant largement sur-représentées. Ajoutée à la faible participation d'un point de vue quantitatif, la légitimité de ces dispositifs participatifs paraît soumise à caution. Quelle est la légitimité d'une poignée de participants hautement engagés, ayant le temps et les moyens (culturels notamment) de s'investir, à décider d'une partie non négligeable du budget d'investissement d'une commune ?

CONCLUSION

Si le budget participatif n'est pas à même –dans un contexte européen– de modifier significativement les politiques publiques, ni d'en accroître la légitimité, il semble pertinent de s'interroger sur sa raison d'être. Qu'y trouvent les individus qui acceptent d'y consacrer leur temps et leur énergie, si leur participation n'a qu'un impact limité sur les politiques municipales ? Qu'y cherchent des élus en mal de légitimité ? Si on ne peut approfondir ce point ici, on peut néanmoins avancer quelques pistes de réflexion. Pour les acteurs, la participation repose en général sur quatre types de motifs distincts. En s'engageant au sein d'un BP, ils peuvent à la fois promouvoir leurs intérêts personnels (en faisant voter des projets qui les touchent directement), accomplir un devoir civique important à leurs yeux, étendre leur réseau de sociabilité locale, et « s'enrichir personnellement », ce dernier aspect revenant systématiquement chez les acteurs interviewés, conscients que leur participation s'était traduite par l'acquisition de savoir-faire et de connaissances techniques, urbanistiques, mais également politiques. On comprend mieux, après les avoir écoutés, pourquoi en dépit d'un impact limité certains acteurs peuvent néanmoins s'investir durablement au sein de ces institutions.

Qu'y trouvent les élus ? On l'a dit, une image valorisée moderne et novatrice, mais également un moyen de « prendre le pouls de la population », de « désamorcer les conflits » et d'être en contact avec les forces vives de leurs territoires. Ainsi, en Europe, le budget participatif semble davantage incarner une nouvelle institution d'intermédiation politique, permettant de (re)-créer des liens entre élus locaux, élites associatives et quelques citoyens ordinaires intéressés.

Loin de transformer en profondeur la démocratie ou de promouvoir la justice sociale, la majorité des expériences européennes de budget participatif réinvente la représentation en offrant un canal alternatif de communication entre municipalité et société civile, et un nouveau mode de recrutement des élites politiques locales.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ALLEGRETTI, Giovanni ; HERZBERG, Carsten (2005) : « Participatory Budgets in Europe: between efficiency and growing local democracy », Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, TNI Briefing Series, N°. 2004/5, 2005.

BACQUÉ, Marie-Hélène ; SINTOMER, Yves (2001) : « Affiliations et désaffiliations en banlieue. Réflexion à partir des exemples de Saint-Denis et Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, n° 42-2, p. 217-249.

BAIOCCHI, Gianpaolo (2001) : « Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », *Politics & Society*, vol. 29, n° 1.

Idem, (2005) : *Militants and Citizens: the Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*, Princeton University Press, Princeton.

BLONDIAUX, Loïc (2008) : *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, éd. du Seuil, 112p.

CABANNES, Yves [dir.] (2003) : *Budget Participatif et finances locales*. Document de base, PGU (UN-Habitat), Séminaire de lancement du Réseau 9 Urb-al.

DELLA PORTA, Donatella (2005) : « Making the Polis: Social Forums and Democracy in the Global Justice Movement », *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 10, n° 1, p. 73-94.

FONT, Joan [dir.] (2001) : *Ciudadanos y decisionas publicas*, Barcelone, Editorial Ariel.

FUNG, Archon ; WRIGHT, Erik Olin [dirs] (2004) : *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Londres, ed. Verso.

GAXIE, Daniel (1978) : *Le cens caché : inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, éd. du Seuil, 272p..

GRET, Marion ; SINTOMER, Yves (2002) : *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*. Paris, éd. La Découverte, 144p.

HERZBERG Carsten ; RÖCKE, Anja et SINTOMER Yves [dirs] (2005) : *Participatory Budgets in a European Comparative Approach. Perspectives and Chances of the Cooperative State at the Municipal Level in Germany and Europe*, Volume II, Centre Marc Bloch/Hans-Böckler-Stiftung/Humboldt-Universität, Berlin, (www.buergerhaushalt-europa.de).

NEZ, Héloïse ; TALPIN, Julien (2008) : « Démocratie participative et renouvellement du communisme municipal : une analyse de la généalogie de quelques dispositifs participatifs en Ile-de-France », communication au colloque *Généalogie de la démocratie participative*, Paris, Iresco, février.

NARAYAN, David (1999) : *Bonds and bridges: social capital and poverty*, World Bank, Poverty reduction and Economic Management Network, Poverty Division, Washington DC.

NORRIS, Pippa (2002) : *The Democratic Phoenix: reinventing political activism*, Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE (2001) : *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy making*, Paris, OCDE.

SMERIGLIO, Massimiliano ; PECIOLA Gianluca et UMMARINO Lucianno, [dirs] (2005) : *Pillola rossa o pillola blu? Pratiche di Democrazia Partecipativa nel Municipio Roma XI*, Intra Moenia Edition, Rome.

SINTOMER, Yves (2005) : « Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos », *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, n° 31, p. 63-92.

SOMMIER, Isabelle (2001) : *Les nouveaux mouvements contestataires à l'heure de la mondialisation*, Paris, éd. Flammarion.

TALPIN, Julien (2006) : « Jouer les bons citoyens. Les effets contrastés de la participation au sein de dispositifs participatifs » *Politix*, vol. 19 n° 75, p. 13-31.

Idem, (2007) : « Who Governs in Participatory Budgeting Institutions? The Impact of Citizen Participation in Municipal Decision-Making Processes in a Comparative Perspective », (in) DEWITT, Philippe, et al. [dir.]. *Towards DIY-Politics. Participatory and Direct Democracy at the Local Level in Europe*, Bruges, éd. Vanden Broele, p. 103-125.

VERBA, Sidney LEHMAN SCHLOZMAN, Kay et BRADY, Henry (1995) : *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge, Harvard University Press.

VIERA da CUNHA, Patricio (1997) : *The limits and merits of participation*, World Bank, Office of the Senior Vice President and Chief Economist, Development Economics, Whashington DC.