Le budget participatif : l’empowerment collectif citoyen… jusqu’à un certain point

40- 01/12/2021 – Déléguer le pouvoir de décider des investissements d’intérêt général est un acte de démocratie directe. Pour que cette délégation soit la plus fructueuse possible, plusieurs conditions doivent être réunies : une municipalité engagée, une tradition de participation des habitants aux affaires de la cité, des individus désireux de faire valoir leur capacité d’initiatives au bénéfice de tous et des facilitateurs qui portent la démarche. Enfin, il faut s’obliger à toujours repenser la formule pour en éliminer les failles, les biais, les zones d’ombre. De la ruche aux projets au forum citoyen, en 7 éditions Grenoble a eu à cœur de renouveler les modalités d’organisation de son budget participatif. Cet exercice complexe d’empowerment renforce la capacité d’agir des individus, fait la part belle à la collaboration et à la co-production de solutions pragmatiques. Cependant, en restant sous contrôle de la municipalité ce processus émancipateur ne relève que partiellement de l’empowerment collectif citoyen. Explications…

Des premiers Groupes d’Action Municipale (GAM) créés sous l’impulsion d’Hubert Dubedout en 1965, au budget participatif en passant par les conseils citoyens indépendants et par le droit d’interpellation, Grenoble cultive la démocratie de proximité. Terre d’innovations sociales, la ville aux 5 000 associations (pour 160 000 habitants soit 1 association pour 32 grenoblois*), se démarque aujourd’hui par sa capacité à reconsidérer sans cesse les formes de citoyenneté active.

« *La démocratie a besoin de se renouveler. Les gens ne se retrouvent plus dans les instances traditionnelles qui interviennent sur un temps long, où les jeunes sont sous-représentés, où perdurent les habitudes partisanes et où l'on n'arrive plus à dégager de vision globale, ni le sens de l'action.* constate Boris Kolytcheff, Chef de projet démocratie locale à Grenoble. *Dans ce contexte, denouvelles formes de relation avec le pouvoir, combinant démocratie représentative et participation directe doivent être expérimentées.* » C'est dans cet esprit qu'en 2015 la nouvelle municipalité emmenée par Eric Piolle (EEV), a adopté le cadre d'un budget participatif le dotant d'un fonds de 800 000 € soit 3,5 % du budget d'investissement municipal. Si le budget n'a pas bougé, en revanche, les modalités, elles, n'ont cessé d'évoluer pour permettre au plus grand nombre de participer, tant au titre de porteurs de projets qu'au titre de participants-votants.

La première édition du budget participatif

Ainsi, la première édition se déroulait en trois temps, l'appel à idées, la sélection et la présentation des projets par les porteurs dans le cadre de tables-rondes (La Ruche aux projets) et le vote à l'issue des exposés. Le public devait s'inscrire pour participer et les porteurs de projet devaient prendre la parole en grand groupe et en public.

Les limites de ce dispositif sont vite apparues, contraignant, limitatif, lourd et pas vraiment équitable car la prime allait au porteur le plus en verve. En s'appuyant sur leur connaissance d'usage, les responsables-facilitateurs ont, en concertation avec les intéressés (élus, habitant-es et services municipaux), modifié les règles du jeu pour que le processus soit plus inclusif, plus dynamique et pédagogique. « *À chaque édition, une étude statistique des participants et des votes permet d'identifier les publics qui ne se mobilisent*

pas et les groupes sur lesquels nos efforts doivent être concentrés. A partir de ces retours, nous avons décidé de faire évoluer le temps de sélection vers un temps de rencontre plus souple, plus convivial, le Forum des idées. » relate le Chef de projet.

Les étapes du budget participatif © Ville de Grenoble

Le nouveau design du budget participatif

Aujourd'hui, chaque étape est appréhendée avec le souci de toucher le plus grand nombre et d'expliquer les enjeux de la démocratie. Par exemple, lors de **l'appel à idées** (phase 1), un travail de terrain est réalisé dans les maisons des habitant-es pour augmenter la participation des personnes, notamment les plus éloignées de ces initiatives comme celles qu'on appelle les « invisibles ». Ces efforts ont porté leur fruit, des projets émanent de tous les quartiers de la ville et de toutes les couches sociales. En moyenne 120 idées sont présentées chaque année, 75% par des habitants, hommes et

femmes d'une moyenne d'âge de 30 ans, 25% par des associations. Leurs initiatives sont passées au tamis de la recevabilité. Là encore les critères ont été revus en concertation avec les précédents porteurs et participants. « *Nous avons insisté sur la visée collective et le caractère réaliste de la proposition. Nous voulions éviter de mobiliser des porteurs dont les projets sont visiblement trop onéreux ou non conformes au règlement*. *En aucun cas, il ne s'agit d'une étude d'opportunité politique mais bien d'une analyse fondée uniquement sur des critères objectifs (capacité technique pour réaliser le projet, possibilité juridique, budget maximal de 400 000 euros par projet*». précise Boris Kolytcheff. Passée cette étape, les postulants bénéficient du soutien d'une équipe logistique qui va leur apporter une vue d'ensemble.

Une idée singulière => Un projet pour tous : l'apprentissage du collectif par le budget participatif

Des facilitateurs vont aussi les aider à communiquer lors du **forum à idées** (phase 2). Les porteurs reçoivent des conseils pour réaliser une accroche, un texte de présentation avec argumentaires, une aide à la préparation du stand qu'ils tiendront au forum… Durant cette journée de présélection, les participants sont invités à faire le tour des stands, à échanger avec les porteurs ; à l'issue de leur visite, ils devront retenir 5 projets.
Pourquoi 5 ? Parce qu'après étude, les organisateurs ont constaté que seul un vote multiple permettait de dépasser les votes de complaisance, favorables à la famille, aux amis, aux collègues de bureau. Selon Boris Kolytcheff « *Ce n'est qu'à partir de la 4ème et 5ème sélection que l'on s'affranchit de la sphère privée pour s'intéresser aux projets plus généraux.* » Le temps du forum est un temps de convivialité et

d’échanges ; il vise à mettre en lumière toutes les propositions.

Lors de cette première sélection une trentaine de projets sont retenus. Vient ensuite **l’instruction** (phase 3) qui se déroule avec les équipes de la ville. La faisabilité des propositions est étudiée dans le détail. Les projets peuvent évoluer en fonction des contraintes juridiques, techniques et financières et ce *« uniquement si les porteurs de projet sont d’accord. Durant cette étape, ils se familiarisent avec les rouages et le fonctionnement de la collectivité ; c’est un moment très riche de dialogue et d’apprentissage, de part et d’autre» précise Boris Kolytcheff*. Avec le service municipal concerné, le porteur va sur le terrain, étudie les contraintes, imagine des ajustements. Le porteur est souvent surpris par le montant des aménagements qu’il préconise. En effet, l’intervention sur l’espace public entraîne des surcoûts qu’on n’envisage pas de prime abord comme l’étude des réseaux souterrains, la réalisation de dalles de fixation… Les équipements sont aussi plus onéreux. Ainsi, un banc public budgété à 100€ est évalué par les services municipaux à 600€ du fait des exigences de robustesse et de durabilité.

Une fois le projet finalisé et son budget arrêté, débute alors **la campagne d’information** de la population (phase 4). La ville réalise les supports de présentation affiches, dépliants, flyers, expositions, clips diffusés sur la chaîne locale Télé-Grenoble toujours en lien avec les porteurs de projet. Des moments festifs sont organisés par la municipalité, caravane, fêtes de quartier, festivals… L’occasion pour les porteurs de projets de se rencontrer, d’expliquer au public leur vision de l’espace urbain, les opportunités offertes par le budget participatif et de présenter leur idée au plus grand nombre. La campagne dure deux mois..

Le vote final des grenoblois (phase 5) est organisé en parallèle de la campagne d'information, soit 9 mois après le lancement de l'opération. Durant un mois les habitants de plus de 16 ans sont invités à sélectionner 5 projets en présentiel ou par vote électronique. Des bureaux de vote sont installés dans toute la ville, sur les marchés, il en est même d'itinérants car l'important, encore une fois, est d'aller au-devant du public, pour expliquer la démarche, les enjeux, la créativité des habitants, la démocratie directe… « *Redonner du pouvoir d'agir, c'est d'abord sortir de son bureau et aller à la rencontre des gens* » prône Boris Kolytcheff. Pour éviter qu'une personne ne vote deux fois, une pièce d'identité est demandée. **En 2019, 7 000 personnes ont participé à cette élection soit 7% des habitants – 5 000 en 2020 mais le vote a été mené en plein pandémie. Une dizaine de projets sont retenus chaque année**.

Le porteur intègre alors un groupe de travail auquel participent aussi les services techniques de la ville et la direction de l'action territoriale. Chacun apporte son point de vue, de professionnel, de citoyen et **la mise en œuvre** du projet est planifiée (phase 6). Son exécution peut prendre jusqu'à un an et demi. Enfin arrive le jour de la réception qui se déroulera dans le cadre d'une **inauguration publique** (phase 7) en présence des élus et de l'auteur.

Les 40 aménagements réalisés depuis le début du budget participatif apportent des réponses locales aux problèmes qui traversent la société. Ces initiatives pragmatiques se révèlent très efficaces car elles tiennent compte de la réalité du terrain, des perceptions, de la motivation et de la culture de la population.

Quand une idée individuelle à portée citoyenne devient un projet co-construit avec la collectivité

Quelques exemples d'aménagements et d'installations retenus dans le cadre du budget participatif. « *Avant 80% des projets avaient un impact restreint et géolocalisé. Aujourd'hui, 90% concernent la ville dans son ensemble* » note Boris Kolytcheff

Liste des projets retenus lors de la 6 eme édition du Budget Participatif

Toilettes sèches situées au Parc Marliave ©Alain Fischer Ville de Grenoble

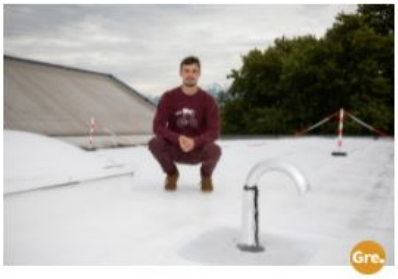
- **Toilettes sèches - l'expérience écologique urbaine** (110 000 €) : Installation de toilettes sèches fonctionnelles, accessibles à tou-tes et écologiques.
- **Superflux - protections hygiéniques bio gratuites** (7 000 €) : Mise en place de distributeurs de protections hygiéniques bio grâce aux dons et au recyclage et organisation d'ateliers sur le cycle menstruel et la prévention.

- **La Grenobloise** (100 000 €) : Réparer les bornes d'eau potable en panne et en installer de nouvelles.
- **Abeille'toit** (10 000 €) : Installer des abris pour insectes sur le toit du Plateau dans le quartier Mistral pour observer et répertorier les espèces présentes à Grenoble.
- **Espace de culture pédagogique et mutualisé** (75 000 €) : Création d'un espace expérimental et pédagogique dédié à l'alimentation durable.
- **Vers le haut – vers le bas** (120 000 €): Végétalisation des rues par le sol en alternance de matériaux (herbe, terre, béton) et par les airs grâce à l'installation de pergolas.
- **La Guinguette** (190 000 €) : Création d'une scène de plein air de 200 m^2, couverte et ouverte toute l'année dans un parc de la ville. Un lieu convivial pour croiser les disciplines.
- **Réduire la facture énergétique des bâtiments** (15 000€) : Doter les bâtiments publics d'outils de mesure de la consommation énergétique et d'eau pour faciliter les économies.
- **Lieu d'accueil pour les enfants autistes Asperger** (15 000 €) : Avec l'association À Fleur de Peau, création d'un lieu d'accueil pour les enfants autistes Asperger de 6 à 12 ans en difficulté de scolarisation pour pallier le manque de prise en charge et faire le relais de l'école.

Jardin sans frontière : se nourrir d'ici et d'ailleurs

Florence et Alpha se sont rencontrés au sein de l'association Cuisine sans frontière en 2017. Deux...

— **20 avril 2021**



Cool Roof : une solution fraîcheur

A l'automne, le toit de La Bifurk a été totalement recouvert d'une peinture blanche dans le but...

— **09 oct. 2020**

Handiparc : six aires de jeux adaptées à tou-tes

Arrivé deuxième au vote du Budget participatif en 2018, Handiparc propose une aire de jeux adaptée...

— **17 juil. 2020**

Une terrasse ludique au marché Europole

Une première terrasse ludique a été inaugurée début juillet. Issue du budget participatif 2017,...

— **16 juil. 2020**

Grebox à partager

Et si on partageait nos objets dont on ne se sert plus ? C'est l'idée aujourd'hui concrétisée de...

— **24 févr. 2020**

Un Lîeu pour les habitant-es de la ville et de la rue

Lors du Budget Participatif 2017, le collectif Parlons-en a proposé la création d'un lieu de débat...

— **21 févr. 2020**

Quelques unes des 39 réalisations imaginées par les habitants ©Ville de Grenoble

Chacun apprend de l'autre

Les services municipaux reconnaissent le savoir expérientiel du citoyen. Ils apprennent à ne plus intervenir en tant que sachants mais en tant que coachs et partenaires et mettent leur expertise au service d'un projet commun. Le budget participatif leur fournit un baromètre des préoccupations majeures de leurs concitoyens.

Les facilitateurs s'initient à la co-construction, s'habituent à revoir leurs modalités et pratiques d'intervention en concertation avec les porteurs et participants. Ils tiennent compte des feedbacks du public et créent avec eux les

conditions d’une collaboration plus transparente et efficace.

Les porteurs de projets découvrent les contraintes et les procédures de l’action publique. Ils gagnent en confiance, en autonomie, en connaissance des codes, en expertise et en compréhension des difficultés techniques et des enjeux sociaux. Leur vision s’élargit. Autrefois concentrés sur leur environnement proche, hall d’immeuble, rue, quartier, leurs projets sont désormais pensés pour être installés sur des échelles plus vastes. Ils apprennent à transposer une idée singulière en une réalisation collective. Leur réflexion sur le “mieux vivre ensemble” et l’accompagnement qui entoure la faisabilité de leur idée forment les porteurs de projets à une approche systémique de la ville. Suite à cette expérience, riche d’enseignements, certains ont retrouvé un emploi, d’autres ont développé leur entreprise.

La corrélation entre l’entrée d’une personne dans un processus d’empowerment collectif et l’augmentation de son empowerment psychologique est vérifiée. (NDLR)

Les habitants s’approprient une nouvelle forme d’intervention directe sur l’espace urbain et acquièrent un plus grand contrôle sur les processus de décisions politiques.

La municipalité fait montre de modernité en cultivant l’art de la coopération régulière avec les citoyens Elle gagne une palette de projets originaux qui témoignent de la créativité de ses habitant-es. Elle s’enrichit des diversités de vues, de cultures et de sources d’inspiration. Avec le budget participatif, le politique sort des logiques partisanes pour devenir le gardien des règles démocratiques et des valeurs de la République.

La reconnaissance du savoir expérientiel citoyen par les services municipaux, la découverte des contraintes de l’action publique par les porteurs de projets et l’appropriation par

les habitants de cette nouvelle forme d'intervention directe et de contrôle sont à mettre à l'actif du budget participatif, véritable laboratoire de la démocratie directe. Peut-on pour autant parler d'empowerment collectif citoyen ?

L'empowerment collectif citoyen… Jusqu'à un certain point – Décryptage

Le budget participatif sert l'empowerment top-down et, dans une moindre mesure, l'empowerment bottom-up des habitants…

Top-down : de la municipalité aux citoyens, transfert d'actions d'intérêt général et de leur financement

Concrètement, la ville transfère aux citoyens la capacité d'intervenir directement sur l'espace urbain. Par le vote elle leur délègue également le pouvoir d'évaluation, de sélection et de décision.

La municipalité intervient pour fixer le cadre : le montant de l'ensemble du buget octroyé et la nature des projets qui doivent relever des investissements. Elle laisse aux porteurs de projets, participants et équipe de démocratie locale le soin de mettre en œuvre les autres règles (critères de sélection, procédures de votes…) et de les faire évoluer afin d'accroître l'implication des habitant-es. Cette délégation de pouvoir reste encadrée par les équipes municipales. Elle est accompagnée d'une démarche pédagogique d'explication et de sensibilisation au processus démocratique.

Le budget participatif est un outil de capacitation qui participe à la responsabilisation des citoyens, qu'ils soient porteurs de projets ou votants. Les habitants passent du statut de consommateurs de services publics ou de spectateurs passifs ou hostiles à celui de possibles acteurs du changement. En tant que porteurs de projets, les candidats proposent une réponse originale aux besoins non satisfaits des

habitants ou aux grands défis sociétaux. Cet engagement les oblige à être créatifs, à penser leur action en fonction de critères de solidarité, à développer leur capacité de concertation et à planifier leur participation sur le long terme.

Les porteurs de projets franchissent différents stades d'empowerment individuel ou psychologique

1, le constat, la prise de conscience d'une carence, d'une fragilité particulière, d'un dysfonctionnement, d'un besoin spécifique non satisfait (auto-conscience)

2, l'acquisition de savoirs, de compétences notamment par le soutien de facilitateurs. Ils se familiarisent aux arcanes du fonctionnement administratif, du financement public et aux techniques de communication.

3, la montée en compétences et la prise en compte de leurs propositions jusqu'à sa réalisation renforcent leur estime de soi, leur sentiment d'auto-efficacité, d'auto-détermination, leur capacité à s'affirmer (agency). Leur participation civique conforte leur position sociale et leur influence sur leur communauté (impact)

Les porteurs de projet saisissent l'opportunité offerte par le budget participatif pour développer leurs réseaux et diffuser leurs messages. Le budget participatif leur apporte un soutien décisif ; leurs plans se matérialisent et ils gagnent en reconnaissance en tant que contributeurs au "mieux vivre la ville".

Par contre au niveau de l'empowerment collectif citoyen, les différents stades communautaire, collaboratif et sociétal ne sont pas pleinement atteints…

La logique du budget participatif détermine la nature et la finalité de l'action. Celle-ci doit être orientée vers la

réalisation d'aménagements améliorant le quotidien des grenoblois. Les projets apportent des solutions ponctuelles, à échelle urbaine à des questions de société, par exemple la végétalisation des rues est un moyen de lutter contre le réchauffement climatique, les distributeurs de protections hygiéniques réduisent la précarité menstruelle. Mais ces mesures palliatives ne s'attaquent pas aux causes profondes.

L'empowerment communautaire correspond au temps de la construction d'un collectif, étape au cours de laquelle les individus, poursuivant le même objectif ou la même cause, font société. Ici, le groupe est coordonné non pas par les individus eux-mêmes mais par les agents et ces derniers sont financés alors que les porteurs de projets réalisent un travail à titre bénévole. Associés à la stratégie de valorisation du dispositif, ils pourront, s'ils le souhaitent devenir les ambassadeurs du budget participatif.

L'*empowerment* collaboratif désigne le partage de connaissances, des compétences, l'accès et la maîtrise collective des ressources, la conception de mesures correctrices et la mise en œuvre d'actions. Le budget participatif permet la co-création d'aménagements imaginés par les porteurs de projets mais la municipalité reste aux commandes. Elle encadre les flux de connaissances ainsi que les modalités de communication. Ses accompagnements sont individualisés. Par contre les modalités d'organisation sont co-évaluées chaque année avec le public qui a son mot à dire et peut intervenir directement. Ainsi, la page Internet du Budget Participatif a été entièrement revue avec un groupe d'habitant-es.

Enfin**, l'empowerment sociétal** qui caractérise la volonté de traiter les problèmes à la source en intervenant sur le système de pouvoir, n'est pas abordé ici. La démarche est circonscrite et limitée par la municipalité et suppose une acceptation de la procédure. L'action des porteurs de projet n'est pas inscrite au niveau socio-politique, elle n'interroge

pas l’organisation sociale, ne se positionne pas sur la revendication de nouveaux droits en vue d’une plus grande justice sociale ou d’une transformation de la société en profondeur. Le budget participatif ne prévoit pas d’espace pour une analyse critique des rapports de force, de l’accès aux ressources publiques, des déséquilibres entre porteurs bénévoles et acteurs municipaux, ce n’est pas non plus le lieu où se développent une réflexion sur les mécanismes d’auto-gestion ou de contrôle citoyen du politique.

Ces limites, inhérentes à l’empowerment top-down, n’empêchent pas les individus de participer à titre personnel ou collectif à des actions à dimension urbaine et aux habitant-es de parvenir à un consensus sur les installations à mettre en œuvre. Le budget participatif qui s’inscrit dans un approche descendante de l’empowerment crée les conditions favorables à un empowerment ascendant, certes limité mais tout de même efficient.

Top-down et bottom-up
Le budget participatif montre que les forces top-down et bottom-up, présentées dans la littérature comme les dynamiques antagonistes de l’empowerment, recèlent en réalité de nombreuses convergences. La combinaison de ces deux approches apparait comme une piste prometteuse pour le renouveau d’une démocratie fragilisée.

————-

Chiffres clés du budget participatif

1990 Porto Alegre est la ville pionnière du budget participatif. Depuis, l’idée a été reprise par 3 000 villes dans le monde (2021)

En France,
En 2015, cinq villes ont adopté le budget participatif : Metz, Paris, Rennes, Montreuil et Grenoble.

2019, le budget participatif est au programme de 275 villes de tous bords et aussi de métropoles, départements, régions.

2022, création d’une Association Nationale des Budgets Participatifs.

A Grenoble
Depuis 2015, le budget participatif a primé 59 projets et 39 ont été réalisés. Enfin, 94 projets ont été présentés en 2021.

* Le département de l’Isère (38) compte quant à lui 27 000 associations

Marie-Georges Fayn

*Pour plus d’information contacter : Boris Kolytcheff, chef de projet Démocratie locale – **boris.kolytcheff@grenoble.fr***