

Un budget participatif à l'européenne

On entend souvent dire que le budget participatif serait réservé aux pays du Sud, marqués par de fortes disparités sociales et spatiales, et par une faible capacité redistributive de l'État. Or, la municipalité espagnole de Cordoue l'expérimente depuis déjà six ans.

Cordoue, deuxième ville andalouse accueillant plus de 300 000 habitants, a toujours été pionnière en matière de participation. Elle est la première commune espagnole à définir un règlement de participation citoyenne en 1983, à instaurer la cogestion de certains services municipaux avec les associations de quartier en 1990, puis à mettre en place un budget participatif en 2001. Ce dernier projet politique a été lancé par l'équipe municipale postcommuniste après les élections locales de 1999. Il s'inscrit dans un processus historique de participation, structuré autour du mouvement associatif et, plus particulièrement, des associations de quartier. Le budget participatif vise à démocratiser la prise de décision en associant les citoyens à la définition des choix budgétaires. Il s'agit également de prendre des décisions qui correspondent davantage aux besoins des citoyens, de réactiver le mouvement social en impliquant de nouveaux acteurs et de favoriser les investissements dans les quartiers les plus démunis.

4 % du budget municipal

Cette expérience représente une innovation politique majeure en Europe, car elle permet aux citoyens de décider de l'allocation d'environ 4 % des ressources budgétaires municipales. Surtout, le gouvernement local s'engage à réaliser les décisions adoptées au cours du processus de participation. Le premier modèle du budget participatif (2001-2003), directement inspiré de l'expérience de Porto Alegre, au Brésil, était destiné à tous les citoyens. Les habitants étaient invités à formuler et à prioriser leurs besoins dans des assemblées de quartier. Les priorités budgétaires, définies au niveau microlocal, étaient ensuite hiérarchisées à l'échelle de la commune par un conseil de la ville, majoritairement composé de représentants des assemblées de quartier. Les critères de définition des priorités, reposant sur un principe de justice sociale, étaient définis au début du processus de participation. Toutes les règles du dispositif participatif étaient élaborées par les participants eux-mêmes : quatre-vingt à quatre-vingt-dix agents du budget participatif étaient élus chaque année dans les assemblées de quartier afin d'établir, au cours de journées de formations, un « auto-règlement » du budget participatif. Leur rôle était également de coordonner la suite du processus avec les employés municipaux. Ce dispositif participatif flexible, transparent et autorégulé, a créé une réelle dynamique de participation à Cordoue, les choix élaborés au cours du processus étant effectivement assumés par la municipalité.

Une méthodologie contestée

La principale difficulté rencontrée par les initiateurs du processus a été d'articuler la participation des associations et celle des citoyens non organisés. Dans un climat d'apathie politique, l'équipe municipale souhaitait diriger le budget participatif vers tous les citoyens, sans donner de rôle particulier aux structures traditionnelles de participation. Mais les associations de quartier se sont opposées avec virulence à un processus qui octroyait à tout individu le même droit à participer. Elles l'ont perçu comme une remise en cause de leur statut de représentants légitimes des habitants devant les autorités municipales. Paradoxalement, les représentants de ces associations de quartier, qui ont fini par boycotter le budget participatif,

étaient majoritaires dans les assemblées de quartier et les journées de formation. Le poids historique acquis par ces associations de quartier a incité la mairie à réformer le processus. Le deuxième modèle de budget participatif (2005-2006), dont la méthodologie a été définie en 2004 par des représentants de la mairie et de la fédération des associations de quartier, s'appuie davantage sur la participation des citoyens organisés. Si une certaine dose de participation individuelle de citoyens non organisés est maintenue, leur poids dans la décision se trouve réduit. À présent, les propositions citoyennes ne sont plus définies au sein d'assemblées de quartier, ouvertes à tous, mais dans les « plans de quartiers », élaborés par les associations de quartier au début du processus. Les assemblées de quartier ne font donc plus que hiérarchiser des propositions déjà établies. D'autre part, des assemblées thématiques ont été introduites pour permettre une participation des associations sectorielles. La nouvelle composition du conseil de la ville favorise également la participation des représentants associatifs.

Favoriser certains quartiers

Au-delà de ce changement de modèle, ce budget participatif démontre que l'on peut mettre en place, dans un contexte européen, des mécanismes participatifs décisionnels sur les choix budgétaires municipaux. Certes, certains domaines de compétence sont exclus du processus (l'urbanisme, la sécurité, les ressources humaines et les impôts) et la proportion du budget municipal décidé au sein du budget participatif reste faible. L'impact sur la définition des politiques publiques, la structure globale de l'administration et la redistribution des richesses ne peut donc qu'être limité. Mais cette pratique politique a permis à des citoyens non élus de décider directement de certains choix budgétaires de leur ville. Elle a impulsé un travail transversal entre les différents services municipaux, et favorisé les quartiers les moins dotés d'infrastructures dans le choix des investissements. Des résultats intéressants. **Héloïse Nez**