

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



Le Budget Participatif à Lausanne : comment approfondir la démocratie locale ?

Osmany Porto de Oliveira

Professeur du Département de Relations Internationales de l'Université Fédérale de São Paulo (Brésil) et Coordinateur du Laboratoire de Politiques Publiques Internationales (Laboppi)

Ce *policy briefing* a été préparé suite au Forum – Le budget participatif : Utopies & réalités. Les recommandations ici présentés sont une synthèse des observations des discussions entre les habitants dans les ateliers, des échanges réalisés par l'auteur avec les fonctionnaires de la mairie et les représentantes de la société civile travaillant sur le BP à Lausanne, et l'analyse de documents concernant le BP dans cette ville.

La participation citoyenne est considérée un élément crucial pour la bonne gestion des villes, par les Nations Unies dans la Nouvelle Agenda Urbaine (United Nations 2017). Différentes autorités publiques ont choisi le Budget Participatif (BP) comme un instrument pour inclure les habitants dans les processus de production des politiques publiques. Cet instrument développé en 1989 Porto Alegre, au Brésil,ⁱ est de nos jours présent dans plus de 10,000 villes au monde (Dias, Enríquez, Júlio 2019).

Reconnu comme une bonne pratique par la Banque Mondiale, de nos jours, le BP fait partie du quotidien des villes comme Paris et New York. Le BP est né comme un projet de radicalisation de la démocratie, de promotion de l'inclusion et de justice sociale. Malgré cela, la diffusion internationale du BP a produit des

pratiques très différentes et, de nos jours, il y en a plusieurs modèles.

Le BP est adapté à la réalité locale de chaque ville, qui choisit ses propres méthodes d'engagement citoyen, le montant du budget discuté avec les habitants et l'intensité de la participation. Différents éléments politiques, budgétaires et concernant la capacité de gestion des politiques publiques sont déterminants dans la configuration du modèle du BP. Il n'y a pas une solution qui fonctionne pour tous les villes et la construction du BP est souvent inscrit dans un processus d'expérimentation continue, afin d'observer les défis et opportunités pour améliorer l'expérience. Dans ce *Policy Briefing*, nous allons présenter des recommandations pour que l'expérience Lausannoise puisse approfondir et perfectionner son modèle.

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



En Suisse des expériences de BP commencent à émerger,ⁱⁱ notamment avec le cas pionnier de Lausanne, qui a adopté le BP en 2019, dans le cadre d'un projet pilote de trois ans.ⁱⁱⁱ À Lausanne, le BP est un instrument pour financer des projets proposés par les habitant·e·s pour leurs quartiers, avec un budget alloué par le Conseil Communal. Chaque projet ne doit pas dépasser CHF 20'000. En 2019 l'enveloppe pour le BP fut de CHF 100'000 et en 2020 de CHF 150'000. Le BP porte le principe que les ressources doivent être orientées vers les besoins de la population, notamment les plus modestes.

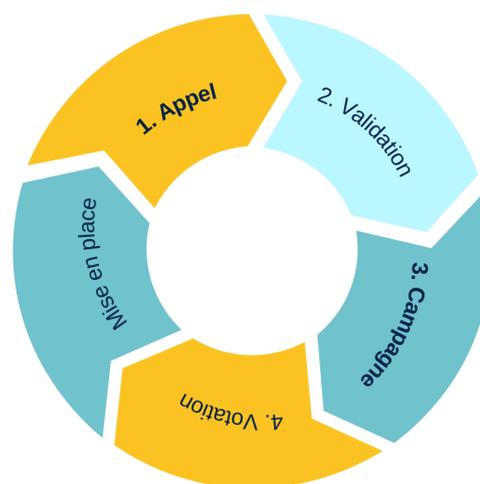
À Lausanne, le BP a pour objectif renforcer le lien social entre les habitants, et faire parvenir leurs voix auprès de l'administration publique, aussi bien qu'inventer une nouvelle culture démocratique. Le BP est piloté par le Secrétariat général de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers. Une des spécificités de cette politique est le fait que les citoyens sont les responsables pour l'élaboration des projets qu'ils déposent.

Le cycle du BP est divisé en quatre étapes, avant la mise en place des projets. Premièrement, un appel public à projet est créé. Les projets doivent être portés par minimum trois personnes et répondre à un besoin en vue d'améliorer la qualité de vie du quartier. Ensuite, les projets sont examinés par la Mairie. Les projets conformes passent à la troisième phase, de campagne d'information sur les projets. Le cycle se conclut avec le vote des habitants, qui est suivi par la mise en place des projets retenus (Ville de Lausanne

2019, 3). Les projets envisagés par les habitants sont de natures différentes, comme par exemple dans l'éducation, culture, sports et loisir, environnement, lien social, entre autres (Benli-Trichet et Kübler 2022).

Si le BP a permis aux habitants d'être protagonistes dans la fabrique de politiques publiques de quartier lausannoises, ceci n'a pas été un processus simple et sans contraintes. Différents défis ont été rencontrés par les habitants et la société civile dans le cadre du BP.

Cycle du BP Lausannois



Afin de permettre l'évaluation et amélioration du modèle du BP, l'Association Reliefs a produit des documents de suivi de l'expérience, la Mairie a financé la production d'un Rapport final d'évaluation du projet pilote 2019-2021, réalisée par l'Université de Zurich^{iv} et

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



organisé un forum participatif avec les habitants. Dans différents bilans, l'Association Reliefs a insisté sur le fait que la soumission des projets dans le BP par des citoyens sans expertise sur les procédures techniques de l'administration publique est très limitée.^v Selon les bilans, ceci peut favoriser la reproduction des inégalités entre les individus, car ceux qui ont déjà connaissance ou qui sont des professionnels qui travaillent avec le pouvoir public ont plus de chance de préparer un projet suivant les procédures. A son tour, le Rapport d'évaluation du BP a montré une faible participation des jeunes et des personnes âgées dans le processus (Benli-Trichet et Kübler 2022, p. 16 et 19).

Le Forum – Le budget participatif : Utopies & réalités a été organisé par l'association Reliefs, sur mandat du Secrétariat Général Enfance, Jeunesse et Quartiers de la Ville de Lausanne eu lieu le 25 mars, 2023 dans l'espace Arsenic, à Lausanne. Suivant une méthodologie participative, les habitants de Lausanne ont été invités à réfléchir et discuter sur le BP dans deux ateliers réalisés en moments distincts, intitulés (1) **Utopies** et (2) **Réalités**.

Le premier atelier a eu pour objectif de cerner la discussion sur le sens attribué par les habitants autour de l'idée de qualité de vie en ville et de participation des habitant·es, ainsi que d'identifier des pistes pour améliorer la qualité de vie et renforcer la participation de tou·tes les habitant·es. Le deuxième atelier, a eu pour objectif d'évaluer en quoi, le BP lausannois, permet de mettre en œuvre les idées

formulées par les habitant.e.s en termes de qualité de vie et de participation.



Atelier « Utopies », animé par l'Association Reliefs

Les éléments discutés dans les ateliers ont servi pour produire des listes d'idées pour améliorer le BP, lesquelles ont été affichées dans une grande salle. Les habitants ont pris conscience de toutes les idées et ensuite ont été invités à indiquer leurs priorités. Les habitants ont insisté, entre autres questions, sur la nécessité d'activer les relais entre la population et la mairie, créer des espaces de discussions, mobiliser la participation, rendre les procédures plus transparentes, faciliter la réalisation des projets et augmenter l'inclusion sociale (voir liste des propositions ci-dessous).

Liste des propositions avec au moins 4 indications

- Activer les relais : maisons quartiers ; contrats quartiers ; ambassadeur-drices-x (jeunes/seniors/migrant-e-s-x) ; associations ; écoles ; écoles de langues et cultures d'origines ; canton ; caravanes de quartiers (12).

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



- Renforcer l'accompagnement dans les quartiers où il y a de moins de projets soutenus et vérifier l'envie/besoin de déposer un projet (9)
- Acteurs associatifs, au sein des quartiers, qui mobilisent des personnes éloignées de la mesure du BP (9)
- Créer des lieux de rassemblements connus et identifiés comme étant des lieux d'échanges où parler des besoins du quartier avec une personne de l'administration (7)
- Identifier des personnes ressources au sein des communautés culturelles qui fassent l'interface entre réseau et maisons de quartier (7);
- Organiser dans les quartiers des rencontres pour faire émerger des idées/problèmes/besoins collectifs (6)
- Créer des dispositifs humains où collaborateurs et collaboratrices de la ville vont dans les quartiers à la rencontre des citoyens (6)
- Clarifier les motifs de non-faisabilité aux porteurs de projet (5)
- Espaces pour faire émerger des idées continus-permanents (une porte d'entrée vers différents dispositifs) (5)
- Toucher les enfants à travers l'école et un budget participatif dédié (4)
- Présence du BP dans TOUS les quartiers, sous forme de permanence avec une personne du quartier identifié comme charismatique et une personne de la ville (4)
- Faciliter la transposition/modélisation d'un projet d'un quartier à l'autre (4)

Dans ce *Policy Briefing* des recommandations basées sur trois plans s'adressent au cas de Lausanne : analytique, opérationnel et systémique (Porto de Oliveira et Massaco Koga 2022). La dimension analytique correspond à la capacité du pouvoir publique en collecter des informations, réaliser des études,

évaluations et interprétations sur les politiques publiques. Ceci est très important pour la mise en place de politiques publiques basées sur des évidences. La dimension opérationnelle concerne la capacité en termes de mise en place d'une politique publique. La dimension systémique considère le niveau confiance que les citoyens présentent vis-à-vis des actions de l'administration publique, aussi bien que la capacité du gouvernement d'entretenir des relations et de dialoguer avec la société.

I. Analytique

Les principes de renforcement du lien social, de la mobilisation du sens de citoyenneté et d'orientation des ressources financières publiques aux habitants plus modestes font partie de l'essence du BP lausannois. Pour saisir ces principes il est nécessaire de comprendre les besoins et les modalités d'engagement des habitants. Le premier pas pour avoir un panorama général et comprendre la micro-dimension de la participation sociale à Lausanne, c'est la réalisation d'une étude sociologique. Une enquête qui s'interroge sur les types d'habitants, leurs besoins et leurs formes d'engagement politique, en se penchant sur les mécanismes qui facilitent et restreignent leur participation sociale. Avoir un diagnostic clair sur la participation et sur ces éléments pourra aider l'administration publique à mieux adapter le BP aux besoins de la population. La réalisation des évaluations indépendantes du BP, de façon périodique, est également importante.

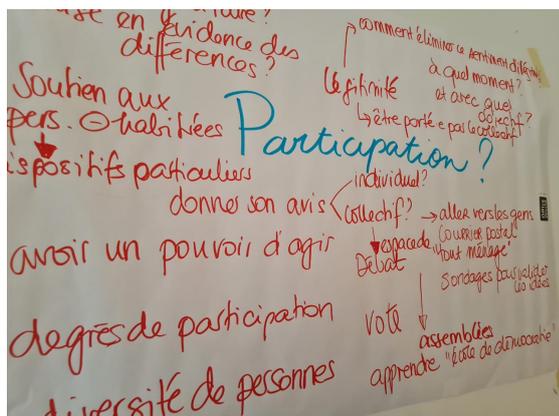
Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



II. Opérationnelles

Les discussions tenues dans le Forum – le Budget Participatif : utopies et réalités ont montré que la participation des habitants et leurs interactions directes sont considérés comme très importantes. Les observations de l'Association Reliefs dans les documents de suivi de l'expérience ont souligné également la difficulté technique pour les citoyens dans la soumission des projets, ce qui peut configurer comme une barrière à la participation. Cette dynamique peut favoriser la participation des personnes avec un niveau d'expertise, faisant en conséquence du BP un instrument peu inclusif. En outre, les projets présentés pour les quartiers plus centraux peuvent attirer plus d'intérêt, par rapport aux projets de quartiers plus éloignées. Ce qui peut concentrer les projets du BP dans des régions avec plus d'infrastructures.



Suggestions des habitants (atelier « Utopies »)

Des adaptations du modèle, pour alléger le poids administratif auprès des habitants dans la soumission des projets sont recommandés. En premier lieu, la création des mécanismes dans

l'administration publique ou en partenariat avec des organisations externes pour préparer les projets votés par les habitants, suivant les critères techniques et les porter durant la mise en œuvre. Ceci permettrait d'alléger le travail des habitants, en offrant accès aux personnes sans connaissance technique sur le développement de projets avec le pouvoir publique.

Ensuite, offrir des cours de formation pour les habitants directement engagés dans le BP, ayant comme contenu les principes de démocratie participative, gestion publique et finance municipale. La troisième recommandation opérationnelle concerne la possibilité de créer différents types de projets, avec des enveloppes différentes. Des projets pour l'ensemble de la ville et thématiques (culture, sport, environnement, jeunesse, etc.), qui pourraient bénéficier tous les habitants de Lausanne et des projets de quartier, pour des habitants résidants dans des régions spécifiques.

III. Systémique

La participation a été aperçue comme intrinsèquement associée à la qualité de vie, dans les discussions tenues au Forum. Les habitants ont insisté sur la nécessité de créer des espaces et des moments dans le processus du BP pour leur participation directe. En outre, selon le Rapport Final d'Évaluation (Benli-Trichet et Kübler 2022), des couches spécifiques de la société n'ont pas une participation expressive dans la BP, comme les enfants, jeunes et les personnes plus âgées. Afin de mieux activer le relais entre la mairie et

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



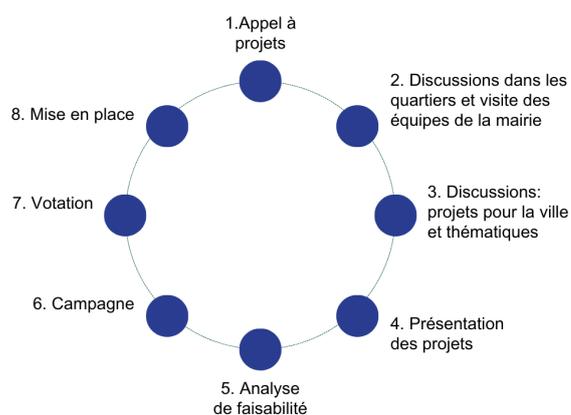
les habitants, il est recommandé de créer des mécanismes d'interaction avec les habitants. Durant le forum, l'idée d'identifier des « ambassadeurs et ambassadrices » de quartier, en mesure de mobiliser différents types de publiques, a été discuté comme une possibilité pour intensifier la participation.

L'inclusion des étapes et espaces de discussion entre les habitants sur des projets, comme par exemple des assemblées de quartiers, des assemblées pour la ville et des assemblées thématiques, peuvent être également envisagées dans le cycle du BP. Pour inclure l'enfance, jeunesse et personnes âgées, des espaces de participation et étapes dans le cycle dédiés, aussi bien que des enveloppes spécifiques peuvent être prévues pour leurs intérêts. Une possibilité peut être d'inclure la jeunesse et personnes âgées, dans des thématiques spécifiques du BP. Des modalités d'interaction plus adaptées à chaque publique peut également être mise en place, pour engager ces habitants dans le processus du BP. En ce qui concerne l'enfance et jeunesse, par exemple, avec la création un projet pilote de BP dans les écoles et des modalités d'interaction par les médias sociaux. Pour comprendre leurs besoins et types d'engagement, une étude serait nécessaire.

Afin de créer et renforcer des mécanismes de confiance des habitants dans l'administration publique, des instruments de communication transparente peuvent être mises en place. Les règles du BP doivent être claires, aussi bien que les raisons pour sélection et non-

sélection des projets. Des espaces pour l'équipe de la mairie pour présenter l'état de lieux des projets par les citoyens doivent aussi être envisagés et inclus dans le cycle du BP. Les informations concernant l'état de lieux doivent être communiquées aux citoyens.

Il est suggéré de réviser le cycle du BP, tenant en compte les recommandations sur la participation et transparence présentées dans le Forum. Une reformulation du cycle avec les étapes suivantes pourrait être envisagée : **1.** Appel à projets et mobilisation des habitants ; **2.** Discussion avec les habitants dans les quartiers et visite des équipes de la mairie ; **3.** Discussions des projets pour la ville et thématiques dans des forums spécifiques ; **4.** Présentation des projets ; **5.** Analyse de faisabilité par la Mairie ; **6.** Campagne ; **7.** Votation des projets ; **8.** Mise en place et suivi des œuvres par les habitants.



Proposition de cycle do BP

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



Les participants du Forum votent aux propositions discutées dans les ateliers

Il est suggéré que l'administration publique **introduise les modifications de façon progressive**, avec des projets pilotes spécifiques, en fonction de **sa capacité de les mettre en place**. Des évaluations permanentes sur les nouvelles initiatives du BP doivent être réalisés en permanence, pour garantir que les nécessités des habitants sont attendues et assurer la qualité de l'expérience participative.

Le BP de Lausanne a en potentiel de servir comme inspiration pour d'autres villes, en cas d'amélioration du modèle. L'ouverture du pouvoir public aux évaluations des experts indépendants et des habitants est très important pour que le BP puisse être approfondie et perfectionnée au fur et à mesure. C'est également important pour assurer que le BP soit en condition de rendre meilleure la qualité de vie des habitants. Des stratégies de marketing locale, national et internationale peuvent être envisagés dans perspective d'inclure Lausanne dans la mappemonde de la démocratie participative.

Synthèse des recommandations

Type	Recommandations
<i>Analytique</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Étude sociologique de la participation sociale2. Évaluations du BP indépendantes périodiques
<i>Opérationnelle</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Créer une structure pour porter les projets2. offrir des cours de formation pour les habitants3. créer différents types de projets, avec des enveloppes différentes
<i>Systémique</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Indiquer des « ambassadeurs et ambassadrices » de quartier2. Inclure des étapes et espaces de discussion3. Créer et renforcer des mécanismes de communication et transparence

Policy Briefing

N. 5 – 18/04/2023



Osmany Porto de Oliveira est professeur du Département de Relations Internationales de l'Université Fédérale de São Paulo (Brésil) et Coordinateur du Laboratoire de Politiques Publiques Internationales (Laboppi). Ses recherches portent sur la diffusion internationale des politiques publiques en particulier du Budget Participatif, des politiques sociales et d'action climatique. Il a écrit « Le transfert d'un modèle de démocratie participative : paradiplomatie entre Porto Alegre et Saint-Denis » (Éditions IHEAL/CREDAL, 2010) et *International Policy Diffusion and Participatory Budgeting* (Palgrave Macmillan, 2017 – disponible en français sur le titre « Ambassadeurs de la participation »).

Le Laboratoire de Politiques Publiques Internationales (Laboppi) est un programme de recherche et de dialogue avec la communauté du Département de Relations Internationales, de l'Université Fédérale de São Paulo. Adresse : Rua Oleska Winogradow, n° 100 - Jd. das Flores – Osasco – SP – Brésil.

ⁱ Voir à ce propos le livre *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville: le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 1998.

ⁱⁱ A Genève il y également une expérience de BP, dédié aux écoles, se reporter au site suivant pour plus d'informations: <https://www.geneve.ch/fr/themes/structures-accueil-enfance-activites-extrascolaires/ecole/budget-participatif-ecoles>, consulté le 10 avril, 2023.

Références bibliographiques

- Benli-Trichet, Marine, e Daniel Kübler. 2022. "Le budget participatif dans la ville de Lausanne – Rapport final d'évaluation du projet pilote 2019-2021". Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA).
- Dias, Nelson, Sahsil Enríquez, e Simone Júlio. 2019. *Participatory Budgeting World Atlas*. Vila Ruiva/Faro: Epopeia/Oficina. www.oficina.org.pt/atlas.
- Porto de Oliveira, Osmany, e Natália Massaco Koga. 2022. "Policy Transfer Capacity: The Role of Individuals, Organizations and Systems on the Adoption and Internationalization of Policy Instruments". *Administrative Theory & Praxis*, novembro, 1–19.
- United Nations. 2017. "New Urban Agenda". United Nations.
- Ville de Lausanne. 2019. *Directive relative au fonctionnement du Budget Participatif de la Commune de Lausanne*.
- ⁱⁱⁱ Pour les détails sur le fonctionnement du BP à Lausanne, voir la Directive relative au fonctionnement du Budget Participatif de la Commune de Lausanne, entrée en vigueur le 14, Janvier, 2019.
- ^{iv} Voir BENLI-TRICHET, M.; KÜBLER, D. Le budget participatif dans la ville de Lausanne – Rapport final d'évaluation du projet pilote 2019-2021. [s.l.] Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), 2022.
- ^v Voir les Bilans de l'accompagnement des habitant·e·s Budget Participatif de 2020 et 2021, produits par Reliefs.