

Dossier

Budgets participatifs

La démocratie numérique et la participation citoyenne

Rapport du groupe de travail :
Intégrer le citoyen à la procédure budgétaire,
20 juin 2018, présenté par M^{me} Paula Forteza

Mots-clés : finances de l'État - finances locales - procédure budgétaire
- communication des données budgétaires - budget participatif

Le président de l'Assemblée Nationale a mis en place dès 2017 des groupes de travail chargés de formuler des propositions pour la rénovation du travail parlementaire. L'un de ces groupes, présidé par M^{me} Cécile Untermaier et dont la rapporteure est M^{me} Paula Forteza, a présenté le 20 juin devant le bureau de l'assemblée un rapport comportant des propositions très originales portant notamment sur l'ouverture des données budgétaires et sur l'association des citoyens à la procédure d'élaboration des budgets au niveau local mais aussi au niveau national.

Budgets ouverts : une démarche participative basée sur la donnée

Les principes de consentement à l'impôt et de contrôle citoyen du budget sont inscrits dans notre droit constitutionnel à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Mais sa mise en œuvre contempo-

raire par l'article 47 de la Constitution – « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique » – laisse de côté toute possibilité pour les citoyens d'intervenir dans le processus budgétaire, désormais conçu comme un projet de loi de finances élaboré par l'Exécutif et voté par le Parlement. Or, comme nous l'avons évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. La défiance envers les responsables politiques ne fait que croître ; il nous revient de consacrer le principe de la participation et de la traduire dans les faits à toutes les étapes de la construc-

tion et du suivi de la loi. En cherchant à intégrer une dimension participative dans l'élaboration et le vote du budget, nous nous sommes confrontés à un chantier complexe qui implique des efforts soutenus en termes de transparence et d'ouverture des données publiques, de collaboration avec de nouveaux écosystèmes pour le développement d'outils numériques et la modernisation des stratégies de communication et, enfin, d'ingénierie institutionnelle. Nous avons mené un travail de recherche approfondi à travers, notamment, un cycle d'auditions, une revue des initiatives et des outils existants et un déplacement à l'étranger. Un constat émerge de façon claire et partagée : un véritable budget participatif, ambitieux et loyal, ne pourra se construire que sur la base d'un accès accru aux données budgétaires. Notre vision est donc bien celle d'un budget ouvert en tant que démarche participative basée sur la donnée. Les propositions suivantes visent à dresser une feuille de route permettant de la mettre en œuvre de façon progressive.

« On n'y comprend rien ! » Une masse d'information disponible...

Il est important de rappeler que l'accès à l'information en matière de finances publiques est une exigence constitutionnelle, découlant des articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ». Depuis la révision du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution impose aux administrations de publier des comptes « réguliers et sincères », donnant « une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette information existe et il est généralement admis que la France est un pays particulièrement transparent en matière de finances publiques. Dans la dernière enquête sur le budget ouvert, publiée par l'International budget partnership (IBP), la France se situe à la 11^e place du classement qui évalue le degré de transparence budgétaire dans 115 pays. Selon M. Renaud Duplay, sous-directeur de la direction du budget, « la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a transformé et décuplé tant la qualité que la quantité de l'information offerte à nos concitoyens ». Via la Représentation nationale, l'information des citoyens a été nettement améliorée, dans la mesure où les éléments d'informations prévus par la LOLF sont également publiés sur internet. La déclinaison des politiques publiques en missions, programmes et actions au sein des projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) a rendu plus lisibles et compréhensibles l'action de l'État et les différentes

lignes de son budget. Toute la documentation budgétaire de l'État est consultable sur le site du « Forum de la performance ». Il existe également une application mobile, Budgetek, depuis 2015. D'autres institutions publient aussi des documents et commentaires relatifs au budget de l'État, tels que la Cour des comptes, l'Assemblée nationale, et le Sénat, sur leurs sites respectifs.

... peu accessible et qui ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens

Mais, comme l'a reconnu M. Renaud Duplay, « la documentation pour les experts existe ; c'est plutôt la documentation plus compréhensible, plus directe, pour les journalistes ou autres, qui doit être développée ». Les informations budgétaires à destination du Parlement et accessibles à tous sont extrêmement nombreuses et leur préparation représente un temps de travail non négligeable pour les services de l'État. S'il reste des informations non publiées, comme les relevés de conclusion des réunions interministérielles de préparation du budget, les lettres-plafonds du Premier ministre, les réponses aux questionnaires budgétaires, on ne peut nier que la France est engagée depuis plusieurs années dans la voie de la transparence en matière budgétaire. Il semble cependant que cette information abondante ne réponde pas aux attentes des citoyens et qu'un sentiment d'opacité demeure. En effet, aucune institution auteur de documents et de données en lien avec la procédure budgétaire n'a consulté les citoyens pour comprendre leurs besoins et intérêts afin d'adapter les informations publiées. De plus, une information trop dense peut faire perdre l'essentiel. La masse de l'information disponible ne permet pas toujours au citoyen de trouver les chiffres utiles pour se faire une opinion. Rien que pour le projet de loi de finances initiale, le Parlement est destinataire de plus de quinze mille pages d'informations budgétaires. « En donnant trop à voir, cette masse d'informations comporte le risque de ne plus rien montrer », souligne M. Aboubakry Sy, auteur d'une thèse de droit public sur la transparence dans le droit budgétaire de l'État. Lors de son audition, Mme Cécile Le Guen, de Open Knowledge, rappelle que « la transparence est évidemment importante, mais n'oublions pas la nécessité de toute une pédagogie en amont [...] il s'agit de travailler à tout un système qui permette de rendre [les informations] intelligibles et compréhensibles d'une grande partie de la population ». Le journaliste M. Nicolas Kayser-Bril ajoute que « ce sont les écarts à la norme qui permettent de comprendre les lignes budgétaires. Il faut, pour

être capable de lire un budget, avoir acquis une connaissance de la norme, ce qui est évidemment compliqué ».*

Pas plus d'informations mais du code et des données

Visualiser, simuler, rejouer... bref, comprendre et contrôler

Le constat est partagé : face à la technicité du sujet et à la masse d'informations disponible, il est nécessaire de créer des outils et supports simplifiés non destinés aux spécialistes. Même si les services de l'État ont pleinement conscience de ce manque (le lancement récent de la plateforme « À quoi servent mes impôts ? » en témoigne), il semble que la réflexion sur ce point soit encore trop embryonnaire et que la collaboration avec des acteurs de la société civile engagés depuis longtemps dans cet effort soit une opportunité à développer. En effet, nombreux outils et initiatives sont développés par la société civile en France et à l'international, comme le Offenerhaushalt en Allemagne, le Ready Reckoner au Canada, le Budget Monitor en Georgie, Cooking Budgets développé avec le soutien de l'Union européenne ou l'atelier des finances publiques de l'Institut Montaigne en France (cf. panorama en annexe n° 6). Les acteurs français se plaignent cependant du manque de données disponibles, un obstacle devenu insurmontable pour une grande partie de ces projets. Quelques-uns vont jusqu'à se mobiliser et publier des demandes formelles d'ouverture, comme l'association Ouvrebote ou le militant Hervé Breton, par exemple. L'enjeu n'est donc pas de publier davantage d'informations, mais de développer un accès aux données et aux modèles sous-jacents dans des formats ouverts et lisibles par des machines. La publication d'informations et de documents budgétaires poursuit principalement un objectif de communication, tandis que les données sont une matière exploitable par des tiers. La réutilisation des données permet la création d'outils par des spécialistes (développeurs, économistes, associations, data-journalistes...) afin de rendre les informations plus accessibles et compréhensibles à travers des data-visualisations ou des supports visant à la communication et la pédagogie. La réutilisation des données budgétaires par la société civile permet aussi la création de services au bénéfice des citoyens et des agents publics, comme des simulateurs par exemple. Enfin, la provision des données et du code correspondant à chaque rapport publié permet leur reproductibilité et leur audibilité par des acteurs tiers et

indépendants ce qui renforce donc le contrôle citoyen, nécessaire au consentement à l'impôt.

La donnée, liant d'un écosystème collaboratif

En matière d'ouverture des données publiques, la France s'est engagée sur la voie d'une politique volontariste. La loi pour une République numérique promulguée en 2016, a introduit un principe d'ouverture des données par défaut, y compris pour les collectivités de plus de 3 500 habitants, la création d'un service public de la donnée et l'assimilation du code source des logiciels développés par l'État à des documents administratifs, permettant leur ouverture sous demande via le régime de la loi CADA¹. Or dans les faits, les données publiées en format ouvert et réutilisable relatives au budget de l'État sont encore limitées. Ainsi, les données publiées en open data sont moins précises que celles disponibles dans les projets annuels de performance en format littéral. Elles ne permettent pas d'isoler la dépense sur une action et d'identifier ainsi le coût d'une politique publique spécifique. Sans base de données permettant de suivre la dépense sur le temps long, elles ne permettent pas d'identifier l'évolution du coût d'une politique publique ou l'effet d'une réforme sur la dépense. Enfin, sans granularité territoriale, elles ne permettent pas de savoir combien on dépense sur chaque territoire. Nous retrouvons aussi des problématiques d'ouverture de données budgétaires à l'échelle locale par faute de connaissance technique ou d'acculturation des agents publics. Pour résoudre ces difficultés, nous devons commencer par conceptualiser l'open data en termes de flux. Il faudra ainsi chercher à ouvrir les données à la source (open data à la source), c'est-à-dire directement à partir des logiciels de gestion ou de comptabilité d'une part, et favoriser la mise en place d'interfaces de programmation applicative (API) d'autre part. Cela permettra dans un premier temps à la société et à la Représentation nationale d'avoir accès aux informations en temps réel et de réfléchir à l'exécution des budgets de l'État tout au long de l'exercice budgétaire, ainsi dans un second temps à des développeurs de créer des services de plus en plus complexes, comprenant des mises à jour automatiques et accessibles de manière continue. Par ailleurs, notre premier rapport « Démocratie numérique et participation : Laisser place à l'expérimentation » souligne l'importance que nous accordons à l'expérimentation et à l'outillage pour faire avancer de façon agile, nos propositions. Le besoin de collaborer, d'expérimenter et de tester des solutions est encore plus nécessaire dans le contexte

¹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

de ce rapport. Afin d'encourager la réutilisation des données budgétaires mises à disposition et la création de biens communs numériques au service d'une meilleure appropriation du processus budgétaire, nous avons besoin de consolider un écosystème, un réseau d'acteurs aux compétences complémentaires prêts à travailler ensemble et à collaborer. L'organisation d'un hackathon sur les données financières publiques à l'Assemblée nationale les 15 et 16 juin 2018 (annexe n° 5) est une mise en pratique de cette démarche et nous proposons que ce type d'événements soit organisé régulièrement. Cette démarche pourrait se poursuivre avec la mise en place d'un espace de travail collaboratif entre citoyens et députés, comme proposé dans le plan d'action de l'Assemblée nationale dans le cadre du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert et le rapport du groupe de travail « Ouverture de l'Assemblée nationale », et préfiguré par les activités du Bureau Ouvert.*

De l'appropriation à la participation Un processus réussi, issu du niveau local

Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières. Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir leur a été confié et des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers. Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne). En 2011 a été créé le portail Better Neighborhoods, qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de ce portail. Sous un format ludique (« gamifié », l'interface de la plateforme reprenant des fonctionnalités inspirées de celles des jeux vidéo), les citoyens de la ville doivent décider comment ils dépensent le budget qui leur a été individuellement attribué. Cette démarche permet donc aux citoyens de se mettre à la place des décideurs publics au moment de trancher et d'allouer les ressources au budget. Le développement récent de ces procédures dans les collectivités territoriales françaises

montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. Le budget participatif est un objet plastique, qui a vocation à se réformer et à s'adapter aux conditions et moyens locaux, pour concerner un nombre croissant de citoyens. En 2017, 47 communes françaises avaient mis en place un budget participatif. Ces dispositifs prévoient une allocation budgétaire de 9 euros en moyenne par habitant ; le budget participatif de la ville de Paris est le plus ambitieux, avec 92 millions d'euros octroyés, soit une moyenne de 41 euros par habitant.

Passer à l'échelon national avec une démarche ambitieuse

« Mettre en place un budget participatif au niveau national serait une superbe expérience progressiste [...] jamais cela n'a été mis en œuvre sur une aussi large échelle, nulle part dans le monde. » M. Robert Bjarnason, Citizens Foundations. L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse, qui doit s'inscrire dans la durée. Il ne s'agit pas de se contenter de copier le modèle des budgets participatifs locaux au niveau national, mais de mener une réflexion afin d'intégrer effectivement le citoyen dans le processus et d'améliorer le débat public sur ce sujet en faisant appel à l'intelligence collective. Nous avons identifié trois différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement en se basant sur les efforts continus d'ouverture des données et d'outillage que nous préconisons.

1. Ouvrir le processus de répartition des lignes budgétaires à impact local existantes

Il s'agit de sélectionner, dans les crédits mis à disposition des préfetures, des départements et des régions, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État _ par exemple, les crédits DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), les crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), les aides à la création, les aides au spectacle vivant, le fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE)... _ et d'organiser une dimension participative dans le processus administratif d'attribution, soit en impliquant des citoyens tirés au sort dans les commissions de répartition des crédits, soit en mettant en place des plateformes en ligne, permettant aux citoyens de voter et pré-sélectionner les projets de leur choix.

2. Créer une ligne budgétaire dédiée à la mise en place d'un budget participatif basé sur des projets

Au moyen d'un amendement créant un nouveau programme au sein de la mission budgétaire « Crédits non répartis », il s'agit de créer une enveloppe que les citoyens pourraient répartir entre différents projets concernant des investissements ou des interventions, subventions, soutiens. Cette démarche permettrait d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques, à l'exemple du budget participatif portugais. Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou Orçamento Participativo Portugal (OPP), présenté en annexe, est un processus délibératif démocratique, direct et universel par lequel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent par vote les projets devant être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance.

3. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires

Il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » des responsables de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association Open North. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (par exemple sous la forme de jetons ou tokens) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives (curseurs ou drag and drop) peuvent rendre l'exercice simple et didactique (2). Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités, la moyenne des simulations des participants devant être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement pour avis dans un premier temps, puis appliqué directement à un pourcentage du budget national dans un second temps. Ainsi, une partie des crédits répartis par le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens. Cette dernière proposition est la plus ambitieuse au vu de son caractère novateur, y compris au niveau international, mais également de son impact en termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre

progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment en place une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien d'un exemple de démarche participative basée sur la donnée, qui ne pourra se construire que sur les efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de développeurs tels que décrites dans les propositions ci-après.*

Composition du groupe de travail

Présidente :

Cécile Untermaier : Nouvelle Gauche

Rapporteuse :

Paula Forteza : La République En Marche

Membres :

Ugo Bernalicis : La France Insoumise

Philippe Bolo : Mouvement Démocrate et apparentés

Moetai Brotherson : Gauche Démocrate et Républicaine

Nicolas Démoulin : La République En Marche

Jean-Jacques Ferrara : Les Républicains (à partir du 4 avril 2018)

Florence Granjus : La République En Marche

Laure de La Raudière : UDI, Agir et Indépendants

Véronique Louwagie : Les Républicains (jusqu'au 4 avril 2018)

Guillaume Peltier : Les Républicains

Les propositions du groupe

Premier axe : progresser dans l'ouverture et la qualité des données budgétaires

1. Avancer dans l'ouverture des données et modèles budgétaires des différents acteurs en lien avec le budget de l'État

2. Améliorer l'accessibilité et homogénéiser les modèles des données budgétaires publiques

Deuxième axe : collaborer avec un nouvel écosystème pour favoriser la création d'outils et améliorer la compréhension du budget de l'état

3. Encourager l'expérimentation et la réutilisation des données budgétaires pour le développement d'outils d'analyse et de contrôle

4. Moderniser les stratégies de communication pour une meilleure compréhension citoyenne du budget

Troisième axe : introduire des mécanismes de participation citoyenne dans le budget de l'État

5. Impliquer le citoyen dans la prise de décision budgétaire à l'échelon local

6. Mise en place d'un budget participatif à l'échelle nationale

Annexes

Proposition N° 5

Impliquer le citoyen dans la prise de décision budgétaire à l'échelon local

Description

Cette mesure vise à impliquer le citoyen dans les procédures d'attribution des crédits à l'échelle locale. Comme nous l'avons évoqué dans notre premier rapport, la demande de participation exprimée par les citoyens ne peut plus être ignorée. Dans le cas des finances publiques, il ne s'agit pas de contester l'exercice par le pouvoir exécutif de ses prérogatives régaliennes sur la détermination des orientations budgétaires et l'exécution du budget et le pouvoir du Parlement de voter le budget et de contrôler son exécution. Nous sommes convaincus que l'appropriation du budget de l'État par la société civile et les citoyens permettra un débat public sur les finances publiques plus dense et constructif, ainsi qu'une démocratie enrichie et renouvelée. L'inclusion des citoyens dans l'élaboration et le vote du budget est une mission ambitieuse qui doit s'inscrire dans la durée, à travers différentes démarches. Une première étape consiste à ouvrir une voie de participation citoyenne dans les procédures d'attribution des crédits existants à l'échelle locale. Cela permettra une plus grande transparence mais fournira aussi une occasion de retisser le lien entre les élus et les citoyens.

La rapporteure du groupe de travail propose donc les mesures suivantes pour impliquer le citoyen dans la prise de décision budgétaire à l'échelon local :

1. Inclure une dimension participative dans le processus administratif d'attribution des crédits mis à disposition des préfetures de département et de région, les crédits d'intervention devant être répartis par l'État : par exemple, crédits DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux), crédits FDVA (Fonds pour le développement de la vie associative), aides à la création, aides au spectacle vivant, ou fonds de soutien au tissu associatif des Français à l'étranger, géré par le Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (STAFE). Cette participation citoyenne

pourrait prendre la forme d'un jury citoyen tiré au sort et associé aux commissions de répartition des crédits des enveloppes DETR, FDVA ou STAFE ;

2. Favoriser l'utilisation d'outils de démocratie numérique pour accroître la transparence et la participation citoyenne dans la répartition des crédits à l'échelle locale. Il s'agit de mettre en place une plateforme qui permette de publier la procédure d'attribution, comprenant un appel à projets public, les dossiers déposés, avant les décisions d'attribution d'une subvention prélevée sur ces crédits. Le dispositif devrait permettre aux citoyens de donner leurs avis, ou de voter pour présélectionner des projets, avant l'avis ou la décision de la commission administrative compétente.

Objectif(s) recherché(s)

Il s'agit d'impliquer le citoyen dans la répartition des crédits de subvention ou d'intervention de l'État, sur des enveloppes identifiées, en organisant la transparence et l'accessibilité des procédures d'attribution et en permettant au citoyen, par la voie du tirage au sort ou par la voie d'une consultation citoyenne, de participer activement aux choix locaux d'attribution des crédits d'État.

Cette ouverture à la participation permettra une plus grande transparence au niveau local et pourrait devenir un outil pour améliorer la compréhension citoyenne sur la répartition budgétaire. Toute initiative de gouvernement ouvert a pour vocation de retisser le lien de confiance entre les citoyens et les élus et d'améliorer les politiques publiques grâce à l'intelligence collective.

Niveau de norme concerné

Par exemple : Articles L. 2334-37 et L. 2334-8 et R. 2334-32 à R. 2334-35 du code général des collectivités territoriales pour les commissions DETR.

Décret n° 2011-2121 du 30 décembre 2011 relatif au fonds pour le développement de la vie associative pour les commissions régionales consultatives du FDVA.

Calendrier de mise en œuvre

La rapporteure du groupe de travail propose de l'expérimenter en 2019, à l'occasion de l'attribution des crédits issus de la loi de finances pour 2019.

Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.

Proposition N° 6

Mise en place d'un budget participatif à l'échelle nationale

Description

Dans la logique de la proposition précédente, cette mesure vise à impliquer le citoyen activement dans l'élaboration et le vote du budget de l'État. Pour Yves Sintomer, le budget participatif est un processus décidé par le politique qui associe les citoyens à la répartition des ressources financières². Le premier budget participatif a été mis en place à Porto Alegre au Brésil en 1989. En une dizaine d'années, il est parvenu à rassembler plus de 18 000 habitants pour décider des priorités de la ville. La clé de ce succès est double : un véritable pouvoir a été confié aux citoyens ; des résultats concrets ont amélioré le quotidien dans les quartiers. Le budget participatif apparaît comme une opportunité de faire de la politique autrement, de retisser le lien entre politique et citoyens (comme à Reykjavik) ou d'impliquer les citoyens dans les choix décisifs nécessaires au redressement des finances publiques (comme à Melbourne)³. Le développement récent dans les collectivités territoriales françaises montre que l'intérêt est dans la démarche suivie et non dans des modalités particulières. En 2017, 47 communes avaient un budget participatif en France avec une allocation de 9 euros en moyenne par habitant⁴. Dans le cadre des auditions du groupe de travail, une délégation s'est rendue au Portugal pour étudier le seul cas au monde de budget participatif à échelle nationale. Le budget participatif portugais ou Orçamento Participativo Portugal (OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les gens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance. L'exemple portugais, ainsi que les mécanismes mis place par la ville de Reykjavik, ont fortement inspiré notre démarche⁵. La rapporteure propose une feuille de route avec différents mécanismes de participation citoyenne, qui pourront se mettre en place progressivement et en parallèle du travail sur l'ouverture et la réutilisation des données budgétaires :

1. Création d'une ligne budgétaire dédiée à la participation citoyenne selon l'exemple portugais : Il est proposé de créer une enveloppe à répartir par les citoyens à travers un budget participatif national entre différentes actions budgétaires concernant des projets d'investissements ou des interventions (subventions, soutiens).

Cette démarche permettra d'impliquer les citoyens dans la co-construction d'une ou plusieurs politiques publiques ou dans le financement de projets à impact local, voire national. L'exemple du budget participatif du Portugal pourrait servir de modèle pour cette proposition. Concrètement, un amendement au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits.

2. Impliquer les citoyens dans la priorisation et les arbitrages budgétaires (budget citoyen) : il s'agit de proposer aux citoyens de « se mettre dans la peau » de l'exécutif et des parlementaires pour juger les actions budgétaires prioritaires, à travers des outils de simulation budgétaire comme ceux proposés au Canada par l'association Open North. Ceci permettrait aux citoyens de visualiser et d'étudier la structure du budget de l'État avant de choisir la répartition d'une somme fixe (sous la forme de jetons par exemple) entre les différents programmes existants. Des fonctionnalités interactives (curseurs ou drag and drop) peuvent rendre l'exercice simple et didactique.⁶ Une grande consultation citoyenne pourrait être organisée en utilisant ce type d'outils et de fonctionnalités : à son issue, la moyenne des simulations réalisées par les participants devrait être prise en compte par le Gouvernement et le Parlement. Cette prise en compte pourra être consultative dans un premier temps, sous la forme d'un rapport pour avis citoyen lors du vote du budget. Dans un second temps, les résultats de la consultation citoyenne seront appliqués directement pour attribuer un pourcentage du budget de l'État. Ainsi, une partie des crédits inclus dans le projet de loi des finances serait allouée directement par les citoyens. Cette dernière recommandation est la plus ambitieuse, notamment du fait de son caractère novateur, y compris au niveau international, et de son impact en termes de compréhension et d'appropriation des équilibres budgétaires par les citoyens. Une mise en œuvre progressive sera nécessaire pour développer et tester des outils, en mettant notamment à disposition une solution d'identité numérique, et pour mobiliser les citoyens le plus largement possible. En effet, il s'agit bien de mettre en place une démarche participative basée sur la donnée, démarche qui ne pourra se construire qu'à partir des efforts d'ouverture des données publiques et de création d'écosystèmes de solutions participatives, telles que décrites dans le présent rapport.

² « Les budgets participatifs en Europe » Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Anja Röcker, 2008.

³ Des fiches sur les deux exemples internationaux étudiés en détail par le groupe de travail (Portugal et Islande) sont disponibles en annexes n° 2 et 3 du présent rapport.

⁴ Audition de M. Antoine Bézard, animateur et fondateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr.

⁵ Idem.

⁶ Un panorama des exemples de simulateurs budgétaires comprenant des fonctionnalités ludiques est disponible en annexe n° 6 du présent rapport.

Objectif(s) recherché(s)

La mise en place d'un budget participatif a des vertus démocratiques en soi. Plus que dans les montants mis en œuvre ou les réalisations pratiques, la démarche de budget participatif est porteuse de multiples avantages : • pédagogie, • inclusion, • créativité, • appropriation des enjeux budgétaires, • acceptabilité des décisions communes. À travers l'accès à l'information, la simulation et puis la participation effective dans l'élaboration du budget, nous voulons que les citoyens s'approprient des enjeux budgétaires et comprennent les arbitrages à faire ainsi que le processus du vote du budget. Il s'agit donc de passer progressivement d'un modèle de budget participatif par projets à un modèle où les citoyens sont directement impliqués dans les orientations budgétaires. Le budget participatif représente une opportunité d'amélioration de la capacité du politique à créer du consensus et de l'action publique. Cependant, les expériences étudiées montrent que la démarche doit prendre en compte les risques d'exclusion d'une partie de la population. Il est donc nécessaire de combiner approche numérique, au moyen d'un site dédié, et approche physique, avec des réunions publiques, des points de dépôt de projets et des bureaux de votes physiques.

Niveau de norme concerné

La démarche proposée repose dans un premier temps sur une expérimentation sans modification organique : un amendement parlementaire au projet de loi de finances pourrait créer un programme « Budget participatif » au sein de la mission « Crédits non répartis » du budget de l'État. Une procédure d'appel à projets, puis de vote des citoyens, permettrait de sélectionner les projets financés par ces crédits. Dans le cadre de la deuxième partie de la présente proposition, dans un premier temps, le Gouvernement devrait prendre l'engagement d'intégrer au projet de loi de finances les résultats de la consultation citoyenne. Dans un second temps, une fois le dispositif définitif de participation citoyenne faisant consensus, une révision de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances pourra l'intégrer dans les procédures budgétaires.

Calendrier de mise en œuvre

Cette proposition devra être mise en place progressivement d'ici la fin de la législature. Pour cela, nous devons expérimenter les outils et les méthodes pour le budget partici-

patif tout en continuant un travail itératif sur les données d'une part et la pédagogie d'autre part.

Nous proposons le calendrier de mise en place suivant :

- première expérimentation du budget participatif à l'échelle nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, à l'automne 2018 ;
- premier « rapport pour avis citoyen » élaboré au cours du printemps 2019 et pris en compte dans l'élaboration du projet de loi de finances pour 2020 ;
- premier « budget citoyen » expérimenté au cours du printemps 2020 et intégré au sein du projet de loi de finances pour 2021.

Coût de la mesure ou économie générée

L'objectif du dispositif n'est pas de dépenser plus ou de dépenser moins, mais d'impliquer les citoyens dans les choix et les priorités budgétaires.

Le budget participatif portugais

Le budget participatif portugais (Orçamento Participativo Portugal ou OPP) est un processus délibératif démocratique, direct et universel grâce auquel les citoyens soumettent des propositions d'investissement et choisissent, par vote, quels projets doivent être mis en œuvre dans différents domaines de gouvernance. Son montant est de 5 millions d'euros par an. L'OPP couvre l'ensemble du territoire du Portugal, en intégrant des groupes de projets de portée nationale (concernant au moins deux régions) ou régionale, chacun ayant son allocation financière. Chaque région du pays comprendra de projets gagnants de l'OPP sur son territoire. Tous les citoyens nationaux âgés d'au moins 18 ans peuvent participer, soumettre des propositions et voter sur les projets de leur choix. Entre le 24 janvier et le 24 avril, les citoyens peuvent soumettre des propositions sur le portail de l'OPP ou lors de réunions participatives dans différents endroits du pays.

Pour être soumis au vote, les projets ne peuvent pas :

- être hors du champ des compétences de l'État ;
- impliquer la construction d'infrastructures ;
- mettre en place des demandes de soutien ou de vente de services, notamment protégées par des droits de propriété intellectuelle ;
- contrevenir au programme gouvernemental ou aux projets et programmes en cours dans les différents domaines de politique publique ;

- être techniquement irréalisable ;
- être trop général ou trop large, ne pas leur permettre d'être mis en oeuvre par un projet ;
- dépasser le montant de 300 000 euros ;
- avoir un impact dans une seule municipalité, dans le cas de propositions de portée régionale, ou avoir un impact dans une seule région, dans le cas de propositions de portée nationale ;
- relever du droit de pétition ou se limiter à des modifications législatives. Toutes les propositions qui satisfont aux exigences techniques de l'OPP sont transformées en projets, avec une valeur financière associée et une période de mise en oeuvre indicative. Le vote commence le 11 juin. D'ici le 30 septembre, les citoyens seront amenés à choisir, par vote, comment les 5 millions d'euros de l'OPP seront investis. Il est possible d'enregistrer une proposition ou de voter sur les projets dans les bibliothèques publiques et dans les espaces citoyens.

Les innovations islandaises en matière de budget participatif

Lorsque les banques islandaises se sont effondrées et que la défiance vis-à-vis des politiciens a explosé pendant la crise financière de 2008, deux programmeurs ont pensé que les logiciels pourraient aider à sauver la démocratie du pays. Ils ont créé la Citizens Foundation et Your Priorities, une plateforme qui permet aux citoyens de proposer des lois, des politiques et des mesures budgétaires, qui peuvent ensuite être votées par les autres utilisateurs. Cette fondation est financée par la ville de Reykjavik et par l'Union européenne. Ils ont utilisé le logiciel pour créer un site web politique intitulé Better Reykjavik

juste avant les élections municipales de 2010. Jon Gnarr, alors maire de Reykjavik, a encouragé les gens à utiliser la plate-forme pour lui donner des suggestions politiques et il s'est engagé à financer les 10 meilleures idées chaque mois. Sept ans plus tard, Better Reykjavik compte quelque 20 000 utilisateurs pour 123 000 habitants et 769 de ses idées ont été approuvées par le conseil municipal. Your Priorities a également été testé dans d'autres pays, notamment en Estonie, en Australie, en Écosse, au Pays de Galles, en Norvège, à Malte et en France avec la plate-forme Questions Citoyennes. En 2011, l'organisation a lancé Better Neighborhoods, un portail qui permet aux citoyens de contrôler une partie du budget d'infrastructure de Reykjavik. Quelque 18 millions d'euros, soit 6 % du budget de la ville pour cette année, ont été alloués pour être dépensés dans le cadre de Better Neighborhoods.

Pour lire l'intégralité du rapport : <http://www2.assemblee-nationale.fr/static/reforme-an/democratie/Rapport-2-GT6-democratie.pdf> ■

* L'objectif du présent rapport, et de ses propositions en faveur de la participation citoyenne dans la procédure budgétaire, n'est pas de remettre en cause les rôles respectifs du Parlement, de l'exécutif et des autres acteurs institutionnels impliqués dans l'élaboration et le vote du budget. Nous proposons d'intégrer le citoyen à la procédure budgétaire, de son engagement à son exécution, dans le but non seulement d'améliorer la compréhension et le contrôle citoyen d'un sujet si crucial et si complexe comme le budget de l'Etat, mais aussi de permettre une appropriation collective d'un des outils de politique publique les plus puissants. Il s'agit par ailleurs de responsabiliser les citoyens à travers la participation active dans les décisions budgétaires, pour comprendre, par exemple, l'équilibre budgétaire que les responsables politiques se doivent de conserver. Au final, nous sommes convaincus que ces propositions permettront non seulement aux citoyens mais à tous les acteurs (parlementaires, fonctionnaires, journalistes, chercheurs, associations...) d'appréhender le processus budgétaire de façon plus éclairée et avec de nouveaux outils à disposition. Cette feuille de route permettra donc d'améliorer l'examen et le vote du budget en faisant appel à l'intelligence collective.

Colloque

La fiscalité locale : regards comparatifs.

Simple évolution ou véritable révolution ?

Université Jean Moulin, Lyon 3, le 10 octobre 2019

Inscription : alexandra.gasmi@univ-lyon3.fr
ou alexandre.bohl@univ-lyon3.fr