



Pologne : budgets participatifs et démocratie locale

La participation des citoyens à la vie publique est de plus en plus fortement encouragée en Pologne et l'un des instruments de cette orientation est le budget participatif (BP). Il se définit comme « un mécanisme (ou processus) par lequel la population décide ou contribue aux décisions prises et à la destination de tout ou partie des ressources publiques disponibles¹ ».

Née à Porto Alegre au Brésil à la fin des années 1980 et forte de son succès², cette pratique se développe en Europe à partir de 2001³, et plus particulièrement en Pologne : « La diffusion la plus dynamique des BP semble se produire en ce moment en Pologne⁴ ». Ces deux dernières années ont été particulièrement prolifiques. Cette expérience est récente, mais se développe très rapidement : en octobre 2013, le ministère de l'Administration et du Numérique⁵ dénombrait seulement 40 initiatives dans le pays et, en février 2014, plus de 80 villes, comtés et provinces étaient concernés⁶ (il y a entre 1 269 et 2 778 budgets participatifs dans le monde⁴).

Un contexte favorable à la genèse des budgets participatifs

Cette pratique se développe rapidement car « après les décennies de régime autoritaire et d'économie planifiée, l'initiative civique et l'auto-organisation des citoyens sont valorisées en tant qu'alternatives aux interventions de l'État, que l'on cherche à limiter⁷ ». Par ailleurs, la baisse de la confiance des citoyens dans les institutions partout en Europe est un facteur favorisant l'émergence de différentes formes de participation des citoyens à la vie publique⁸.

À ces facteurs internes s'ajoute le rôle des organisations internationales. En effet, d'une part la Banque mondiale a permis la reconnaissance de cette nouvelle forme de démocratie en la promouvant au rang de bonne pratique de gouvernance⁹, d'autre part les agences de développement et les ONG internationales sont très souvent à l'origine de tels projets en Europe centrale et orientale¹⁰. C'est le cas à Plock¹¹, ville pionnière, où le PNUD¹² a joué un rôle majeur dans la mise en place du fonds de subventions. Créé en 2003, alimenté au départ par le PNUD, il fut abondé par la suite par la municipalité ainsi que par les entreprises PKN Orlen¹³ et Lévi-Strauss. Financés par ce fonds, une trentaine de projets dans le domaine de l'aide sociale, de l'éducation, de la culture, sélectionnés par des personnalités de la vie locale et associative ont pu voir le jour¹⁴.

¹ <http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/FAQPP.pdf>

² <https://repository.unm.edu/bitstream/handle/1928/12264/Porto%20Alegre.pdf?sequence=1>

³ <http://www.revues.msh-paris.fr/vernumpub/09-Talpin.%202009.pdf>

⁴ http://www.in-loco.pt/upload_folder/edicoes/1279dd27-d1b1-40c9-ac77-c75f31f82ba2.pdf

⁵ <https://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny>

⁶ <http://www.institutobywatelski.pl/21593/komentarze/budzet-partycypacyjny-w-polsce-wielka-ewaluacja>

⁷ « *Entre dynamiques locales et transferts de modèle : un "partenariat intersectoriel à Plock"* », Dorota Dakowska, *La démocratie participative inachevée*, Éditions Yves Michel, 2010.

⁸ http://www.ef.umb.sk/dsr_2013/pdf/Markowska-Bzducha.pdf

⁹ <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

¹⁰ « *Participatory Budgeting in Central and Eastern Europe* », Alta Fölscher in Anwar Shah, *Participatory Budgeting*, World Bank, mars 2007.

¹¹ <http://mojemiesto.plock.eu/>

¹² Programme des Nations unies pour le développement.

¹³ Polski Koncern Naftowy Orlen : combinat pétrolier et chimique datant de la période communiste.

¹⁴ https://utopia.sk/liferay/documents/2867538/2934663/Participatory+Budget_Ewa+M.B..ppt/c65ec9d3-fe86-491c-af5f-3c7b90cff2f2

De Plock à Varsovie en passant par Sopot : quel modèle de budget participatif ?

Le nombre et la taille des villes concernées sont très variables : des grandes villes comme Poznań (552 393 hab.), des villes d'importance moyenne telles que Radom (220 062 hab.) ou Plock (124 048 hab.), des petites villes comme Sopot (38 584 hab.), voire même très petites comme Karpacz (5 026 hab.)¹⁴.

Le cas de Sopot est souvent cité en exemple, car il s'appuie sur une méthodologie très proche de la définition et des critères de base des budgets participatifs¹⁴. Le projet est à l'origine soutenu par des leaders d'un groupe issu de la société civile : l'initiative de développement de Sopot¹⁵. Ils ont gagné la confiance des autorités locales et ont pu faire aboutir leur projet. Dès 2012, un budget de type participatif a été introduit selon la procédure suivante¹⁶ :

- une phase de soumission des projets : tout habitant de Sopot (ayant le droit de vote aux élections locales) ainsi que toute organisation non gouvernementale ayant son siège ou assurant une mission publique à Sopot peuvent y participer ;
- une phase de vérification des projets : un comité temporaire du conseil municipal pour les BP vérifie la faisabilité financière et juridique des projets, les vote (majorité simple) et les publie sur Internet ;
- une phase de sélection des projets : vote populaire des projets (sur place ou par Internet).

Le montant des projets doit atteindre au minimum 1 % du budget total¹⁴. De nombreux projets, d'infrastructure essentiellement, ont vu le jour comme la création de pistes cyclables, la mise en place d'un système de recyclage des déchets, le développement des espaces verts, ou encore le soutien financier à des petites entreprises¹⁷. La plupart des BP du pays s'inspirent de l'expérience de Sopot et appliquent un modèle à peu près identique⁶.

Une démocratie participative en plein essor mais qui reste à consolider

Les budgets participatifs présentent de nombreux avantages. Ils accroissent la transparence, permettent une gestion plus efficace et réduisent la corruption par une forme de contrôle citoyen de l'utilisation des fonds publics¹⁸. Même si, selon Yves Sintomer, Sociologue et politiste français, « en Europe, l'ambition de justice sociale est rarement présente, il s'agit essentiellement d'améliorer l'efficacité de l'action publique, de moderniser la démocratie représentative en faisant participer les citoyens à la vie publique¹⁹ ». La participation des citoyens se révèle aussi être un moyen d'accroître l'efficacité générale de la politique urbaine¹⁷. Globalement, les budgets participatifs favorisent la prise de conscience citoyenne et fournissent de l'information aux usagers¹⁷. On constate parfois qu'un processus de codécision s'instaure³. Enfin, la confiance des citoyens dans l'Administration s'en trouve renforcée et l'appropriation des politiques publiques par les citoyens est rendue possible⁵.

Certaines limites sont toutefois à souligner. Une faible participation des citoyens, liée au sentiment que rien ne changera, est à regretter dans certains cas (A Sopot, les réunions citoyennes de la première phase réunissent une douzaine de participants)¹⁷. Or, une participation très large doit être assurée afin d'éviter que le débat ne soit récupéré par de petits groupes actifs⁸. Certains chercheurs soulignent même qu'une des conditions de la réussite est le degré d'autonomie, de connaissance de la chose publique par les citoyens impliqués⁸. D'un autre côté, certains responsables politiques ne semblent pas encore totalement prêts à concéder une partie de leur pouvoir⁵. Par ailleurs, les montants concernés restent très faibles²⁰ : de 0,2 à 1,3 % des recettes budgétaires¹⁴.

Au-delà de cette dimension, plusieurs avis convergent pour souligner la difficulté de mise en œuvre de l'outil. Tout d'abord, le guide pour la mise en œuvre des BP sur le site du ministère de l'Administration et du Numérique⁵ l'évoque d'emblée. Ensuite, malgré des résultats chiffrés très prometteurs à Sopot²¹, il n'y a pas eu de transformation radicale du pouvoir des acteurs, ni de réforme administrative à proprement parler¹⁷. Pour ne pas décevoir les citoyens impliqués dans cette nouvelle forme de démocratie, le dispositif doit donc nécessairement être consolidé⁸. Une réflexion est en cours afin d'adopter une loi visant à mieux encadrer les budgets participatifs²².

Virginie Ma-Dupont

¹⁵ Sopocka Inicjatywa Rozwojowa.

¹⁶ Résolution du conseil municipal de Sopot du 11 mai 2012.

¹⁷ « Participatory Budgeting Polish-style. What kind of policy practice has travelled to Sopot, Poland? » W. Kęłowski, M. Van Crielingen, in *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, p. 369-377, avril 2014.

¹⁸ <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf>

¹⁹ Yves Sintomer, *La Gazette des communes*, 3 octobre 2014.

²⁰ http://m.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/in-english/participatory-budgeting-or-pocket-money-for-voters/?wmp_switcher=mobile

²¹ Entre 2011 et 2013, 67 propositions communales et 140 districales ont été vérifiées par le comité qui en a retenu respectivement 14 et 61.

²² <http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2014/07/budzet-partycypacyjny-web.pdf>