

Évaluation du Budget participatif

NOTE DE SYNTHÈSE
NOVEMBRE 2021

Pilotage technique :

- › Direction des Coopérations métropolitaine
de la Veille territoriale et de l'Évaluation
- › Service Participation Citoyenne

Pilotage politique :

- › Marc HERVE
- › Xavier DESMOTS

Contexte

Le Budget participatif est venu compléter les dispositifs rennais de participation citoyenne en 2015.

Dès la première édition, la Ville s'est engagée à consacrer 3,5 millions d'euros de son budget annuel d'investissement pour la réalisation des projets issus de cette démarche. Avec 16 euros par habitant par Saison, Rennes dépasse significativement la moyenne nationale de 6,50 euros.

La participation au Budget participatif est organisée en 5 grandes phases : communication, dépôt, instruction, vote, mise en œuvre. Les citoyens sont impliqués dans le dépôt, puis le vote de projets, mais également dans la possibilité de participer au Comité de suivi, instance garante du bon fonctionnement du dispositif.

Le Budget participatif rennais se veut très ouvert, de par les possibilités de participation offertes aux porteurs de projets. Ces derniers peuvent en effet être déposés par tout Rennais ou toute Rennaise, sans condition d'âge ni de nationalité, mais également par des associations, entreprises, collectifs ...

Les projets peuvent porter sur de nombreuses thématiques : espaces verts, nature, énergie, mobilité, santé, éducation, culture, loisirs, propreté, aménagement des espaces publics, citoyenneté, innovation sociale ou numérique.... Seuls les projets d'investissement sont acceptés.

Le Budget participatif vise d'une part à améliorer les politiques publiques locales en tenant compte de l'expertise d'usage des habitants, et d'autre part à rapprocher les citoyens de l'action publique en leur proposant une expérience concrète de citoyenneté.

Objectifs de l'évaluation

Après cinq éditions au cours desquelles le dispositif et son processus se sont progressivement précisés, la Ville de Rennes a souhaité évaluer son Budget participatif pour alimenter les réflexions sur les prochaines saisons et renforcer la capacité du dispositif à atteindre les objectifs poursuivis.

Trois questions d'évaluation ont été retenues.

1 Dans quelle mesure le Budget participatif de la Ville de Rennes est-il suffisamment adapté aux besoins et capacités des habitants pour susciter leur adhésion et leur participation aux différentes étapes du processus ?

Cette question concernait : la notoriété, la compréhension et l'adhésion au Budget participatif ; les modalités d'accompagnement mises en œuvre et la capacité d'inclusion ; la participation effective des habitants.

2 Les ressources déployées par la Ville de Rennes sont-elles adaptées aux objectifs fixés au dispositif, organisées de manière optimale et permettent-elles un fonctionnement efficace et efficient du Budget participatif ?

Cette question visait la cohérence interne et l'efficacité de l'organisation des services, ainsi que l'efficacité du fonctionnement partenarial.

3 Dans quelle mesure le Budget participatif contribue-t-il à transformer l'action publique de la Ville et le rapport à la citoyenneté des participants ?

Cette question portait sur : l'utilité des projets lauréats du Budget participatif pour les Rennais et les Rennaises ; les effets transformateurs de la démarche sur la Ville ; les impacts de la démarche sur les participants.

Chiffres clés

542 contributions par saison *

203 contributions soumises au vote par saison *

42 projets lauréats par saison *

16 897 votants en 2021 (7,6% participation)

* Moyenne sur les 5 premières éditions du Budget participatif

Résultats clés

UNE DÉMARCHE QUI TOUCHE EFFECTIVEMENT UNE DIVERSITÉ DE PUBLICS, MAIS DE MANIÈRE INÉGALE

Une démarche appréciée

Ville pionnière en matière de Budget participatif en France, Rennes a vu le taux de participation des habitants croître pour se stabiliser autour de 7,6% en 2021, contre 5% en moyenne en France. Le Budget participatif rennais a totalisé dès le départ près de 1 000 idées, avec pas moins de 186 projets soumis au vote. Ces chiffres n'ont cessé de croître.

Une notoriété croissante pour un public diversifié

Les porteurs de projets lauréats sont davantage des citoyens rennais que des collectifs ou des associations (8 projets déposés sur 10). Une communication diversifiée contribue à faire connaître et à mobiliser différents publics. Cependant, ce dispositif participatif n'échappe pas aux freins classiques à la participation citoyenne à savoir d'intégrer tous les publics, avec des citoyens acculturés qui maîtrisent davantage la phase de dépôt des projets et le moment de la « course au vote ».

Une appropriation du dispositif, mais pas toujours une bonne compréhension

Avec une moyenne de 542 projets déposés chaque Saison, le Budget participatif de la Ville de Rennes figure parmi les plus productifs. Mais, si le cadre semble a priori facilitant, il reste, dans la pratique, compliqué à appréhender par certains habitants, qui ne détiennent pas les « codes » permettant de maximiser la réussite du projet déposé. De plus, les refus donnés par les services à l'issue de la phase d'analyse sont parfois incompris par les porteurs, ce qui ne participe pas à la lisibilité du cadre.

Des différences de mobilisation et de participation dans les quartiers

La première Saison a permis le dépôt de nombreux projets dans tous les quartiers mais les différences se sont progressivement

Pilotage et méthodologie de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée de novembre 2020 à octobre 2021. Elle a reposé sur :

- 30 entretiens avec des agents de la Ville et de la Métropole
- une analyse détaillée de 8 projets (analyse des documents et entretiens avec les porteurs)
- une comparaison avec 4 villes internationales (Copenhague, Cascais, Helsinki et Chicago)
- une étude des enseignements concernant les facteurs de non-recours aux dispositifs participatifs
- le recueil de la parole de 3 groupes de citoyens jeunes non participants
- 2 ateliers citoyens de réflexion sur les premières pistes de recommandations
- 1 atelier agents sur l'élaboration des recommandations

L'ensemble de la démarche a été conduite par un comité d'évaluation, piloté par Marc HERVE et Xavier DESMOTS.

creusées de Saison en Saison. Néanmoins, sur l'ensemble du dispositif, les écarts restent relativement limités entre les quartiers, notamment du fait de la règle de choisir plusieurs lauréats par quartier.

Un processus de vote mobilisateur, mais complexe pour les publics peu à l'aise avec le numérique

La phase de vote est plus appropriée par tous, car les citoyens se sentent davantage compétents pour voter, et les événements de présentation des projets sont fortement plébiscités. Grâce à la combinaison des votes numériques et papiers, cette phase permet à chacun de s'approprier le mode de vote qui lui correspond. Cependant, le vote numérique reste compliqué pour certaines personnes et le vote papier, très apprécié d'une partie de la population, ne semble cependant pas assez repéré et connu de tous.

Une phase de réalisation et de suivi du projet peu visible et perçue comme longue

La phase de réalisation est la moins appropriée par les habitants, les projets issus du Budget participatif restant peu visibles aux yeux de ces derniers. Les porteurs de projet regrettent quant à eux un temps de mise en œuvre parfois très long, où les échanges avec les services sont parfois absents.

UNE DÉMARCHE BIEN ACCUEILLIE, MAIS QUESTIONNÉE, QUI IMPLIQUE UNE FORTE CHARGE DE TRAVAIL EN INTERNE

Une démarche jugée enrichissante mais dont la légitimité est parfois questionnée

Les agents interrogés indiquent trouver la démarche « intéressante », « innovante », « enrichissante », « concrète » à la fois pour les citoyens mais également pour eux-mêmes, professionnellement parlant. Du côté des élus, ce sentiment est également partagé.

Si la pertinence du dispositif n'est pas remise en question par les agents, la légitimité de certains projets l'est, quant à elle parfois, lorsque le nombre de vote est jugé peu élevé ou que le projet vient en opposition aux attentes de riverains. C'est également le cas,

lorsque la mise en place d'un projet vient prendre la place d'autres projets de la collectivité, ou lorsque l'avis des services n'est pas pris en compte.

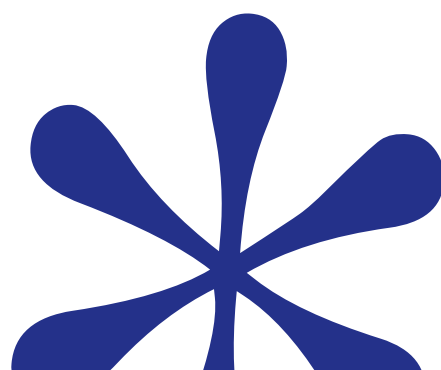
Une organisation interne souple qui peine à enrayer la charge de travail supplémentaire

À ce jour, 20 directions sont mobilisées, représentant plus d'une quarantaine d'agents. Chacune désigne un référent, des instructeurs et des pilotes. Le Service Participation Citoyenne se positionne en tant qu'interlocuteur principal en charge de la coordination du dispositif. Cependant, malgré une appropriation croissante par les services, le Budget participatif représente encore une charge de travail importante. À contrario, l'accroissement du délai d'analyse lors de la 5^e édition a été très bénéfique pour les agents.

Un accompagnement interne à renouveler à chaque Saison

Une démarche de pédagogie forte a permis de faciliter l'acculturation des agents au dispositif, dès le lancement de la première Saison. Des supports, des formations, des séminaires ont été mis en place. D'autres outils plus techniques ont été mis à disposition des agents, mais qui manquent parfois de lisibilité et d'ergonomie. En effet, la plateforme numérique manque à ce jour de fonctionnalités notamment pour permettre aisément le suivi du Budget participatif.

Par ailleurs, bien que des référents Budget participatif existent, les échanges entre directions semblent encore parfois complexes à instaurer. Il en va de même avec la mobilisation des Directions de Quartiers dont le rôle ne semble pas toujours clairement défini.



UNE DÉMARCHE QUI PERMET D'IMPULSER UNE DYNAMIQUE MAIS INTERROGE SUR SA PORTÉE

Une expérience enrichissante pour les porteurs, qui bénéficie à un large public

Globalement, citoyens comme agents retirent une bonne expérience du Budget participatif. Pour beaucoup, la démarche contribue à déployer un véritable pouvoir d'agir des porteurs et une certaine montée en compétence au contact des services chargés de mener à bien les projets lauréats. Au-delà des porteurs, une partie diversifiée de la population bénéficie également des retombées issues des projets : 76% des projets lauréats visent un large panel de bénéficiaires.

Une démarche qui vient en soutien aux initiatives locales, de manière inégale

Le Budget participatif a permis de faire émerger des projets totalement inédits, mais également d'avoir un effet catalyseur sur des projets déjà matures. Cependant, plusieurs agents et citoyens disent constater de plus en plus de « copier-coller » de projets des Saisons précédentes, qui s'inscrivent davantage dans une approche consumériste que dans une approche de transformation publique. De la même façon, plusieurs porteurs et citoyens soulignent un manque de débat et de co-construction autour des projets, au profit de la seule analyse technique et du vote.

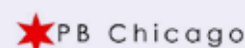
L'enrichissement des politiques publiques en tant que tel se fait de manière très inégale.

Comme dans la majorité des Budgets participatifs, les thématiques aménagements des espaces publics, mobilier urbain, valorisation du patrimoine, ou encore espaces verts, nature en ville, biodiversité, mobilité et voirie sont largement investies. L'investissement sur la culture, les loisirs et les sports, ou encore la santé, les solidarités, l'éducation et la jeunesse, reste plus limité.

Sur le plan territorial, même si des disparités sont à observer par quartier, les écarts restent relativement limités, notamment du fait de la règle de choisir plusieurs lauréats par quartier. Il existe ainsi à peu près autant de projets par habitant entre quartier QPV / non QPV.

Un défi approprié par les agents mais qui reste à mieux configurer en interne

Grâce à cette approche participative, les agents ont pu passer d'une logique de réponse à une commande politique et de recensement du besoin, à une logique de co-construction de projets souhaités par des citoyens. Cependant, même s'ils s'attachent à travailler en transversalité avec les autres directions, celle-ci reste à consolider. En effet, peu de projets s'avèrent être transversaux, et la transversalité s'est renforcée dans les directions qui la pratiquaient déjà. Enfin, la capitalisation des informations recueillies grâce au Budget participatif peine à se faire concrètement et repose surtout sur la capacité de certains chefs de projets à faire le lien avec certaines de leurs missions.



Chicago, États-Unis

Une phase de brainstorming
Le budget participatif est « autonome ». La collectivité se contente de définir un cadre et un objectif d'inclusion. Le pilotage et la mise en œuvre de la démarche sont assurés par les communautés.

Il n'y a pas de porteur de projet, le projet est collectif.

Le citoyen peut intégrer n'importe quelle étape du Budget participatif.



Helsinki, Finlande

Le budget participatif dure 2 ans et laisse une large période de développement des projets de 7 mois.

Sécurisation importante du vote, à l'aide d'une carte d'identité pour le public majeur et d'une carte de scolarité pour le public mineur.



Cascais, Portugal

Une phase de présélection des projets.

1/3 du budget investissement (environ 10 millions d'euros).

Modalité de vote : 2 voix obligatoires (1 pour un projet associatif et 1 pour tout autre projet).

Recommendations

Les recommandations s'organisent en 3 chapitres qui, ensemble, répondent à des enjeux démocratique (faire mieux vivre la démocratie), social (améliorer la cohésion sociale) et managérial (améliorer les politiques municipales).

DÉVELOPPER LA CO-CONSTRUCTION DES PROJETS

- 1 Développer et formaliser une **phase d'émergence des idées** en début de processus, en cohérence avec les enjeux définis par la collectivité.
- 2 Animer des **ateliers de co-construction** réunissant les idées par catégorie et/ou secteur géographique.
- 3 Proposer, lorsque nécessaire, un **accompagnement par des tiers** pour la méthodologie et la formation à la mise en œuvre de projets (acteurs auprès de publics ou domaines spécifiques, conseils de quartier, anciens porteurs...).
- 4 Assurer une **coordination importante** de cette nouvelle phase.

AMÉLIORER LA CAPACITÉ D'INVESTISSEMENT DES HABITANTS DANS LA VIE SOCIALE

- Clarifier les **règles de dépôt de projets et la place des associations** dans le dispositif.
- Encourager et soutenir **les transitions sociales dans les projets** : solidarité, égalité Femmes-Hommes, liens entre habitants...
- Encourager **l'innovation** dans les projets.
- Renforcer **la participation des enfants et des jeunes**.

DÉVELOPPER L'INCLUSION ET L'IMPLICATION CITOYENNE GRÂCE AU BUDGET PARTICIPATIF

- 9 Associer **un comité de suivi renouvelé** (anciens porteurs, jeunes) à la définition du règlement et au suivi des projets.
- 10 **Favoriser les quartiers prioritaires** en proposant un projet lauréat supplémentaire par Quartiers de la politique de la Ville.
- 11 Rendre les **votes papiers et numériques plus accessibles**.
- 12 Continuer à **apporter de la pédagogie et à clarifier les règles**.

Notes

This image shows a full page of a document template designed for handwriting practice. It consists of approximately 20 evenly spaced, horizontal blue dashed lines extending across the entire width of the page. The background is plain white, providing a clear contrast for the lines. There are no margins, text, or other markings present.

Évaluation du Budget participatif

NOTE DE SYNTHÈSE
NOVEMBRE 2021

Pour toutes questions, contactez Dorig Bruno,
Mission évaluation des politiques publiques :
d.bruno@rennesmetropole.fr
et Camille Busson, au service participation
citoyenne : c.busson@rennesmetropole.fr



rennes
VIVRE EN INTELLIGENCE