

EVALUATION DU BUDGET PARTICIPATIF SAISON 2

Rapport d'évaluation

**Évaluation de la saison 2 du Budget
participatif de la Ville de Strasbourg**

Juillet 2023

lesbudgetsparticipatifs.fr, en collaboration
avec la Direction de la Participation
citoyenne de l'Eurométropole de Strasbourg

Présentation de la commande

Depuis son lancement en 2018, le Budget participatif (BP) s'est imposé comme un dispositif phare de participation citoyenne piloté par la Ville de Strasbourg.

Avec un montant d'investissement d'un million d'euros pour la saison 1, puis de 2 millions d'euros pour la saison 2, il offre un accompagnement financier et logistique pour la quarantaine de projets citoyens élus à ce jour par les Strasbourgeois-e-s.

À l'issue de la saison 1, une première évaluation du BP a permis de bonifier le modèle en revoquant à la hausse le montant alloué au dispositif, en élargissant la période de réalisation des projets, et en clarifiant les rôles et responsabilités des agent-e-s, élu-e-s et porteur-euse-s concerné-e-s.

Dans une perspective d'amélioration continue, la Direction de la participation citoyenne de la Ville de Strasbourg souhaite engager une nouvelle évaluation pour la 2^e saison du Budget participatif. **L'objectif de cette évaluation est de proposer des pistes d'évolution du budget participatif**, qui prennent en compte :

- ❖ Les forces et faiblesses de la saison 2, à chacune de ses étapes déjà réalisées (communication, dépôt des idées sur la plateforme, étude de recevabilité et de faisabilité, vote citoyen, accompagnement des porteurs-teuses de projets lauréats) ;
- ❖ Les besoins et les attentes de toutes les parties prenantes, soit les citoyen-nés, les agent-es et les élu-es de la Ville de Strasbourg ;
- ❖ Des bonnes pratiques inspirées des Budgets participatifs d'autres collectivités ;
- ❖ Les thématiques d'urgence sociale et écologique, priorités de l'exécutif de la Ville de Strasbourg.

Début janvier 2023, lesbudgetsparticipatifs.fr a été missionné par la Ville pour mener à bien **cette évaluation en approfondissant la réflexion et travaillant à son cadrage et à la définition des questions d'évaluation, en concevant et animant des ateliers et des entretiens**, pour certains avec la Direction de la Participation citoyenne, visant à recueillir l'expérience ou la perception des acteurs-trices de la démarche et proposer à la Ville ce rapport.

Ce rapport est pour partie **le fruit du travail de collecte et d'analyse de données du Budget participatif et d'un questionnaire réalisé et diffusé par la Direction de la Participation citoyenne** en direction des Strasbourgeois-es. Il est **complété par l'analyse et la mise en perspective de ces données** et du matériau collecté lors d'ateliers et d'entretiens. Il s'appuie également sur l'expérience d'autres collectivités en France et à l'étranger acquise depuis 7 ans par lesbudgetsparticipatifs.fr.

Le Budget participatif de la Ville de Strasbourg

Le Budget participatif est une démarche qui associe les citoyen·nes à la décision publique.

A partir d'un montant alloué, ils peuvent proposer et décider de projets.

A Strasbourg, il a pour origine le Pacte pour la Démocratie, détaillé ci-après.

La seconde édition du Budget participatif de Strasbourg est coordonnée par la Direction de la Participation citoyenne et dotée de 2 millions d'euros, répartis équitablement entre 10 quartiers, au prorata de leur population. Il peut faire naître des projets d'un montant de 200 000 euros maximum.

De manière générale, le Budget participatif est une démarche qui poursuit **des objectifs de développement de la participation et de transformation de l'action publique.**

- **Sur le plan du développement de la participation**, il peut être attendu un impact social : (re)créer un lien de confiance entre les citoyen·nes, avec les élu·es et les agent·e·es, (re)créer de la cohésion sociale au sein d'un quartier, impliquer et responsabiliser les citoyen·nes, développer la culture de la participation...
- **Sur le plan de la transformation de l'action publique**, il est attendu qu'il permette de prendre en compte de (nouvelles) idées, complémentaires de l'action de la Ville, qu'il modernise l'action publique et développe une culture de la participation au sein de la collectivité.

(1) Le Pacte pour la Démocratie

D'avril à octobre 2017, la Ville de Strasbourg a initié un renouvellement de la démocratie locale. Pendant 6 mois, 500 volontaires ont participé à des ateliers et fait des propositions. Ces travaux ont abouti le 14 octobre de la même année avec la réunion de plus de 400 citoyen·nes es au Conseil de l'Europe pour voter et prioriser les propositions alimentant le Pacte de la démocratie locale strasbourgeois.

Ce travail s'est poursuivi début 2018 quand la collectivité a réuni citoyen·nes·nes, élus·es et agent·es pour étudier la faisabilité des propositions votées par les habitant·es. Des ateliers tripartites ont permis un échange sur les propositions citoyennes et les ont mises en perspective pour définir les conditions et les modalités de leur mise en œuvre. Finalement, **le 16 avril 2018, le Pacte pour la Démocratie à Strasbourg a été adopté à la majorité absolue en Conseil municipal.**

Le Pacte a notamment fait naître plusieurs dispositifs, le Budget participatif et droit de Pétition citoyenne et une plateforme numérique de participation citoyenne.

(2) Le Budget participatif

Le Budget participatif a été mis en œuvre par la délibération du Conseil municipal du 15 octobre 2018.

Cette délibération précise ce qu'est le Budget participatif, ses enjeux et objectifs et les publics autorisés à participer, le calendrier de la démarche et l'enveloppe budgétaire dédiée. Cette délibération est complétée par les modalités de dépôt et de vote des projets, ainsi que les critères de recevabilité et faisabilité. A défaut de règlement, cette délibération présente l'ensemble des règles de la démarche.

Pour la saison 2, la délibération du Conseil municipal du 21 octobre 2019 est venue compléter l'ensemble des règles de la démarche après une année d'exercice et en tenant compte de certaines préconisations des groupes tripartites d'évaluation et de suivi.

Le calendrier a ainsi évolué pour donner davantage de temps au dépôt, à l'analyse et à la réalisation des projets. Ainsi, le dispositif est-il devenu bisannuel. Par ailleurs, ce nouveau phasage sur deux ans a conduit la Ville à multiplier par deux le montant de la démarche. Enfin, les critères des projets ont été précisés : le montant maximum des projets a été doublé et, pour qu'un projet soit recevable, il doit désormais pouvoir être démarré dans l'année suivant son election.

(3) Un contexte inédit pour cette deuxième saison

La saison 2 du Budget participatif s'est déroulée dans un contexte inédit de crise sanitaire et d'alternance politique.

La crise sanitaire est un événement inédit par son ampleur et dont la Région Grand-Est a été l'épicentre. Cette crise a bouleversé les priorités et les collectivités ont dû redéfinir leurs missions, pour assurer la continuité du service public, distribuer des masques ou mettre en place de centres de vaccination, dans un contexte de restriction des libertés de circulation et de nouvelle organisation du travail dans le respect de règles de distanciation ou, à distance, avec le télétravail.

Cette période d'interdiction de réunion et de distanciation sociale a limité l'une des modalités essentielles de la participation citoyenne.

A cette crise sans précédent, s'est ajoutée une période politique là-aussi inédite avec une période de plusieurs mois entre les deux tours du scrutin municipal de 2020 qui a abouti à l'élection d'une nouvelle majorité, d'abord, accaparée par les enjeux sanitaires.

Dans ce contexte inédit, le Budget participatif a connu un arrêt d'une année entre la fin de l'appel à idées et le début de l'instruction. Il faut avoir en tête que ce qui, aujourd'hui, apparaît comme une interruption a, pendant de longs mois, été une interrogation : la saison 2 du Budget participatif devait-elle ou non aller au bout ?

L'évaluation de la Saison 2 du Budget participatif

La Ville de Strasbourg a mené, après la première édition de son Budget participatif, une première évaluation tripartite. Le rapport d'évaluation présenté ici porte sur la deuxième saison de cette démarche.

(1) L'évolution de la participation entre les deux saisons

Le déroulement de deux saisons permet de faire des comparaisons sur le plan de la participation à l'appel à idées, avec le nombre des propositions déposées, leur recevabilité et leur faisabilité¹, et, bien sûr, la participation au vote.

Ces évolutions sont également à observer dans le contexte sanitaire et institutionnel inédit qui a marqué la deuxième saison.

La participation a également une dimension territoriale puisque le Budget participatif de Strasbourg est réparti entre dix secteurs équitablement. Cette équité se concrétise par des enveloppes calculées en proportion de la population.

(2) Les acteurs et leur rôle dans le Budget participatif

Le Budget participatif est **une démarche tripartite réunissant élu·es, agent·es et citoyen·es**. La Ville de Strasbourg a ciblé les acteurs à interroger au regard de leur rôle dans chacune des phases de la démarche : l'appel à idées², l'analyse de recevabilité et de faisabilité, le vote des projets et la mise en œuvre des projets élus ou projets-lauréats.

Cette commande a défini la méthode privilégiée, à savoir mener des ateliers avec les citoyen·nes d'un côté et la collectivité de l'autre ainsi que des entretiens, afin de recueillir les pratiques, expériences et perceptions de chacune des parties prenantes.

Le Budget participatif est une démarche qui peut être améliorée à chacune de ses étapes, mais c'est aussi un dispositif à étudier dans sa globalité.

- Pour les services, la participation des citoyen·nes accroît le travail d'analyse ; la mise en œuvre des projets est - en partie – conditionnée par celle-ci.
- Pour les citoyen·nes, le dépôt d'idées et le vote sont pour partie liées aux stratégies (calendrier, outils, dispositifs d'aller vers, communication...) mises en œuvre par la collectivité.
- Enfin, plus généralement, la participation citoyenne et la réalisation de l'analyse et des projets sont liées à l'appropriation de la démarche et à l'adhésion qu'elle suscite aussi bien en interne, parmi les élu·es et les agent·es, qu'auprès des citoyen·nes.

¹ Nous parlerons également de projets soumis au vote ou d'éligibilité dans le cadre de ce rapport.

² L'appel à idées est appelé phase de dépôt d'idées par la Ville et nous privilégierons la dénomination d'appel à idées car il inclut la communication et l'aller vers aux modalités de dépôt.

(3) Objectif de l'évaluation

L'évaluation de la Saison 2 du Budget participatif a été initiée et coordonnée par la Direction de la Participation citoyenne de la Ville de Strasbourg, **dans une perspective d'amélioration continue.**

L'évaluation des Budgets participatifs amène régulièrement à identifier différentes catégories de pistes d'évolutions, avec un impact réglementaire plus ou moins fort.

- 1. Des évolutions à moyen constant qui vont appeler à revoir des stratégies et des procédures**, dans la participation ou le traitement des propositions (analyse et mise en œuvre) ou encore préciser le règlement sur son calendrier ou les critères de recevabilité des projets.
Exemple : revoir le calendrier de la démarche ou le visuel de la communication
- 2. Des évolutions appelant à renforcer les moyens alloués** à la démarche dans la stratégie de participation (et ses modalités) sur le plan de la communication, des interfaces numériques... ou dans le traitement des propositions en accroissant les ressources qui y sont consacrées. Ces évolutions peuvent être transparentes sur le plan des règles du Budget participatif ;
Exemple : mettre en place des urnes sur l'espace public, recruter un agent-pilote en charge des projets de la direction
- 3. Des évolutions appelant à renouveler la démarche** avec la volonté de poursuivre de nouveaux objectifs dans la participation ou les projets et qui ont un impact sur la philosophie de la démarche. Ces évolutions ont, par conséquent, un fort impact sur le règlement, notamment si le dépôt d'un projet doit devenir collectif ou si tout ou partie du montant est consacré à un public ou une thématique.
Exemple : limiter le dépôt de projets à des collectifs d'habitants, consacrer une partie de l'enveloppe à une politique publique

Les évolutions apparues pour la saison 2 s'inscrivent dans la première catégorie d'évolutions, avec un passage d'un calendrier annuel à bisannuel et le critère de démarrage des projets élus dans l'année suivant leur vote. Le doublement du montant et du plafond des projets suivent l'évolution du calendrier.

(4) Les questions évaluatives

L'évaluation tente de répondre à 3 questions qui forment les trois grandes parties de ce rapport.

1. La stratégie de participation mise en œuvre est-elle efficace ?

Qu'est-ce que la stratégie de participation ?

La stratégie de participation est, dans l'approche de l'évaluateur, l'ensemble des actions, dispositifs et modalités mises en œuvre pour faire participer les Strasbourgeois-es, c'est-à-dire la communication, l'aller vers et les interfaces de dépôt d'idées et de vote.

Comment mesurer son efficacité ?

- L'efficacité de la stratégie de participation se mesure par **la participation effective à la phase d'appel à idées** avec le dépôt d'idées et leur recevabilité **et à la phase de vote** avec le nombre de participant·es ou, à défaut, des votes recueillis. Pour mesurer cette efficacité, nous proposons ici de comparer les données de la saison 2 à celles de la saison 1.
- Au regard de la politique d'équité entre les dix secteurs de la Ville et des enveloppes définies au prorata de la population de chacun d'eux, l'évaluateur propose d'étudier **la participation par secteur** avec les données à disposition : la participation par quartier de résidence, les quartiers ciblés par les projets et les votes pour les projets des quartiers.

2. La méthodologie d'instruction et de mise en œuvre des projets est-elle appliquée de manière cohérente et est-elle adaptée ?

Qu'est-ce que la méthodologie d'instruction des idées et de mise en œuvre des projets ?

Le Budget participatif de Strasbourg mobilise une diversité d'acteurs pour instruire les idées et mettre en œuvre les projets, à savoir : le groupe de suivi dont nous avons rencontré des membres citoyen·nes, des agent·es et des porteur·ses de projet. La méthodologie s'est, en outre, perfectionnée en cours de la saison 2 avec la publication d'un document de référence.

Comment évaluer son application cohérente et son adaptation à la démarche ?

- L'analyse de recevabilité et de faisabilité et la mise en œuvre des projets et leur avancée sont documentées par la Ville pour les deux saisons : ils permettent de **connaître la recevabilité, les motifs de refus et l'avancée des réalisations**.
- Les acteur·trices de la démarche ont participé à des ateliers pour partager leur expérience et **informer des facilitateurs et des freins**. Ces ateliers ont permis de comprendre aussi **la manière dont ils envisagent leur rôle et leur responsabilité** et la manière dont ils s'adaptent en cas de difficulté.

3. La démarche apparaît-elle pertinente pour répondre aux attentes et aux besoins des habitant·e·es dans leur diversité, des services et des élu·es ?

Qu'est-ce que la démarche du Budget participatif ?

Pour terminer, il s'agit de s'interroger sur la démarche du Budget participatif, c'est-à-dire les objectifs qu'elle sous-tend, en matière d'une part de participation des citoyen·nes et, d'autre part de participation à la décision publique.

Comment évaluer si cette démarche est pertinente ?

- La pertinence de la démarche, c'est d'abord **sa capacité à faire participer les citoyen·nes en répondant à leurs besoins et leurs attentes**. Pour cela, il est intéressant de s'intéresser aux Strasbourgeois·es dans leur globalité, au-delà des participant·es, pour savoir s'ils seraient à même de déposer des idées conformes aux attentes par exemple. Ensuite, il s'agit de **comprendre les motivations des participant·es** (déposant·es ou votant·es) pour identifier ce qu'ils priorisent dans la démarche.
- La pertinence de l'équité territoriale : **l'équité est établie à partir d'une donnée fixe, la population, qui définit le montant de l'enveloppe. Aucune donnée dynamique, à savoir la participation, ne pèse sur cette répartition**. Dès lors, l'élection peut n'avoir qu'un effet mineur sur la décision des projets. Par exemple, dans un secteur où l'enveloppe des projets au vote est égale à l'enveloppe de secteurs.
- La pertinence de la démarche, c'est ensuite la perception de **la participation citoyenne et du Budget participatif par les élu·es et les cadres** qui peut révéler d'une part leur appropriation de ces questions et, d'autre part, leur adhésion à la démarche telle qu'elle existe aujourd'hui.

(5) Le calendrier de l'évaluation

L'évaluation du Budget participatif s'est déroulée en 4 temps, ce rapport d'étape en constituant la troisième, avant la proposition de recommandations par la Direction de la Participation citoyenne.

1. **Un premier temps de cadrage, au dernier trimestre 2022**, et démarré en amont de la prestation, a permis de définir les grandes lignes de l'évaluation.
2. **Un deuxième temps de cadrage, de janvier à fin février 2023**, a travaillé à des constats et des questions évaluatives :
 - En interne à partir notamment des données de la plateforme participer.strasbourg.eu et des données internes à la Direction de la Participation citoyenne ;
 - En externe à partir de la documentation présentée par la Direction et d'entretiens de cadrage menés avec la Direction et Mme Zielenski, adjointe à la maire de Strasbourg en charge de la Démocratie locale, et avec les agent·es en charge du Budget participatif, selon leur disponibilité.
3. **Une phase de recueil d'expériences, jusqu'à la mi-mars 2023**, s'est poursuivie lors d'ateliers avec les parties prenantes de la démarche :
 - Un questionnaire a été diffusé auprès des habitant·e·es (dès la mi-décembre),
 - Six ateliers et une dizaine d'entretiens en direction des parties prenantes : participant·es, porteur·ses de projets élus, citoyen·nes membres du groupe de suivi, agent·es-pilote des directions thématiques et agent·es référent·es de directions territoriales, cadres de la Ville et élu·es.
4. **Une phase d'analyse et de préconisations, d'avril à juin 2023**, et constituée
 - De ce rapport qui traite, analyse et met en perspective les données et plus généralement le matériau recueilli ;
 - Des pistes de solution contenues dans ce rapport et s'appuyant sur un benchmark de pratiques nationales et internationales ;
5. **Une phase de recommandations à l'été 2023** est programmée pour
 - Faire des propositions pour améliorer le Budget participatif,
 - Définir les objectifs et les contenus d'un séminaire prévu à la rentrée.

Auteur

Antoine Bézard, consultant spécialisé lesBudgetsParticipatifs.fr, expert associé à la Fondation Jean-Jaurès et membre du bureau international des praticiens du Budget participatif de People Powered | avec le concours de Sonia Leboeuf

Remerciements :

À l'ensemble des habitant·e·es, agent·e·es et élu·es qui ont participé à cette évaluation, pour leur temps et leurs retours d'expérience.

A la Direction de la Participation citoyenne, et plus particulièrement Marie-Axelle Borde et Gabrielle Boudaud, Lucile Colin, Lauriane Mazé et Christophe Bosch, (pôle Budget participatif), pour leur aide sur la méthodologie d'évaluation, l'organisation et l'animation des ateliers, ainsi que le contenu du rapport, ainsi que Laurine Kretz et Philippe Rafanot (pôle numérique) pour l'extraction des données de la plateforme, la mise en ligne du questionnaire et de l'ensemble des données relatives à l'évaluation.

II. Table des matières

Rapport d'évaluation.....	1
Le Budget participatif de la Ville de Strasbourg	3
L'évaluation de la Saison 2 du Budget participatif.....	5
II. Table des matières.....	11
III. La stratégie mise en œuvre pour faire participer est-elle efficace ?.....	12
La stratégie de participation	13
La participation au Budget participatif	16
(1) L'évolution	16
(2) La participation au Budget participatif par quartier.....	18
Les résultats de la stratégie de participation.....	25
(1) Une participation à l'appel à idées et au vote en progression	25
(2) Les modalités de participation	26
(3) L'efficacité de la communication sur le Budget participatif	29
(4) L'efficacité des actions de terrain du Budget participatif	30
IV. La méthodologie de l'instruction et de la mise en œuvre des projets	33
La méthodologie d'instruction et de mise en œuvre des projets	34
Les résultats de l'instruction et de la mise en œuvre	39
L'application de la méthodologie – instruction	42
L'application de la méthodologie - mise en œuvre	45
V. Le Budget participatif est-il une démarche pertinente ?	52
La participation des citoyen·nes au Budget participatif	53
La réception de la démarche en interne	64
VI. Synthèse et pistes de solution.....	69
VII. Préconisations.....	72
<i>Scénario 1 : améliorer la démarche</i>	72
<i>Scénario 2 : de l'engagement altruiste aux projets collectifs</i>	77

III. La stratégie mise en œuvre pour faire participer est-elle efficace ?

Le Budget participatif appelle les citoyen·nes à proposer leurs idées pour la Ville et à voter pour les projets de leur choix.

La stratégie de participation réunit l'ensemble des actions, dispositifs et modalités mises en œuvre pour faire participer les Strasbourgeois·es, c'est-à-dire la communication, l'aller vers et les modalités de dépôt d'idées et de vote.

- L'efficacité de la stratégie de participation se mesure par **la participation effective à la phase d'appel à idées** avec le dépôt d'idées et leur recevabilité **et à la phase de vote** avec le nombre de participant·es ou, à défaut, des votes recueillis. Pour mesurer cette efficacité, nous proposons ici de comparer les données de la saison 2 à celles de la saison 1.
- Au regard de la politique d'équité entre les dix secteurs de la Ville et des enveloppes définies au prorata de la population de chacun d'eux, l'évaluateur propose d'étudier **la participation par secteur** avec les données à disposition : la participation par quartier de résidence, les quartiers ciblés par les projets et les votes pour les projets des quartiers.

La stratégie de participation

(1) Les modalités de participation

(i) La phase de dépôt des projets au Budget participatif

- Elle a duré 12,5 semaines, **soit 5 semaines de plus** que pour la saison 1 du 4 novembre 2019 au 31 janvier 2020 dont deux semaines de fêtes de fin d'année, contre 7,5 semaines, du 17 octobre au 9 décembre 2018 en S.1.
- Cette phase de dépôt a été précédée d'une communication débutée environ 15 jours avant et poursuivie de manière concomitante à l'appel à idées.

(ii) Les modalités de dépôt

- Tout·es s les Strasbourgeois·es, individuellement ou en collectif, pouvaient déposer une idée **en indiquant un nom** et en s'engageant (signature) ;
- Ils avaient le choix entre déposer **sur la plateforme participer.strasbourg.eu ou en remplissant un formulaire papier** à déposer dans les mairies de quartier ou par courrier à la Mission Participation Citoyenne (MPC), service devenu depuis la Direction de la Participation Citoyenne (DPC) ;
- Pour présenter leur idée, ils devaient préciser son titre, sa localisation et dans un descriptif **composé d'un bloc de texte libre** préciser de quoi il s'agissait, son caractère d'intérêt général, ce qu'elle apportait au quartier, son public... et tous les détails permettant d'évaluer son montant et sa faisabilité.

(iii) La phase de vote des projets

- Elle a duré 7 semaines, **soit 2 semaines de plus** que pour la saison 1 du 11 octobre au 30 novembre 2021 contre 5 semaines, du 1^{er} au 30 avril 2019 en S.1.
- Il faut rappeler que **cette phase de vote s'est déroulée avec un an d'écart, c'est-à-dire 21 à 24 mois après l'appel à idées**. Elle devait initialement avoir lieu à l'automne 2020.

(iv) Les modalités de vote :

- Tous les Strasbourgeois·es , sans condition d'âge ou de résidence pouvaient voter **en s'authentifiant avec [MonStrasbourg.eu](https://monstrasbourg.eu) ou en créant un compte** ;
- Le vote était possible **uniquement en ligne** sur la plateforme ;
- Chaque habitant·e disposait de **5 voix** pouvant être affectées à un ou plusieurs projets (5 maximum) : ce vote par pondération est aussi nommé « vote-jeton »³.

³ La dénomination de vote-jeton est régulièrement usitée. Elle n'a rien d'officiel mais elle permet d'illustrer le fait qu'un votant peut placer jusqu'à 5 voix sur un projet, à la manière de jetons.

(2) La communication du Budget participatif

(i) La communication pour faire déposer une ou des idées

La stratégie de communication pour la phase d'appel à idées a été limitée car elle s'est **déroulée durant la période pré-électorale**. Elle s'est cependant appuyée comme pour la première saison sur de l'affichage et les réseaux sociaux :

- Un allongement d'une semaine de la durée de campagne d'affichage Mupis et une légère hausse du nombre d'affiches, avec des interruptions ponctuelles en raison du calendrier des autres événements ;
- La communication a dû être réduite et les messages faire preuve de neutralité et il n'était **par exemple pas possible de faire figurer le montant global du dispositif**.
- L'affichage a également été réduit et divisé par 3 pour les médiathèques, les centres socioculturels et les commerces de quartier car la quantité avait été surévaluée à la saison 1.

(ii) La communication pour faire voter

La phase de vote fait l'objet d'un **plan de communication similaire à celui de la phase de dépôt des projets** incluant de **l'affichage dans l'espace public, des annonces en ligne et dans la presse des tournées de camping-car et une distribution de leaflets papier** présentant les projets au vote et les modalités de vote en ligne et comment s'inscrire.

Modalités	Saison 1	Saison 2
Campagne d'affichage « mupis »	✓	✓
Formulaires papier décrivant l'ensemble des projets éligibles et les modalités de vote (dépliant format A5)	✓	✓
Communication en ligne (réseaux sociaux, site internet)	✓	✓
Tournées dans les quartiers – informations et accompagnement dans le dépôt de projet	Avec les ambassadeurs volontaires du Pacte + tournée camping-car	Avec des vacataires + tournée camping-car
Brèves dans la presse	✓	✓

(3) L'aller vers et l'accompagnement

- (i) L'aller vers et l'accompagnement au dépôt d'une ou des idées

La stratégie d'accompagnement et d'aller vers pour le dépôt des projets a évolué entre les deux saisons, avec des rencontres avec les habitant·e·es dans l'espace public.

- **Permanences** organisées à la **Mission Participation citoyenne**, alors situés dans le quartier Bourse, dans **trois Centres socioculturels** des quartiers de la Meinau, Centre-Gare et Montagne-Verte, au lycée Marie Curie à l'Esplanade, à la demande d'un porteur ;
- **Le calendrier de tournée des quartiers** a été allongé **d'un à 3 mois** ;
- **Pour la saison 1**, la Direction était également intervenue dans chaque conseil de quartier et avait formé des ambassadeur·trices du Pacte pour accompagner les habitant·e·es.

- (ii) L'aller vers et l'accompagnement au vote

La stratégie d'accompagnement et d'aller vers pour la phase de vote a été sensiblement identique pour les deux saisons.

- La tournée des quartiers a été allongée d'une semaine pour la saison 2 avec le camping-car, du 19 octobre au 26 novembre 2021, et bénéficiait de l'appui de 4 vacataires.

La participation au Budget participatif

Cette partie présente les résultats quantitatifs pour le dépôt d'idées, la recevabilité de ces idées et les votes pour toute la Ville et par secteur.

(1) L'évolution de la participation entre les saisons 1 et 2

(i) L'évolution du nombre d'idées déposées

Pour la phase de dépôt d'idées, la hausse concerne le nombre des participant·es et des idées déposées et, au plan des modalités, la participation en ligne progresse, tandis que les dépôts papier baissent.

- **Le nombre de projets déposés est en hausse de 15,5%**, avec 247 projets pour la saison 2 contre 214 à la saison 1.

La participation en ligne progresse. Alors que le nombre des projets déposés s'accroît, le dépôt d'idées au format papier est en baisse : il passe de 33% des projets à la saison 1 (soit 70 projets) à 22% à la saison 2 (55 projets).

- **Le nombre de personnes ayant déposé un projet est lui aussi en hausse**, passant de 147 à 158 dépositaires⁴ entre les deux saisons, soit un taux d'évolution de **+7,5%**.

Pour chacune des saisons, environ 20% des déposant·es ont déposé plus d'un projet.

⁴ Le qualificatif « dépositaire » concerne une personne ou un groupe de personnes ayant déposé un projet. Les modalités de dépôt actuelles sur la plateforme ne permettent pas de distinguer avec certitude le nombre de personnes exact derrière l'ensemble des projets.

(ii) L'évolution de la recevabilité des idées

La recevabilité double presque entre les saisons 1 et 2. Cependant l'analyse de faisabilité a réduit considérablement les idées finalement soumises au vote

- **La recevabilité** a augmenté de 41% à 75% des idées déposées, de 88 sur 214 projets à 185 sur 247, soit **une hausse de 34 points** après analyse de la Commission tripartite (figure 3.10) ;

Attention cependant, les projets finalement non faisables ont été multipliés par 5.

(iii) L'évolution de la participation au vote

La participation au vote du Budget participatif est en très légère hausse avec 2,2% de votant·es en plus.

- **Le nombre de votes enregistrés a connu une légère diminution**, passant de 9008 à la saison 1 à 8812 à la saison 2, soit un taux d'évolution de -2%.
- **En revanche, le nombre de votant·es augmenté**, passant 2208 personnes à la saison 1 à 2257 à la saison 2, soit une augmentation de 2,2%.

Pour chacune des saisons, environ 35% des personnes n'ont pas consommé leur 5 votes, et près de 20% n'ont voté que pour 1 seul projet.

(2) La participation au Budget participatif par quartier

La Ville de Strasbourg a mis en œuvre un Budget participatif par quartier. Il est réparti au prorata de la population de chaque quartier (col. 1) dans la population globale.

Le Budget participatif n'a pas explicitement pour objectif une participation comparable entre les quartiers. Cependant, au regard de la répartition de l'enveloppe, il paraît pertinent d'étudier la participation par quartier et la comparer pour, dans un premier temps, voir dans lesquels de ces secteurs la stratégie de participation pourrait évoluer.

La participation par quartier est également un enjeu pour légitimer les projets élus. Avec une forte participation au dépôt d'idées, le total des projets est supérieur à l'enveloppe par secteur. Le vote est alors déterminant pour décider lesquels seront réalisés.

A noter : les habitant·e·s sont libres de déposer des idées et voter des projets dans le quartier de leur choix.

Il est ainsi possible de

- **Déposer un projet pour son quartier de résidence**, ce qui s'observe à partir de l'adresse du ou de la déposant.e (col. 2) ;
- **Déposer un projet en ciblant un quartier autre que son quartier de résidence**, ce qui s'observe en comparant l'adresse du ou de la déposant.e et le quartier ciblé (col. 3) ;
- **De voter pour des projets des quartiers de son choix** (col. 5).

(i) De quelles données nous disposons pour étudier la participation par quartier ?

Pour étudier la participation des Strasbourgeois·es par quartier, la Ville dispose des informations suivantes

1. **La part de la population de chacun des dix quartiers** dans la population globale de la Ville (col. 1) ;
2. **La participation à l'appel à idées par quartier** en observant le nombre de porteur·ses de projet par quartier de résidence par quartier de résidence (col. 2) ;
3. **La part des projets ciblant le quartier** – peu importe le quartier de résidence du déposant (col. 3) ;
4. **La part des projets soumis au vote par quartier** (col. 4) ;
5. **La part des votes – et non des votant·es** – qui se sont portés sur les projets par quartier (col. 5).

En comparant ces données, nous proposons de tirer de premiers enseignements.

Les données dont nous disposons	Déposant·es par quartier de résidence ⁵	Projets déposés ciblant le quartier
La lecture que nous en faisons	La participation à l'appel à idées du quartier est...	L'intérêt pour déposer dans le quartier est...
	FORTE car le % est égal ou supérieur	ATTRACTIF car le % est supérieur
	FAIBLE car le % est inférieur	NEUTRE car le % est égal
	CRITIQUE car % moitié moindre	Ou PEU ATTRACTIF car le % est inférieur
En comparant aux données dont nous disposons	Comparé au % de la population	Comparé au % des déposant·es par quartier de résidence

(ii) Les dix secteurs de Strasbourg au plan géographique

Pour comprendre les observations de l'évaluateur sur les quartiers de Strasbourg, nous les avons répartis selon 3 catégories sur la carte de la Ville⁶ :

- **Les 4 quartiers situés au centre de la ville** : Bourse - Esplanade – Krutenau, Centre – Gare, Centre – République et Conseil des XV - Rotterdam
- **Les 4 quartiers qui forment une couronne autour de ce centre** : Cronenbourg - Hautepierre - Poteries – Hohberg, Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau, Meinau et Neudorf - Schluthfeld - Port du Rhin - Musau
- **Les 2 quartiers « périphériques »** : Neuhof - Stockfeld – Ganzau et Robertsau - Wacken

⁵ A noter, 74% des déposant·es ont précisé une adresse de résidence.

⁶ Nous ne prétendons pas ici à une autre catégorisation.

(iii) La participation au Budget participatif dans les dix secteurs

	1	2	3	5
Quartier	Pop en %	Porteur·ses par quartier de résidence	Projets ciblant le quartier	Participation en nombre de votes en %
Bourse - Esplanade - Krutenau	9%	7%	14%	14,6%
Centre - Gare	8%	9%	16%	8,1%
Centre - République	9%	4%	7%	Pas de projet éligible
Conseil des XV - Rotterdam	8%	5%	4%	3,7%
Cronenbourg - HautePierre - Poteries - Hohberg	15%	13%	13%	19,6%
Koenigshoffen - Montagne-Verte - Elsau	13%	8%	11%	22,6%
Meinau	6%	3%	6%	7,1%
Neudorf - Schluthfeld - Port du Rhin - Musau	16%	19%	19%	16,2%
Neuhof - Stockfeld - Ganzau	8%	2%	7%	2,8%
Robertsau - Wacken	9%	2%	2%	3,1%
Total	100%	72%	100%	98%

Participation et projets par quartier

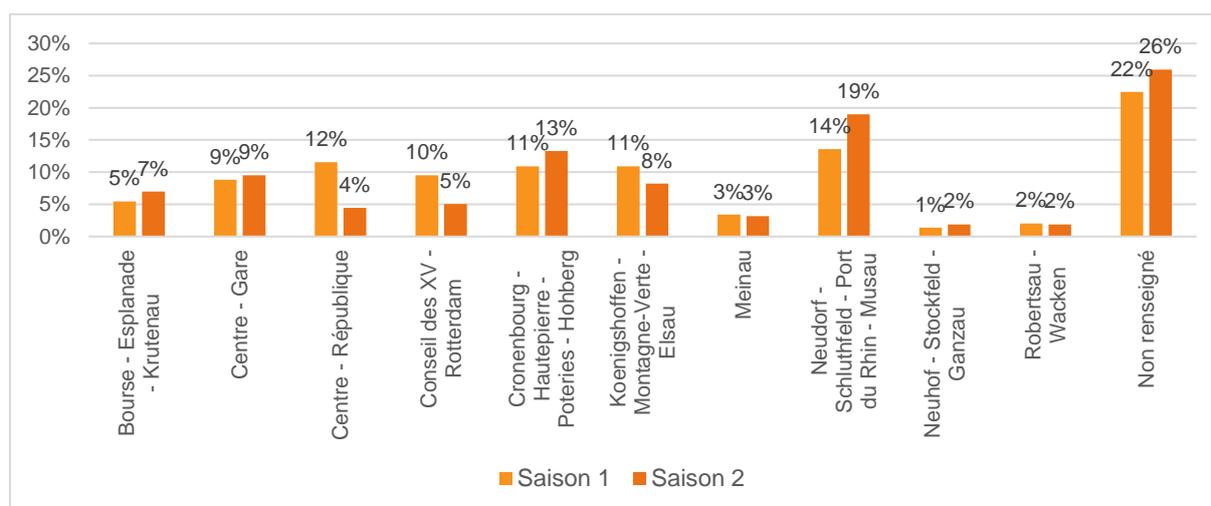
A noter : 72% des déposant·es ont renseigné leur adresse au moment du dépôt de leurs projets contre 26% qui ne l'ont pas fait et 20% des déposant·es ont déposé plus d'un projet.

(iv) La participation à l'appel à idées du quartier

D'après les données renseignées, **la participation des habitants des quartiers à l'appel à idée est rarement au niveau de leur part dans la population** et critique dans 3 secteurs ; en comparaison du pourcentage de la population de chacun des quartiers :

Nous faisons le constat, en l'état des coordonnées déclarées par les déposant·es,

- Les quartiers Centre-Gare et Neudorf – Schluthfeld - Port du Rhin – Musau sont les deux quartiers, à compter une participation supérieure à leur pourcentage de population. **Le pourcentage de la participation du quartier est alors 1,5 à 2 fois supérieur au pourcentage de la population.**
- **Aucun autre quartier ne montre une participation au moins égale à sa population.**
- La participation des habitants est **critique dans les quartiers Centre-République** – où elle a été divisée par 3 entre les saisons 1 et 2 - **et Meinau** ;
- La participation est **très critique dans les quartiers dénommés ici « périphériques »**, avec une participation très faible des habitants et qui ne progresse pas entre les deux saisons.



Répartition des dépositaires de projet selon le quartier de résidence

(v) L'intérêt représenté par les quartiers pour déposer des idées.

2 quartiers centraux plus attractifs pour le dépôt d'idées

Les quartiers que nous dénommons ici « centraux », car au centre de la Ville sur la carte, c'est-à-dire Bourse -Esplanade – Krutenau, Centre-Gare et, dans une moindre mesure Centre-République (et hors Conseil des XV-Rotterdam) bénéficient, selon nous, d'une attractivité pour le dépôt de projets avec **un pourcentage d'idées proposées dans ces quartiers supérieurs à leur niveau de population et de participation** et multiplié par au moins 1,5.

3 quartiers qui attirent le dépôt d'idées

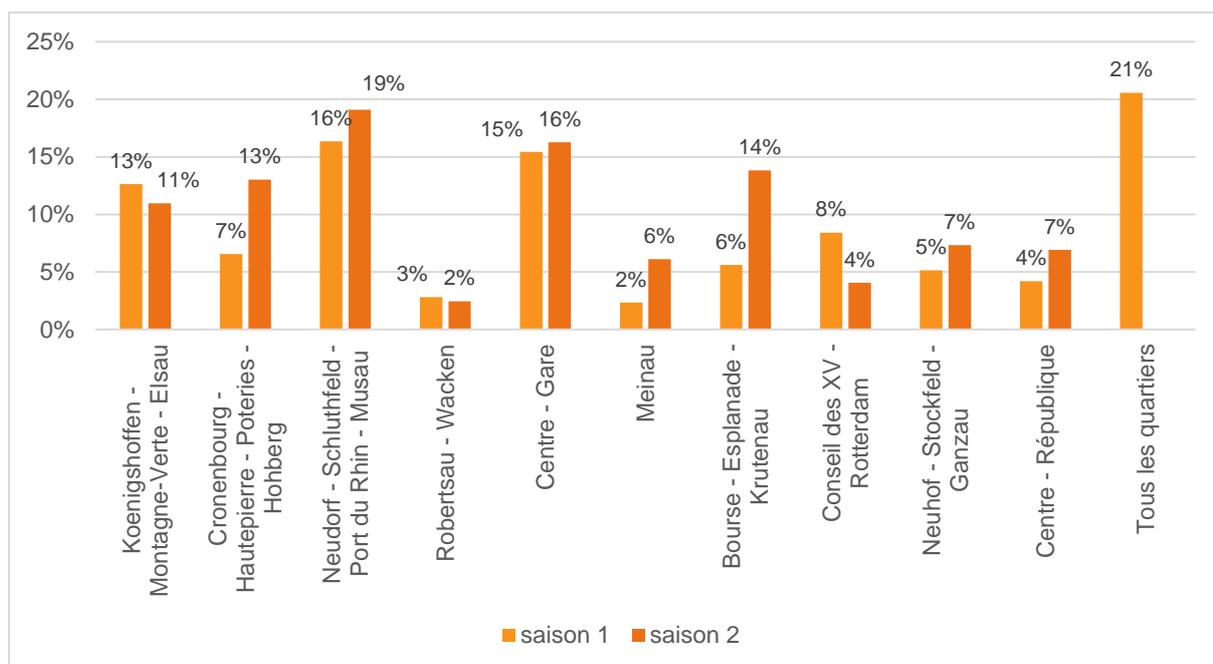
Les quartiers Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau, Meinau et Neuhof - Stockfeld – Ganzau voient leur pourcentage d'idées proposées multipliés jusqu'à fois deux par rapport à la participation des habitants à l'appel à idées, mais ce pourcentage reste inférieur à leur part dans la population.

En comparaison du % des déposant·es de chacun des quartiers,

- 3 quartiers du centre de la Ville apparaissent attractifs pour le dépôt d'idées
 - Bourse-Esplanade-Krutenau, Centre-Gare et Centre-République suscitent l'intérêt des déposant·es avec plus d'idées déposées que de participation ET un pourcentage de projets les ciblant supérieurs à leur part dans la population.
 - En revanche, le quatrième quartier central Conseil des XV-Rotterdam a un déficit d'attrait en comparaison de sa participation ;
- Pour les 4 quartiers situés dans la couronne, ils sont au moins neutres :
 - Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau, Meinau, attirent davantage de dépôt d'idées,
 - Cronenbourg - Hautepierre - Poteries – Hohberg sont neutres avec autant de participation que d'idées ciblant le quartier
- Pour les deux quartiers, dénommés ici « périphériques », Neuhof - Stockfeld - Ganzau et Robertsau – Wacken
 - Neuhof - Stockfeld - Ganzau attire davantage de projets qu'il ne participe ;
 - Robertsau – Wacken est neutre avec autant de participation que d'idées ciblant le quartier

A noter, entre les saisons 1 et 2 le nombre de projets déposés

- *Dans les secteurs Bourse-Esplanade-Krutenau mais aussi Meinau : il a (presque) triplé ;*
- *Dans les secteurs Centre-République et Cronenbourg - Hautepierre - Poteries – Hohberg : il a doublé ;*
- *En revanche, il a été divisé par 2 pour Conseil des XV-Rotterdam.*



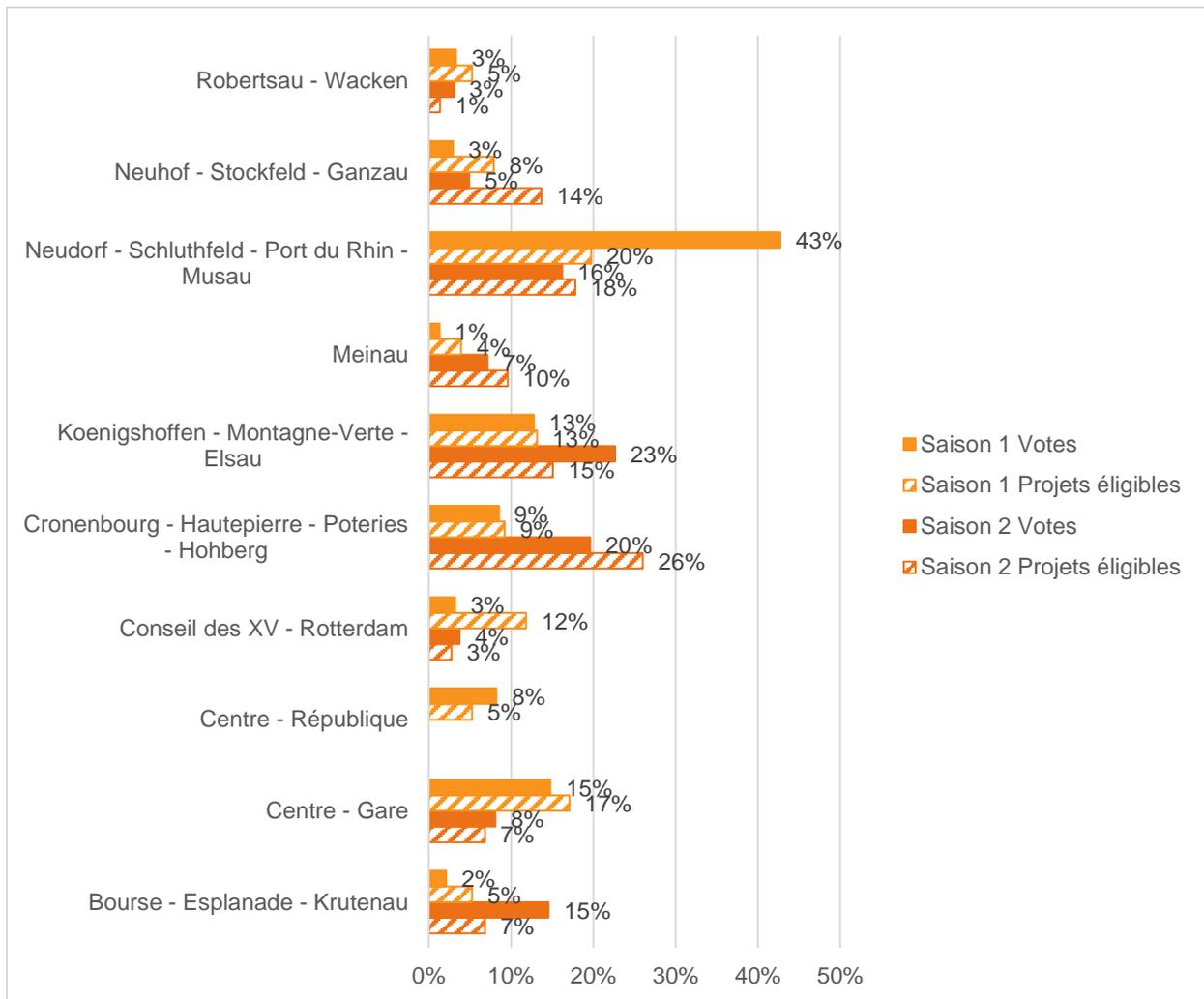
Répartition des projets déposés selon le quartier ciblé

A noter, les écarts entre les projets ciblant les quartiers et leur soumission au vote apparaissent très importants pour les projets des quartiers centraux. Nous nous interrogeons sur la possibilité que les personnes qui déposent ces projets « à distance » fassent preuve de moins de rigueur dans leur dépôt.

(vi) L'intérêt pour voter les projets du quartier

Au moment du vote, les quartiers qui attirent le plus de votes – et non de votant – sont **les quartiers « centraux »**, à l'exception de Centre-République où aucun projet n'était soumis au vote **et les quatre quartiers que nous dénommons de la « couronne »**. Il s'avère là encore que l'attrait des quartiers que nous dénommons périphériques est très faible avec les pourcentages de vote les plus faibles.

- L'intérêt est fort pour les projets déposés
 - dans le quartier central Bourse-Esplanade-Krutenau
 - dans les quartiers « de la couronne » Cronenbourg - Hautepierre - Poteries – Hohberg, Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau et Meinau
- L'intérêt est critique pour les projets du quartier Conseil des XV-Rotterdam et les deux quartiers dénommés ici « périphériques »
- L'intérêt est neutre pour les projets de tous les autres secteurs



Répartition des projets éligibles et des votes en fonction du quartier ciblé

Les résultats de la stratégie de participation

(1) Une participation à l'appel à idées et au vote en progression

(i) A l'échelle de la Ville

L'augmentation des participant·es au dépôt des idées et au vote tendent à montrer que la stratégie de participation fait preuve d'une certaine efficacité, dans un contexte difficile et inédit, fortement contraignant.

Pour rappel, la participation au dépôt d'idée a progressé de 15,5% et avec davantage de déposant·es (+7,5%) alors que la Ville devait s'adapter aux **contraintes de la communication en période pré-électorale** l'obligeant à la neutralité notamment.

Cette phase est également marquée par une **progression de l'usage de la plateforme pour le dépôt d'idées**. Enfin, les critères du Budget participatif semblent mieux appropriés avec une recevabilité en hausse de 34 points.

L'augmentation du nombre de votant·es, bien que modeste, montre également que la stratégie a fonctionné alors que la démarche avait été interrompue durant un an et que les parties prenantes pouvaient s'interroger sur la mise au vote effectives des projets.

Reste que **les votant·es n'utilisent pas tous leurs votes**, voire se limitent à voter pour un seul projet, ce qui peut révéler un effet de lobbying qui pourrait être limité, nous allons le voir, par un nombre minimal de votes obligatoires.

(ii) La participation par quartier et leur attrait

La participation par quartier est généralement inférieure à leur poids dans la population, mais celle-ci n'a pas été complètement renseignée. En revanche, trois quartiers situés au centre, Bourse-Esplanade-Krutenau, Centre-Gare et Centre-République, et trois des quatre quartiers qui les entourent Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau, Meinau et Neudorf - Schluthfeld - Port du Rhin – Musau attirent les projets.

La participation par quartier marque une participation forte dans deux quartiers⁷ Centre-Gare et Neudorf - Schluthfeld - Port du Rhin – Musau. Partout ailleurs, il s'agit de travailler à faire davantage participer les habitant·es, en particulier dans les quartiers Centre-Gare et Meinau. En revanche, la très faible participation dans les quartiers Neuhof - Stockfeld – Ganzau et Robertsau-Wacken que nous appelons « périphériques » pose question.

Une faible participation des habitant·es d'un quartier ne signifie pas que les quartiers n'attirent pas les projets, c'est en particulier le cas dans trois des quatre quartiers centraux : Bourse-Esplanade-Krutenau, Centre-Gare et Centre-République. **Ça l'est aussi dans les quartiers qui forment une couronne autour de ces quatre quartiers centraux :** Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau, Meinau, Neudorf - Schluthfeld - Port du Rhin – Musau, quant à Cronenbourg - HautePierre - Poteries – Hohberg, est neutre avec autant de participation que d'idées ciblant le quartier.

Enfin, au moment du vote, alors que l'intérêt est fort pour les projets des quartiers Bourse-Esplanade-Krutenau⁸ et les quartiers Koenigshoffen - Montagne-Verte – Elsau et Montagne-Verte – Elsau, Meinau et Neudorf, il est neutre partout ailleurs, voire critique pour les projets du quartier Conseil des XV-Rotterdam et deux quartiers dits « périphériques ».

(2) Les modalités de participation

(i) La durée et la période des phases de participation

Les durées des phases de dépôt des idées et de vote pourraient avoir contribué à améliorer la participation.

■ **La durée de la phase de dépôt a été de 2,5 mois ou 10,5 semaines – en retranchant la période des vacances scolaires.** Elle **a accru le temps de la communication et de l'aller vers**, semblant contribuer *in fine*, à un nombre d'idées et de déposant·es supérieurs.

⁷ Pour rappel, 26% des participants ne renseignent pas leur quartier de résidence au moment du dépôt.

⁸ Pour rappel, le quartier Centre-République qui ne présentait pas de projets au vote.

- **La durée de la phase de vote a été de 1,5 mois ou 7 semaines** après la période de rentrée et a également accru le temps donné à la communication et l'aller vers, semblant contribuer *in fine*, à un nombre des votant·es supérieur.

Il faut noter que ces deux périodes se sont déroulés **dans des contextes météorologiques peu favorables**.

La Ville pourrait rechercher des périodes plus clémentes pour les appels à participation.

(ii) Les modalités de dépôt et de vote

La connexion (ou l'inscription) en ligne est un atout pour la sincérité du vote mais l'ergonomie de la plateforme paraît difficile d'accès au risque de limiter la participation à l'appel à idées et au vote.

- **La connexion (ou l'inscription) en ligne est obligatoire** et sécurise le vote

La connexion est réalisée **avec l'authentification MonStrasbourg.eu**. Elle améliore la sécurité et la sincérité de la participation, permet d'accéder par ailleurs aux services en ligne de la Ville et est **conforme à la réglementation sur la protection des données**. Malgré cela, 11% des répondant·es au questionnaire indiquent refuser de créer un compte en ligne pour ne pas communiquer leurs données personnelles.

A noter : le dépôt d'idées via le formulaire oblige également à communiquer son identité et ses coordonnées.

Les avantages de l'authentification MonStrasbourg.eu pourraient être mise en avant.

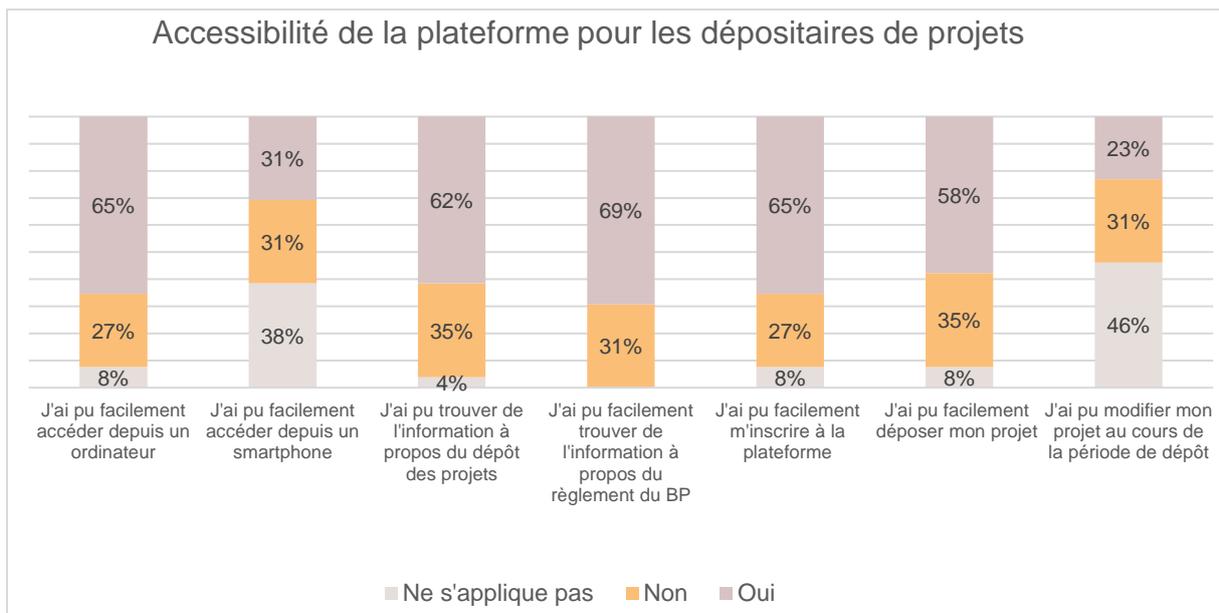
- **L'ergonomie de la plateforme** participer.strasbourg.eu pose des difficultés

Parmi les personnes ayant répondu au questionnaire, plus d'un.e déposant.e sur trois affirme avoir eu des difficultés en raison de la nécessité de créer un compte, appelant au maintien du dépôt papier⁹.

L'ergonomie est également jugée confuse au moment du vote avec 7% des votant·es indiquant - paradoxalement - ne pas avoir réussi à voter sur la plateforme, posant là-encore la question de son ergonomie.

Le parcours utilisateur - de l'authentification au dépôt d'idées ou de l'authentification au vote - pourrait faire l'objet d'un atelier spécialisé pour identifier les enjeux à traiter.

⁹ Cette observation doit être relativisée car ce mode de dépôt a décru lors de la seconde édition quand le dépôt en ligne a progressé.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Vous avez déposé un projet sur la plateforme Participer. Afin d'évaluer l'accessibilité de cette plateforme pour le dépôt des projets, veuillez répondre par Oui ou Non à chacune de ces propositions » (26 réponses)

■ **La tournée du camping-car et les permanences** sont à optimiser pour le dépôt et le vote

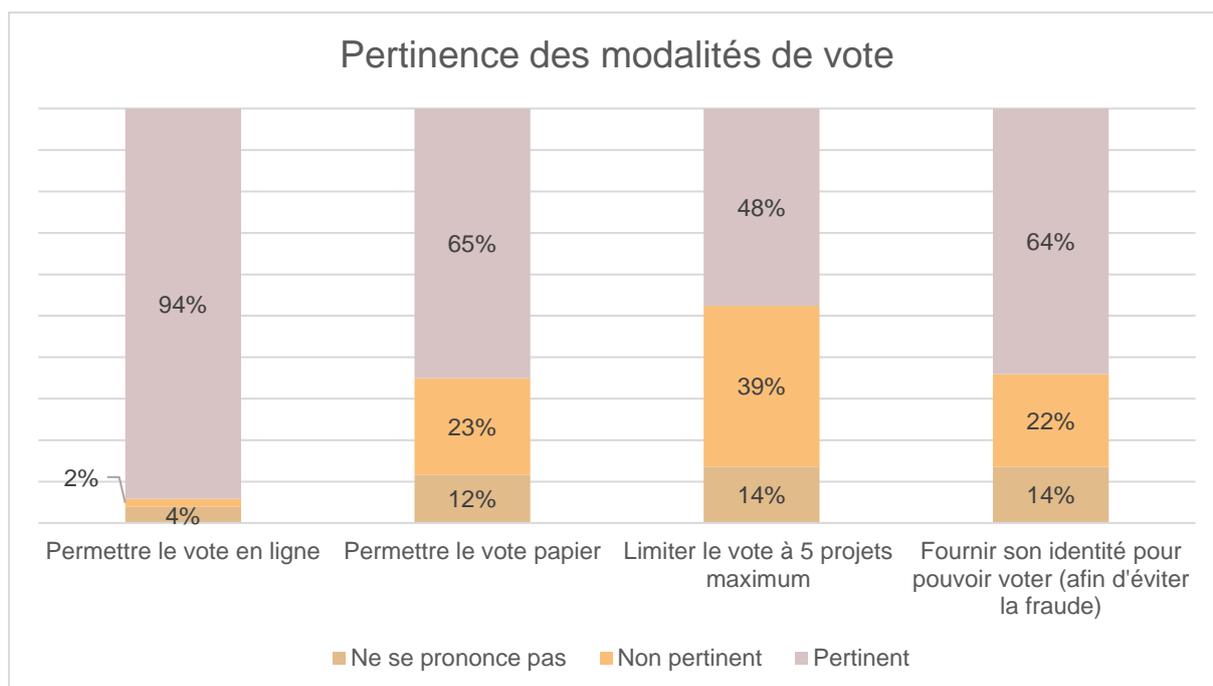
Ces temps dédiés au dépôt d'idées pourraient, d'après l'équipe, être optimisés. Au moment du vote, ils pourraient être un support du vote papier, si cette modalité, qui fait partie des attentes exprimées par les répondant·es au questionnaire, était effectivement mise en œuvre.

La Ville pourrait davantage rechercher à s'adapter à des logiques de flux aux temps du dépôt d'idées et du vote.

■ **Les modalités de vote des projets actuelles** gagneraient à être revues d'après l'évaluateur

Les Strasbourgeois·es peuvent voter **jusqu'à 5 projets différents ou placer leurs votes** selon leurs préférences. Ce que nous appelons « vote-jeton » favorise les stratégies de lobbying : un·e porteur·se peut appeler à porter les 5 voix du ou de la votant·e sur son projet. Voter pour un nombre minimum de projets pourrait limiter ce risque tout en renforçant les projets élus (qui obtiendraient plus de voix).

Le vote-jeton et les formes de votes qui attribuent des points aux projets apparaissent à abandonner au profit d'un nombre minimal / maximal de projets à voter.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Selon vous, quelle est la pertinence des propositions suivantes concernant le vote pour les projets ? » (103 réponses)

(3) L'efficacité de la communication sur le Budget participatif

(i) La communication sur le Budget participatif

■ Une communication qui doit rechercher la notoriété de la démarche.

Les participant·es interrogé·es lors de l'atelier qui leur était consacré **citent d'eux-mêmes le manque de notoriété** de la démarche comme un frein à la participation. Les non-participant·es interrogé·es lors de l'atelier « hors-les-murs » indiquent n'avoir « **jamais entendu parler** » du Budget participatif ou n'en ont – et très rarement – qu'une **idée très confuse** « le nom me dit quelque chose mais je ne vois pas ce que c'est ».

La communication gagnerait en efficacité en définissant une véritable identité pour le Budget participatif, différenciante et valorisant la participation.

■ L'audience du Budget participatif est à élargir car il s'agit a priori de personnes qui suivent l'actualité de la Ville, voire spécifiquement la participation citoyenne.

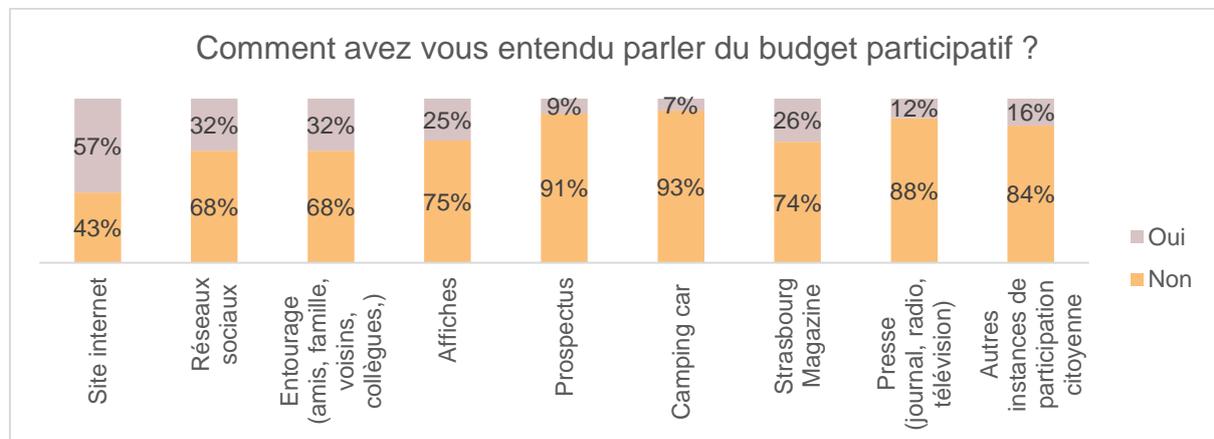
Les répondant·es au questionnaire indiquent **avoir entendu parler du Budget participatif par la plateforme** participer.strasbourg.eu à (57%)¹⁰, devant les réseaux sociaux ou leur entourage (1 tiers chacun). Cela questionne. Il s'agit ici et par conséquent d'**un public qui (fait l'effort de) s'informer(r) de l'actualité de la Ville**. Par exemple, pour les réseaux sociaux, il faut « suivre » la Ville pour voir ses publications¹¹.

¹⁰ Nous n'avons pas connaissance d'un module « poussant » l'actualité de la plateforme.

¹¹ Nous n'avons pas connaissance d'une campagne sponsorisée

Ils ne sont qu'**un quart à avoir eu l'information par l'affichage ou le magazine de la Ville**. En atelier, ils indiquent que **la campagne et les brochures leur ont échappé**.

Le Budget participatif apparaît une affaire d'initiés et il est indispensable d'élargir son audience en dépassant sa plateforme, voire en allant au-delà des supports municipaux.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Comment avez-vous entendu parler du Budget participatif de Strasbourg ? (Plusieurs réponses possibles) » du questionnaire (110 réponses)

(ii) *L'information sur le Budget participatif*

L'information sur le Budget participatif apparaît efficace avec la forte hausse du taux de recevabilité. Cette information peut être issue des supports de communication ou de l'aide au dépôt proposée par l'équipe, lors de sa tournée ou des permanences.

- **Les règles Budget participatif apparaissent mieux appropriées** avec un taux de recevabilité en forte hausse,
- **Les critères** de projets déjà programmés ou en cours apparaissent en revanche difficiles à anticiper pour les citoyens, idem pour les avis de l'Architecte des Bâtiments de France ;

L'information n'est pas la seule explication à la meilleure recevabilité, ainsi au moins 22 personnes expérimentées qui avaient déposé à la saison 1 ont réitéré à la saison 2.

L'information sur les critères du Budget participatif pourrait être précisée en prenant davantage en compte les spécificités de chaque quartier et présenter les points de vigilance qui leur sont propres : grands projets, zones classées pour le patrimoine architectural ou naturel...

(4) **L'efficacité des actions de terrain du Budget participatif**

(i) *Les actions de terrain du Budget participatif*

Le questionnaire et les ateliers n'ont pas démontré que la présence sur le terrain avait un impact sur la mobilisation mais l'atelier « hors-les-murs » valide l'efficacité de cet aller vers.

■ La tournée du camping-car recueille peu, voire pas d'idées

Lors des entretiens de cadrage, il est apparu que **la tournée « ne produisait » pas ou peu de dépôt d'idées**. Sur les répondant·es au questionnaire, **7% ont entendu parler du Budget participatif** via cette tournée.

Cependant, lors de l'atelier « hors-les-murs », **les adolescent·es interrogé·es ont manifesté leur enthousiasme par leurs idées** et en incitant à informer sur leurs lieux de sortie entre pairs **à l'image du parc ou à proximité des centres socio-culturels** (l'atelier avait lieu à proximité immédiate de ces deux lieux) ou à l'école, au supermarché...

L'aller vers pourrait gagner en efficacité en recherchant de premières idées ou des réactions à ces premières idées, en complément d'une information sur les règles et les critères.

■ Des enfants et adolescent·es enthousiastes pour un Budget participatif en lien avec la communauté éducative ?

En écho au point précédent, les adolescent·es ont fait preuve d'enthousiasme et deux tiers de leurs propositions s'avéraient cohérentes avec les règles du Budget participatif : **au point d'envisager une démarche déclinée dans les écoles et collèges ?**

La participation des enfants et adolescent·es pourrait être travaillée en s'appuyant sur les professionnels de l'enfance et de l'adolescence, ou encore la communauté éducative.

(ii) *L'articulation avec l'enjeu d'équité entre les 10 secteurs du Budget participatif*

Les projets du Budget participatif sont financés par secteur. Un secteur peut totaliser un montant de projets au vote approchant l'enveloppe du secteur. La participation au vote est alors moins déterminante. La collectivité pourrait chercher à développer la participation au dépôt d'idées et au vote pour légitimer les projets élus.

Il est difficile de présenter un rapport de causalité entre la présence sur le terrain et la participation par quartier, d'autant que les projets peuvent être déposés pour un quartier par des habitant·e·es qui n'y résident pas.

■ **Travailler pour une participation à l'appel à idées plus forte dans les secteurs les plus faibles**

La présence sur le terrain peut être recherchée **pour augmenter le nombre des idées déposées et leur recevabilité** au moment du dépôt en visant particulièrement les secteurs où le taux de participation est inférieur à leur poids dans la population.

Travailler à accroître la participation des habitant·es dans les secteurs où la participation à l'appel à idée est, proportionnellement faible par rapport à leur poids dans la population.

■ **Un travail de terrain pour une participation au vote équivalente entre les secteurs**

Cette participation peut être recherchée pour **augmenter le nombre de votant·es** en visant particulièrement les quartiers où les projets obtiennent un nombre de votes très faibles, à l'image de Conseil des XV – Rotterdam, Neuhof - Stockfeld – Ganzau ou Robertsau – Wacken et faire connaître les idées qui y sont déposées.

Travailler à développer le vote des projets dans les secteurs à faible participation.

IV. La méthodologie de l’instruction et de la mise en œuvre des projets

Le Budget participatif est **une démarche qui associe les citoyen·nes à la décision** d'une partie du budget de la Ville de Strasbourg par la proposition et le vote.

Cette association des citoyen·nes ne se limitent pas à la démarche d'idéation et de décision, **elle se décline** dans l'instruction des idées déposées et la réalisation des projets élus ou projets-lauréats :

1. **Dans l'instruction des idées** : des citoyen·nes sont associés à l'analyse de recevabilité : il s'agit de citoyen·nes membres du groupe de suivi ;
2. **Dans la mise en œuvre des projets** : les citoyen·nes porteur·ses de projet, à l'origine de l'idée déposée, à titre individuel ou d'un collectif.

Qu'est-ce que la méthodologie d'instruction des idées et de mise en œuvre des projets ?

Le Budget participatif de Strasbourg mobilise une diversité d'acteurs pour instruire les idées et mettre en œuvre les projets, à savoir : le groupe de suivi dont nous avons rencontré des membres citoyen·nes, des agent·es et des porteur·ses de projet.

La méthodologie s'est, en outre, perfectionnée en cours de la saison 2 avec la publication d'un document de référence.

Comment évaluer son application cohérente et son adaptation à la démarche ?

- L'analyse de recevabilité et de faisabilité et la mise en œuvre des projets et leur avancée sont documentées par la Ville pour les deux saisons : ils permettent de **connaître la recevabilité, les motifs de refus et l'avancée des réalisations.**
- Les acteur·trices de la démarche ont participé à des ateliers pour partager leur expérience et **informer des facilitateurs et des freins.** Ces ateliers ont permis de comprendre aussi **la manière dont ils envisagent leur rôle et leur responsabilité** et la manière dont ils s'adaptent en cas de difficulté.

La méthodologie d’instruction et de mise en œuvre des projets

(1) L’instruction, une démarche tripartite

L’instruction des idées déposées au Budget participatif a pour objectif de s’assurer qu’elles respectent

- Les critères autorisant la Ville à les mettre en œuvre : **les critères de recevabilité** ;
- Les critères assurant que la Ville sera en capacité technique, économique et juridique de les réaliser : **les critères de faisabilité**.

Cette distinction conduit à concevoir l’analyse en trois temps

1. L’analyse de recevabilité menée avec le groupe de suivi tripartite,
2. L’analyse de faisabilité, technique, menée par les agent·es de la Ville,
3. La liste des projets soumis au vote des Strasbourgeois·es et partagée et validée avec le groupe de suivi tripartite.

(i) Le groupe de suivi

Le **groupe de suivi tripartite** du Budget participatif est composée ainsi :

- Le panel citoyen constitué parmi une liste de volontaires¹², avec un souci de parité (10 hommes et 10 femmes) ;
- Le panel agent·e·es est passé de 13 à 28 agent·e·es entre les saisons 1 et 2 afin de réunir des agent·e·es ayant une vision des enjeux techniques et territoriaux
- Le panel élu·es a été composé au moment du lancement du groupe en janvier 2020 des élu·es de la majorité et de l’opposition qui avaient répondu à l’appel à rejoindre le groupe de suivi.

Le groupe de suivi s’est réuni pour **deux sessions d’analyse des projets lors de la saison 2**

- *En amont, une première rencontre vise à prendre connaissance des critères de recevabilité et convenir collectivement d’une mode de fonctionnement ;*
- **Deux sessions ont eu lieu** : 20 à 30 projets répartis à chaque table tripartite de 5 à 8 personnes pour analyser et décider au consensus de leur recevabilité ;
- **L’analyse de recevabilité observe 7 critères** (voir Tableau IV.1. Critères de recevabilité et de faisabilité).

¹² Un appel à volontaires a été diffusé sur la plateforme Participer, via les réseaux sociaux, par mail pour les personnes inscrites à la *mailing-list* de la Direction de la participation citoyenne et via un article dans le journal local *Dernières nouvelles d’Alsace* (DNA).

	Critères pour la saison 2	Variations avec la saison 1
Recevabilité (groupe de suivi)	<ul style="list-style-type: none"> - Être localisés sur le territoire de la ville de Strasbourg - Être d'intérêt communal et à visée collective - Concerner des dépenses d'investissement - Avoir un coût estimé de réalisation inférieur ou égal à l'enveloppe affectée au quartier et inférieur à 200 000 euros TTC, - Être déposés par des habitant·e·es de la ville de Strasbourg ou par un collectif d'habitant·e·es de la ville de Strasbourg - Ne pas générer un surcoût de fonctionnement par rapport au budget de fonctionnement annuel de la collectivité - Ne pas être déposés par une association ou tout organisme doté de la personnalité morale 	<ul style="list-style-type: none"> - Le coût maximal des projets est passé de 100 000 à 200 000€ - La limite d'âge des dépositaires fixée à 16 ans a été supprimée - Suppression du critère suivant (reporté à la phase de faisabilité) : « ne pas être déjà programmés ou en cours d'exécution par la ville »
Faisabilité (services)	<ul style="list-style-type: none"> - Être techniquement, juridiquement et économiquement réalisables - Avoir un coût estimé de réalisation inférieur ou égal à l'enveloppe affectée au quartier et inférieur à 200 000 euros TTC - Ne pas générer un surcoût de fonctionnement par rapport au budget de fonctionnement annuel de la collectivité. Le service instructeur pourra demander au porteur de projet de s'adosser à une association existante ou d'en créer une pour assurer l'entretien de l'équipement réalisé - Démarrer dans sa réalisation concrète dès l'année suivante - Ne pas être déjà programmé ou en cours d'exécution par la ville 	<ul style="list-style-type: none"> - Le coût maximal des projets est passé de 100 000 à 200 000€ : à considérer comme un critère de recevabilité - Ajout du critère de réalisation concrète dès l'année suivante : à considérer comme un critère de recevabilité

Critères de recevabilité et de faisabilité

A noter : il paraît difficile d'attendre du groupe de suivi des analyses de recevabilité définitives. Celle-ci peut être remise en question au cours de l'analyse de faisabilité. D'autre part, la description des idées par leurs porteur·ses peut s'avérer insuffisante. Il devait revenir au groupe de suivi de revenir vers les porteur·ses, ce travail revient aux agent·e·es.

(ii) L'étude de faisabilité du Budget participatif

L'analyse de faisabilité est **réalisée par les directions compétentes pour les projets**

- **Elles sont sollicitées par la Direction de la participation citoyenne.** En cas d'arbitrage, la Direction générale est sollicitée.
- **L'analyse de faisabilité observe 5 critères avec** pour nouveautés en saison 2 :
 - Un montant maximal passé de 100 mille à 200 mille euros
 - La capacité à démarrer la réalisation concrète dès l'année suivante : les services doivent présenter un calendrier prévisionnel de la réalisation...
- **Dans la mesure où le projet apparaît faisable,** l'agent·e doit encore identifier un pilote ou référent pour le projet qui centralisera les informations et réalisera les premières études et identifiera et travaillera avec les agent·e·es compétents dans la mise en œuvre ;
- **L'analyse de faisabilité aboutit à un avis argumenté** : il permet la rédaction du projet final, formalisée et publiée sur la plateforme.

A l'issue de l'analyse de faisabilité, le groupe de suivi est réuni pour valider la liste des projets soumis au vote. Le cas échéant, élu·es ou citoyen·nes membres peuvent demander un éclairage sur les raisons pour lesquelles les projets n'ont pas été jugés faisables.

(2) La mise en œuvre des projets, une démarche participative

- (i) Une mise en œuvre des projets à réaliser dans un délai inférieur ou égal à deux ans

La démarche du Budget participatif est **complète quand les projets-lauréats sont réalisés**. Pour la Saison 2, un nouveau critère de recevabilité a été inscrit à l'ensemble des règles : les projets doivent pouvoir être démarrés dans l'année N+1, c'est-à-dire en 2022.

Le Budget participatif ayant lieu tous les deux ans, un Guide méthodologique est venu **préciser ce critère en donnant un délai de deux ans pour réaliser les projets**.

Dans ce contexte bisannuel, il s'agit de réaliser les projets entre deux élections du Budget participatif.

- En se conformant aux invariants des directions ;
- En respectant « *la dimension citoyenne et participative inhérente au dispositif* » ;
- En garantissant la conformité vis-à-vis de l'idée initiale.

- **Année N : Saison A** du Budget participatif :
 - Début an N : dépôt d'idées par les citoyen·nes
 - Fin an N : vote des projets **Saison A**
- **Année N+1** : démarrage de la mise en œuvre des projets **Saison A**
- **Année N+2 : Saison B** du Budget participatif :
 - Début an N+2 : dépôt d'idées par les citoyen·nes
 - Fin an N+2 : vote des projets **Saison B**
- **Les projets élus Saison A ont tous été réalisés**
- **Année N+3** : démarrage de la mise en œuvre des projets **Saison B**
- **Année N+4 : Saison C** du Budget participatif

(ii) Les acteurs et les étapes de la mise en œuvre par projet

La mise en œuvre des projets est réalisée selon le principe tripartite du Budget participatif au sein du groupe-projet qui réunit les acteurs suivants :

1. **Le ou les porteur.s de projet** ou un représentant.e du collectif à l'origine de l'idée,
2. **L'agent.e-pilote ou référent.e** thématique qui est l'interlocuteur.trice technique principal.e du projet et assure la mise en œuvre du projet ;
3. **Un référent.e de la direction de territoire ciblée** qui est garant.e de l'acceptabilité du projet dans son environnement et qui garantit l'interface entre les porteur.ses de projets et les riverain.es.

A noter : l'agent.e-pilote a pour rôle de conduire la réalisation du projet qui s'inscrit dans le plan de charge du service. Il s'agit d'une décision validée par la Direction générale.

Il se réunit à 3 étapes minimum :

1. Pour échanger autour de l'idée initiale et des invariants de la Ville,
2. Pour valider le projet défini par l'agent.e-pilote et son calendrier de mise en œuvre,
3. Pour faire le bilan de la réalisation et préparer l'inauguration.

(iii) Les instances de mise en œuvre et de suivi des projets de la saison 2

Après l'annonce des projets-lauréats

1. **Les projets sont inscrits au plan de charge des directions / services** et attribués à des agent.e-es-pilotes pour démarrer dans l'année N+1 et se réaliser dans un délai de 2 ans.
2. Les groupes-projets sont mis en place par la Direction de la Participation citoyenne (point précédent)
3. La DPC assure le suivi de **l'avancée des projets dans leur ensemble** avec
 - **Le Comité technique** qui réunit l'ensemble des agent.es-pilotes thématiques et de territoire ;
 - **La Revue de projets** ajoute les élu.es qui sont présents pour décider ou arbitrer, en particulier en cas de blocages ;

A noter : la Direction de la Participation citoyenne n'assure pas la mise en œuvre des projets mais coordonne le suivi de leur mise en œuvre.

Les résultats de l’instruction et de la mise en œuvre

Pour rappel, la saison 2 du Budget participatif a été **marquée par un taux de recevabilité des projets en forte hausse**, passée de 41% (88 projets) à 75% des projets (185 projets). Cependant, **l’éligibilité des projets a été très fortement réduite après l’analyse de faisabilité**.

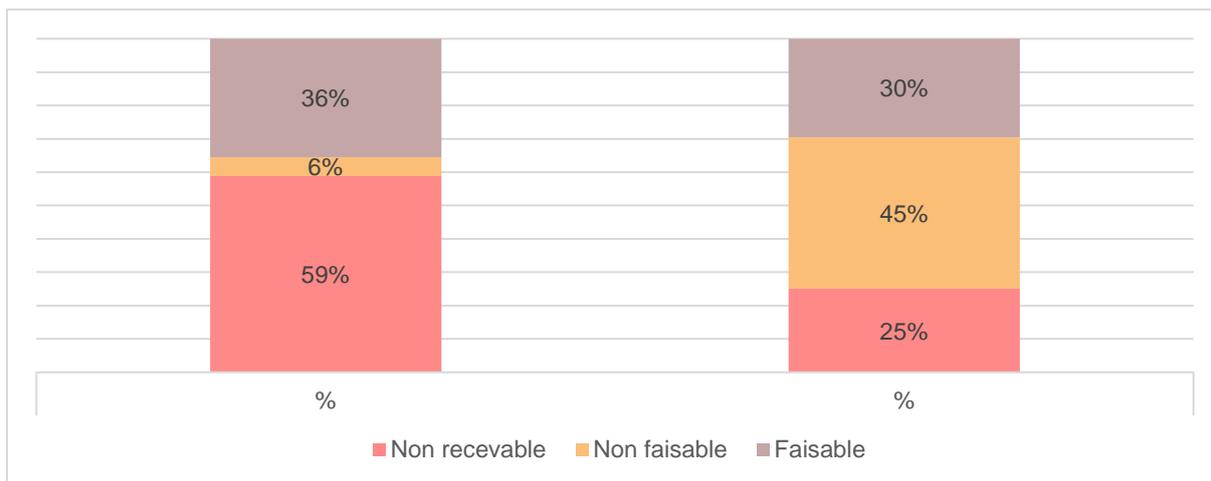
- Lors de la saison 1, 12 projets avaient été déclarés non faisables (14% des projets recevables)
- Lors de la saison 2, ce sont 112 projets qui ont été déclarés non faisables.

Plus de la moitié des refus lors de l’étude de faisabilité est lié au motif d’un projet similaire déjà existant ou déjà programmé par la Ville, toutes saisons confondues.

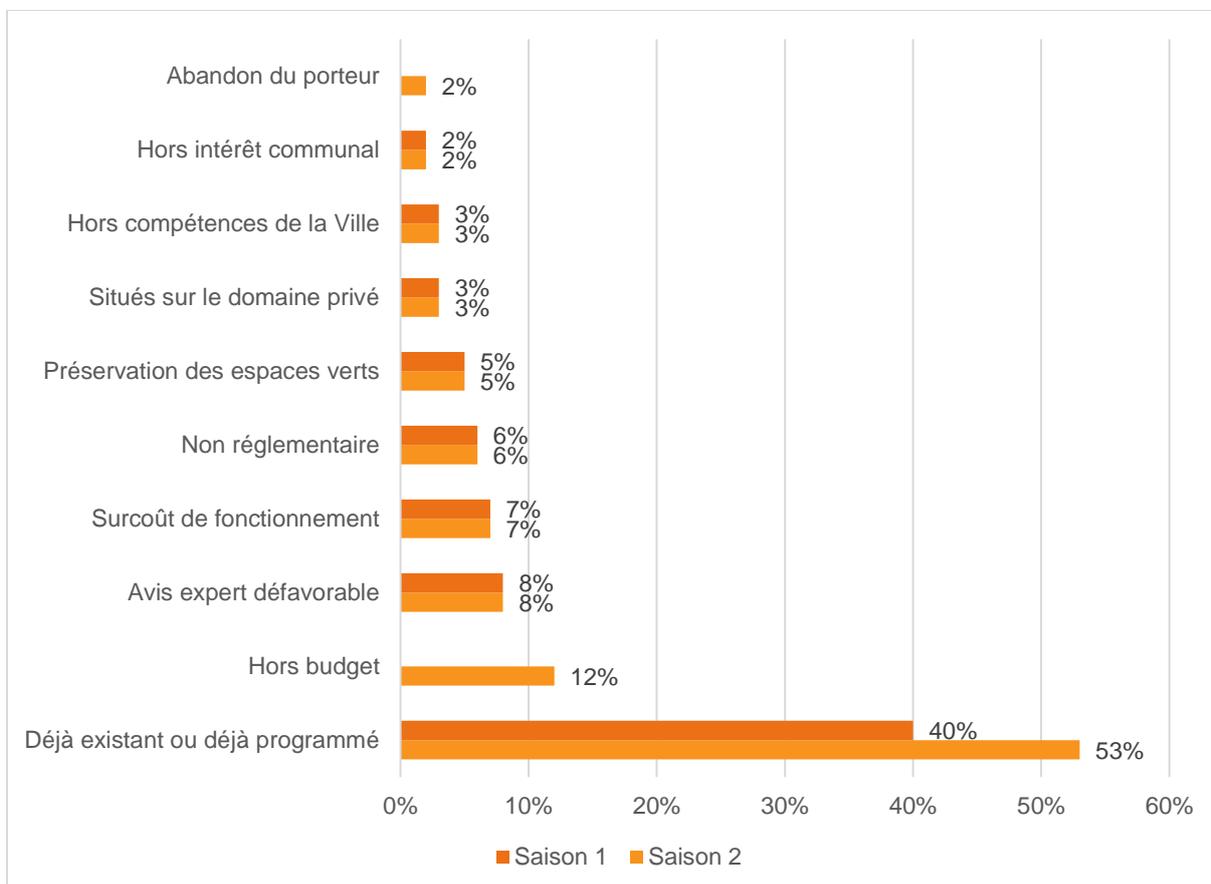
- Dans la plupart des cas, les projets proposés ciblaient **des lieux visés par des projets structurants** portés par la collectivité (PLU, NPRNU, Espex, plans de mobilité¹³) et/ou mettant **à mal sa capacité à réaliser le critère d’un démarrage du projet dans l’année N+1**.
- La phase de faisabilité engage également l’avis d’experts en termes de mobilité (Sirac) ou de patrimoine (Architectes des bâtiments de France), qui enrichissent encore les critères de faisabilité technique et juridique des projets. Pour la saison 1 comme la saison 2, un avis défavorable constitue le troisième motif de refus de la part des services.

*A noter : **le critère de démarrage dans l’année N+1 n’apparaît pas dans les motifs de refus** des projets lors de l’analyse de faisabilité. Il a été indiqué à l’évaluateur que ces refus de projets étaient rattachés au motif « déjà existant ou déjà programmé ». Ce regroupement des motifs de refus peut poser un problème de compréhension pour le public.*

¹³ PLU : Plan local d’urbanisme, NPRNU : Nouveau programme national de renouvellement urbain, Espex : Espaces extérieurs, Sirac : Service de l’information et de la régulation automatique de la circulation



Répartition des projets non recevables selon le motif de refus



Répartition des projets non faisables selon le motif de refus

(iv) La mise en œuvre des projets dans un délai de deux ans

La mise en œuvre des projets de la saison 2 apparaît **mieux engagée en comparaison de la saison 1** en raison d'une part d'un **nombre de projets élus inférieur** d'un tiers et **d'un faible pourcentage de projets en attente** de lancement.

Pour autant **un quart rencontrait un blocage** et **un dixième n'avait pas de porteur** appelant à des arbitrages politiques, dans le cadre de la Revue de projets.

La Direction de la Participation citoyenne a également proposé fin mai 2023 un tableau **présentant l'avancée des projets pour les saisons 1 et 2 et qualifié celle-ci** selon qu'ils étaient réalisés ou leur réalisation fluide, présentaient des enjeux résolus ou en attente, qu'ils étaient en attente (porteur absent), connaissaient un blocage ou étaient abandonnés.

Projets élus	Saison 1	Saison 2
Réalisé / fluide	22	4
Enjeux résolus / en attente	5	6
En attente (porteur absent)	0	2
Bloquant	1	5
Abandonné	3	
Pas d'information		2
Total des projets-lauréats	31	19

Projets lauréats selon l'avancée de leur réalisation, données de la Direction de la Participation citoyenne, mars 2023

L'application de la méthodologie – instruction

(1) Le rôle des citoyen·nes dans le Groupe de suivi

Le Budget participatif étant une démarche tripartite, des citoyen·nes sont associés tout au long de la démarche pour suivre et accompagner le dispositif pour assurer son ouverture et sa neutralité et apporter un regard complémentaire à ceux des élu·es et agent·e·es.

■ Les citoyen·nes membres ont un rôle de garant·e et la capacité à rendre compte

Les citoyen·nes membres s'approprient leur **rôle de garant·e** de la démarche et de son ensemble de règles, comme les autres parties prenantes et sont **en mesure d'en rendre compte**, de manière transparente : ils peuvent ainsi parler de « *facilitation* ».

Des participant·es se présentent comme étant à la disposition des porteur·ses pour pouvoir être contactés par eux, voire pour une participante, les défendre en cas de désaccord, à la manière « *d'une avocate* »¹⁴. Cette position illustre **un décalage entre un rôle de garant·e et de représentant·e** des citoyen·nes, qui ne peut légitimement être revendiqué.

Le rôle des citoyen·nes membres gagnerait à être clarifié : un·e garant·e n'est pas un représentant·e.

■ Les citoyen·nes membres sont des parties prenantes au sein du Groupe de suivi

Le tripartisme s'appuie sur la qualité et la complémentarité des expertises des parties

prenantes : les élu·es ont la légitimité de la représentation ; les agent·es l'expertise technique et l'expérience des projets ; les citoyen·nes ont un regard d'usager·es.

Les participant·es à l'atelier recrutés parmi les membres-citoyens du groupe de suivi s'accordent sur cette complémentarité mais conteste l'équilibre des parties. Ils considèrent que les avis des technicien·nes prévalent et qu'ils donnent de leur temps sans réciprocité : ils n'ont pas de possibilités de réexamen des projets et critiquent la faible présence des élu·es lors des réunions du groupe de suivi.

Le décalage entre le fort taux de recevabilité des projets et le faible taux de recevabilité a pu être vécu comme une remise en question de l'utilité du travail mené lors de l'analyse de recevabilité tripartite. **Le changement de majorité après l'étude de faisabilité** a pu également être interprété comme l'origine de cette remise en question, quand il s'agit d'une application prudente des critères de faisabilité et en particulier la capacité à démarrer les projets en année N+1.

Le groupe de suivi a été précédé d'une session d'information et d'exercice.

Le manque de compréhension des refus par les citoyen·nes membres du groupe de suivi appelle à approfondir ces sessions d'information ou à recadrer l'objet de cette instance.

■ Les citoyen·nes membres sont informés de l'avancée des projets

Les citoyen·nes membres sont **associés à l'analyse de recevabilité des projets, puis informés de l'avancée des projets**, en particulier quand ils doivent être revus ou déplacés en raison de nouveaux éléments ou d'une instruction insuffisante.

¹⁴ Ces propositions n'étaient pas partagées par les autres participants

La Ville de Strasbourg a par exemple fait le choix de déplacer un projet de skate-park. Si ce projet va bénéficier d'un investissement plus conséquent, il ne sera plus réalisé dans le quartier proposé initialement. **Ces changements font naître des débats sur le respect des règles**, avec la demande d'être associés à la décision.

Au sein du groupe de suivi tripartite, les citoyen-nnes membres revendiquent une participation aux arbitrages. Leur rôle pourrait être clarifié pour faciliter leur position sur cet engagement.

(2) L'analyse de faisabilité par les services

À la suite de l'analyse de recevabilité, les idées sont réparties entre les services pour assurer l'analyse de faisabilité.

■ **La durée de l'analyse de faisabilité par les 9 directions a été allongée et s'est déroulée sur 6 mois de mars à juillet 2021 au lieu de 3.**

A la saison 1, l'analyse de faisabilité par les services a directement succédé à l'analyse de recevabilité. De janvier à mars 2019, 9 directions ont ainsi été sollicitées pour rendre leur avis sur l'ensemble des projets jugés recevables.

Pour la saison 2, en revanche, une année s'est écoulée entre ces 2 phases en raison de la situation sanitaire, de la prolongation des élections municipales et de l'incertitude planant sur le dispositif. **La durée de l'analyse de faisabilité par les 9 directions a en outre été sensiblement allongée**, puisqu'elle s'est déroulée de mars à juillet 2021.

La durée de l'analyse a été accrue pour la saison 2 après l'évaluation de la S.1. Sa durée n'a fait l'objet d'aucun retour.

■ **Une analyse de faisabilité prudente mais qui peine toujours à anticiper les délais**

L'expérience de la saison 1 paraît avoir rendu les services plus prudents dans les avis rendus, avec un taux de non-faisabilité en forte hausse. Le motif de refus le plus fréquent est celui de projets similaires déjà existants ou programmés sur les lieux visés par des projets structurants portés par la collectivité (PLU, PNRNU, Espex, plans de mobilité) et qui mettent à mal la capacité à les démarrer dans un horizon d'un an ou moins.

Pour autant, **la phase d'instruction fait encore émerger des difficultés de cet ordre** : à l'image de la réglementation d'une zone qui aurait été méconnue et remet en question un projet. Il devra être déplacé pour voir le jour. Autre exemple : des procédures techniques comme des études préalables dont les délais de mise en œuvre semble ne pas avoir été pris en compte.

La règle du démarrage des projets dans l'année N+1 paraît difficile à manier. Elle pourrait être complétée par « ou mettre en œuvre dans les deux ans ».

D'autres procédures, communes à la collectivité, sont **sous-estimées dans leur durée, à l'image des marchés publics aux délais incompressibles**. Enfin, des projets sont sous-estimés dans leur montant. Aussi, au cours des ateliers menés, la phase

d'étude de faisabilité a été considérée par des agent·es comme « *pas assez poussée* » ou « *pas assez précise* », avec des conséquences dans la mise en œuvre des projets.

Les règles communes à la collectivité font l'objet d'une information en interne. Cependant, et au regard des difficultés rencontrées, il apparaît pertinent de veiller à rappeler ces points lors des Comités techniques.

L'application de la méthodologie - mise en œuvre

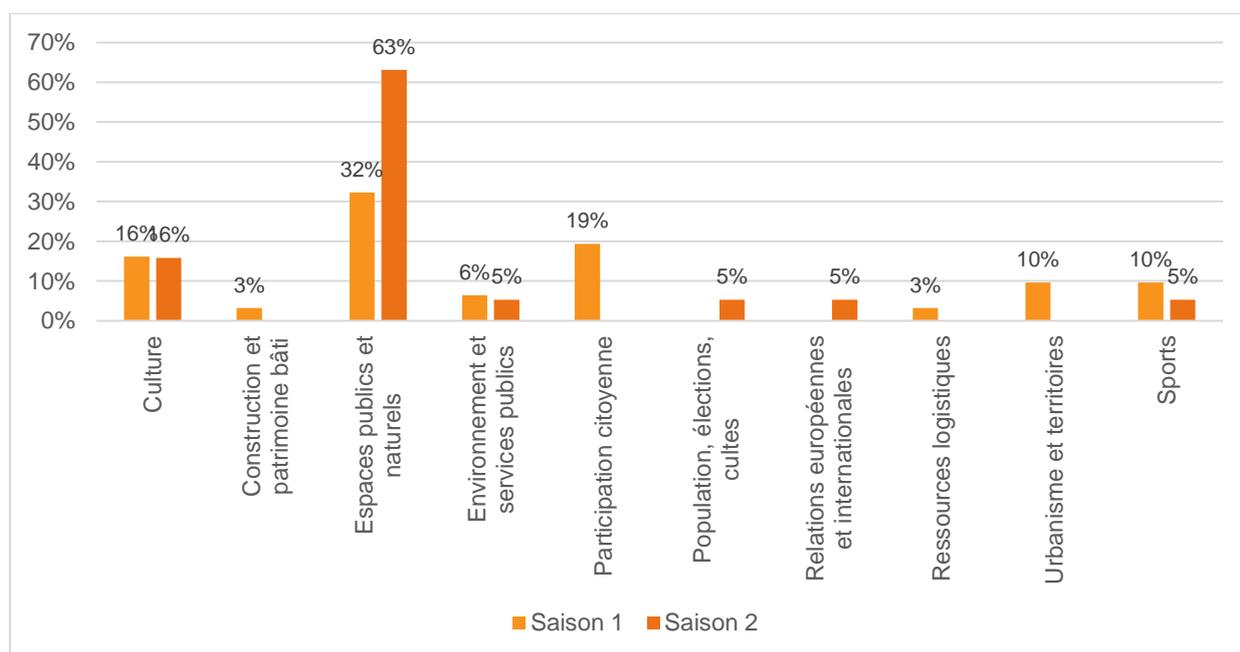
La réalisation d'un projet dans les deux ans s'appuie sur le groupe-projet, nous l'avons vu. Il doit être constitué et mobiliser dans la durée du projet avec les référents techniques et de territoire et le ou les porteur·s.

(1) Les directions thématiques et le Budget participatif

Les directions thématiques désignent des agent·e·s-pilotes pour assurer la mise en œuvre des projets dans le cadre des groupes-projets du Budget participatif.

Contrairement à la saison 1, où 19% des projets ont été mis en œuvre par la Mission Participation citoyenne, **la méthodologie adoptée à la saison 2 a permis d'affecter systématiquement pour chacun des projets lauréats à un·e agent·e référent·e d'une direction thématique.**

Par conséquent, de nouvelles directions ont été mobilisées à la saison 2, à l'image de la Direction de la population, des élections et des cultes, ou encore des Relations européennes et internationales. La Direction des espaces publics et naturels s'est avérée particulièrement mobilisée, avec 63% des projets lui étant affectés ; **pour faciliter ce travail, un poste temporaire a été créé spécifiquement pour assurer le suivi des projets du Budget participatif.**



Répartition des projets lauréats selon la direction référente

(i) La mise en œuvre des projets

- **L'appropriation du rôle et des responsabilités des agent·e·s** n'est pas toujours optimale

L'intégration au plan de charge des directions des projets-lauréats ne garantit pas une pleine appropriation du rôle et des responsabilités des agent·e·s. Un agent·e explique avoir parfois « **l'impression de demander un service** » à ses collègues.

- L'appropriation peut être **limitée par le manque de temps ou de disponibilité** à accorder aux projets du Budget participatif.

A l'exception de la Direction Espaces publics et naturels (DEPN), **aucune direction ne dispose d'agent·e dédié·e pour assurer le suivi des projets élus.**

Dans ces conditions, les projets viennent « *se plaquer* » sur les plans de charge, explique un agent·e, sans moyen supplémentaire pour les réaliser.

- **Les projets** au Budget participatif **ne sont pas toujours élevés à un rang de priorité identique** aux projets décidés par la collectivité.

Un projet « *quand [il s'inscrit] dans [les] habitudes* » ou « *dans les standards* » mobilise davantage. Les projets moins communs, **jugés moins opportuns** n'ont pas un rang prioritaire dans les plans de charge.

Les projets du Budget participatif s'inscrivent dans le plan de charge des services. En plus d'un rappel hiérarchique, la valorisation et la reconnaissance du pilotage de ces projets participatifs apparaissent comme des leviers de mobilisations et d'acculturation qu'il faudrait développer.

(ii) Les difficultés liées aux projets

- **Des difficultés techniques** peuvent ralentir la mise en œuvre.

Il est difficile de faire la part entre **les délais liés à une instruction insuffisamment approfondie** et ceux liés **aux aléas de mise en œuvre des projets**

Un manque de prise en compte des études préalables et des procédures technico-administratives peut être à l'origine des difficultés liées à la mise en œuvre des projets. Il peut aussi s'agir **de délais liés aux aléas**, en particulier la difficulté à sourcer des équipements.

- **Le lieu d'implantation d'un projet** peut également être difficile à identifier

Il peut être difficile de mettre en œuvre un projet quand **aucune parcelle adaptée n'est identifiée.**

Un projet peut être **remis en question par les riverain·es** : « *une étape de concertation qui a été sous-estimée* » selon un·e agent·e. A contrario, un agent indique que l'appui d'un collectif bien implanté dans son quartier est un atout : « **les projets portés par [des collectifs d'un quartier] sont plus faciles à mettre en œuvre** ». La Direction de la participation citoyenne a un avis plus nuancé sur la question. En

effet il n'y a pas de corrélation entre la rapidité de mise en œuvre et le portage collectif des projets. Certains projets portés par un citoyen ne se sont réalisés rapidement et inversement.

En cas de conflits, une règle pourrait rappeler aux riverains que la réalisation des projets est la priorité et que l'adaptation du projet pourrait par exemple se faire sur deux enjeux à définir avec les riverain·es. Leur définition serait à préciser au cas par cas.

(2) La Direction de la Participation citoyenne

La Direction de la Participation citoyenne encadre et coordonne le suivi des projets élus à de manière générale et pour chaque projet avec le soutien de la Direction générale.

(i) Le suivi de l'avancée des projets

■ La Direction de la Participation citoyenne assure le suivi des projets

La Direction de la Participation citoyenne n'est pas hiérarchiquement en capacité de faire prioriser un projet-lauréat au plan de charge des directions responsables de leur réalisation. Avec l'appui de la Direction générale, elle compte sur la capacité des directions à intégrer ces projets à leur plan de charge ce qui, nous l'avons vu, peut ne pas suffire. Un exemple montre également que des directions peuvent bloquer un projet en refusant son pilotage.

Au plan de la décision politique, **il nous est apparu que les décisions concernant les projets du Budget participatif sont plutôt présentées par l'élue en charge du dispositif** et non par les élu·es dont la délégation doit réaliser le projet. Par conséquent, la question se pose de la responsabilité des délégations dans la réalisation des projets et, par ailleurs, du rôle des élu·es de quartier, qui ont la connaissance des projets sur le territoire.

En cas de blocage des projets, une Revue de projets est prévue deux fois par an. Pour l'évaluateur, il apparaît que cette instance doit réaffirmer son rôle d'arbitrage que les élu·es en charge des délégations qui ont la responsabilité des projets prennent position.

■ La Direction de la Participation citoyenne n'a pas la maîtrise pleine et entière de l'évolution des calendriers des directions thématiques et des tiers

Cependant, la DPC a une visibilité sur tous les projets et des échanges bi mensuels avec les pilotes pour faire le point sur les calendriers. Elle peut également être dépendante d'autorisations de tiers, par exemple pour la « décoration » d'armoires techniques d'une rue, ou réalisation d'un cheminement sur un terrain ferroviaire.

Cette difficulté atteint son plus haut niveau en cas d'intégration d'un projet à une opération d'aménagement d'envergure, en contrepartie d'un budget supérieur ou d'une réalisation mieux intégrée. C'est le cas d'un projet lié à un chantier du Conseil

de l'Europe ou d'un projet de skate-park déplacé pour raisons environnementales. Leur réalisation dépend de calendriers déconnectés du Budget participatif.

■ **Les instances** pour faire avancer les projets ne sont **pas toutes pleinement appropriées**

La Direction de la Participation citoyenne s'appuie sur des instances, en premier lieu le Comité technique pour suivre l'avancée des projets en général.

La Revue de projets mise en œuvre récemment vise à obtenir un arbitrage politique pour « débloquer » une situation. Cependant, elle **ne semble pas suffisamment appropriée** encore pour jouer pleinement son rôle et ses décisions, idéalement, rendues publiques.

La méthodologie doit être davantage partagée pour être appropriée.

(ii) La mise en œuvre participative

La réalisation des projets se doit de respecter « *la dimension citoyenne et participative inhérente au dispositif* » comme l'explique le Guide méthodologique.

■ La méthodologie qui implique de **réaliser les projets en appliquant une méthodologie participative demande un temps supplémentaire**

Elle s'applique dans la mise en œuvre des projets et dans les procédures, à l'image des marchés publics. Cette dimension participative prend également du temps dans la mise en œuvre des projets car, concrètement, **cette méthode implique davantage d'acteurs et appelle leur disponibilité.**

C'est l'exemple d'une aire de pique-nique qui a abouti à la recherche de mobiliers différents des modèles des fournisseurs de la collectivité ou d'un projet qui a entraîné l'intégration de porteur·ses et de riverain·es dans la procédure de marché public.

Cette méthodologie innovante a pris du temps à se mettre en place en interne. La Direction de la Participation citoyenne a mis en place des procédures à l'image de l'implication des porteur·ses de projet dans les marchés publics.

La méthodologie participative doit continuer d'être partagée autant que possible avec les directions avec un enjeu d'appropriation et d'autonomisation.

■ **La vision de l'innovation** peut ne pas être entièrement partagée avec les directions thématiques

Le Budget participatif est, à bien des égards, une innovation. Elle se traduit dans la dimension participative dans la définition et la mise en œuvre des projets. Elle peut aussi aboutir à des projets différents de ceux mis en œuvre par la Ville.

Pour autant, cette vision de l'innovation n'apparaît pas partagée par tous les agent·es. Des technicien·nes ont exprimé le souhait **de pouvoir innover** sur le plan de la technique et, selon nous, ainsi voir reconnaître leur expertise.

Les directions doivent pouvoir, si elles le souhaitent, proposer des solutions innovantes pour valoriser leur expertise, avec toujours l'objectif de réaliser les projets dans les deux ans.

(3) Les porteur·ses de projet

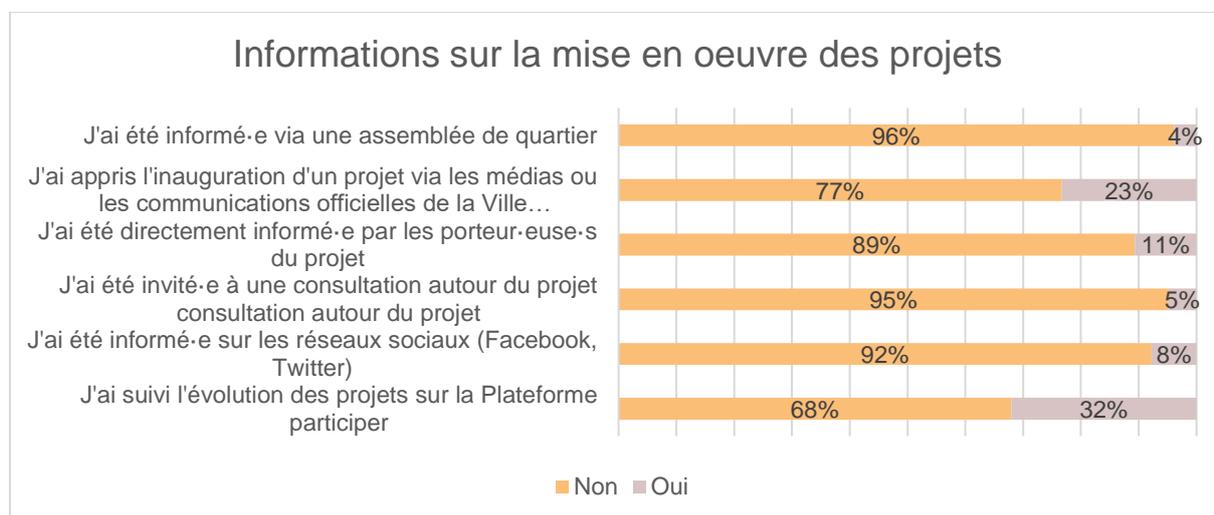
La réalisation des projets se doit de garantir la conformité vis-à-vis de l'idée initiale.

■ **L'avancée des projets apparaît difficile à suivre et la fréquence** des échanges peu satisfaisante

11 personnes porteuses d'un projet lauréat ont donné leur avis sur la phase de mise en œuvre des projets via le questionnaire. Celles-ci sont généralement satisfaites du lieu des réunions de suivi (82%), mais beaucoup moins de leur fréquence (36%). Ce rythme ou plutôt « l'absence de rythme » reviennent régulièrement.

L'avancée des projets est difficile à suivre pour **les porteur·ses qui jugent les calendriers « trop larges »**. Une porteuse s'étonne qu'un temps de travail ne soit pas conclu par un temps fixé pour le suivant. Dès le départ, « l'absence de rebond après le vote¹⁵ » peut les faire douter et interroger en outre sur l'appropriation du **principe d'un démarrage en année N+1**.

Le prévisionnel des projets apparaît aujourd'hui davantage maîtrisé.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Avez-vous été informé·e à propos de la réalisation des projets lauréats ? Si oui, de quelle façon ? (Plusieurs réponses possibles) » (103 réponses)

¹⁵ Il faut rappeler que pour les porteur·ses la démarche a démarré un à deux ans auparavant et que l'annonce des lauréats intervient après qu'ils ont fait campagne.

A noter : la fréquence d'échange des informations s'avère également peu satisfaisante (55%), tout comme les moyens de communication employés (55%) aux répondant·es au questionnaire qui souhaitent des mises à jour plus fréquentes de l'état d'avancement des projets sur la plateforme. Ils proposent également de donner une plus grande visibilité des projets dans les quartiers, avant leur inauguration, en installant des informations sur les terrains choisis ou en les évoquant plus souvent en assemblée de quartier.

- **Les porteur·ses de projet sont attaché·es au respect de leur idée initiale** et attendent de la Ville une valeur ajoutée pour l'améliorer.

Le principal reproche adressé au dispositif porte sur la durée de réalisation des projets. Mais les porteur·ses sont d'abord attaché·es – et satisfait·es - que leur projet soit réalisé : « le projet a été déposé en 2019, il a été repris en 2022 et réalisé dans l'année », « quand ça a été lancé, ça été vite », ajoute une porteuse.

Le démarrage commence réellement avec le groupe-projet dédié au cadrage. **« L'apport » des techniciens pour approfondir et préciser le cahier des charges des projets est apprécié** : cela peut être « stimulant » et « apporter de nouvelles idées ». Les porteur·ses parlent par ailleurs « de relations de qualité avec la Ville [et les autres parties prenantes] » mais il est **difficile de comprendre : « qui fait quoi »**, d'autant que les interlocuteur·trices peuvent évoluer.

Le terme « d'apport » est éclairant. Pour les porteur·ses présent·es lors des ateliers : il s'agit en priorité de respecter « leur » idée initiale, ce que le prévoit la méthodologie¹⁶. **Cela peut conduire à des blocages par ailleurs.** L'un des porteur·ses s'est par exemple opposé aux évolutions proposées par le service-pilote et regrette que la DPC soit dépendante des directions thématiques. Il y a par conséquent **une tension entre le respect de l'idée initiale et la complémentarité entre les parties prenantes.** Complémentarité qui n'est pas synonyme d'égalité.

L'horizontalité de la mise en œuvre des projets est un enjeu essentiel à rappeler aux porteur·ses de projet. C'est la clé d'une relation de réciprocité entre les parties prenantes.

- **Le portage d'un projet réalisé est une source de satisfaction** mais demande une disponibilité qui limite l'intérêt à renouveler l'expérience

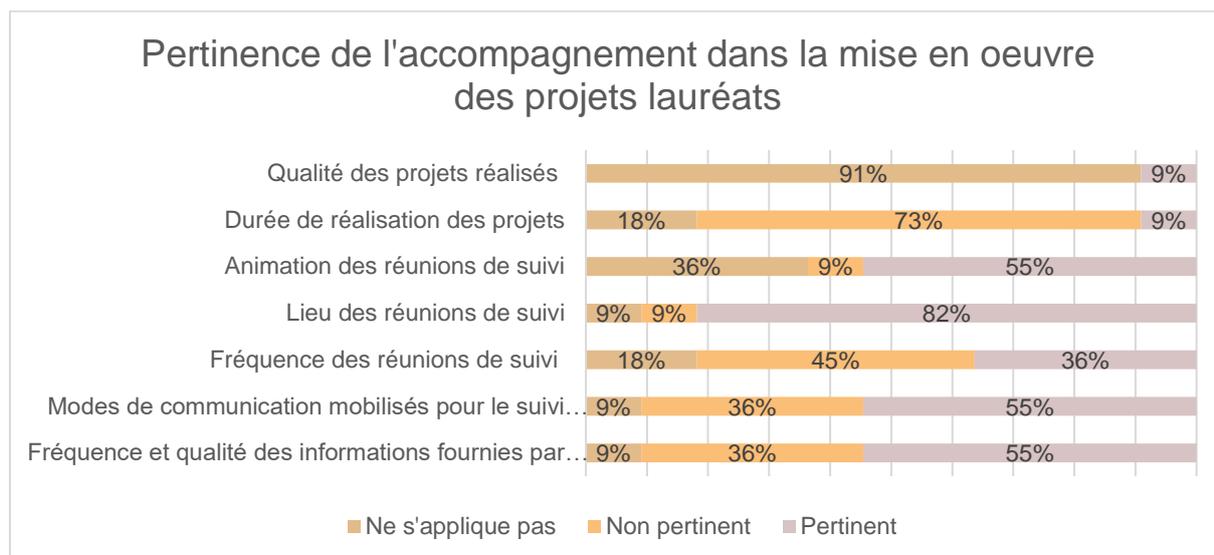
A la question de savoir si les porteur·ses pourraient renouveler l'expérience. Les porteur·ses disent **« la fierté » d'avoir déposé « un projet dont [le quartier] avait besoin », d'avoir « apporté [leur] pierre à l'édifice » en faisant advenir « davantage qu'un aménagement »,** mais un projet « pour les autres ».

La Direction de la Participation citoyenne indique que lors premières réunions de lancement il est toujours demandé **aux porteur·ses s'ils veulent suivre toutes les**

¹⁶ Il serait intéressant de poser la question à des habitant·e·s qui ont déposé une idée sans davantage s'investir dans la démarche pour connaître leur ouverture à une prise en main intégrale par la Ville.

étapes de mise en œuvre. C'est quasiment toujours le cas. Pour autant, à l'issue de la démarche, les porteur·ses présent·es à l'atelier ne se montrent pas tous prêts à proposer à nouveau, principalement en raison du temps et de la disponibilité que la démarche demande.

Le portage d'un projet demande temps disponibilité et l'engagement demandés pourrait être une haute marche pour d'autres habitant·es. Par conséquent, il pourrait être intéressant de réfléchir à des modes de portage différents.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Votre projet a été lauréat de la saison 2 du Budget participatif. Afin d'évaluer la qualité de l'accompagnement offert par la Ville de Strasbourg, veuillez noter la pertinence des propositions suivantes » (11 réponses)

V. Le Budget participatif est-il une démarche pertinente ?

Le Budget participatif est **une démarche qui associe les citoyen·nes à la décision** d'une partie du budget de la Ville de Strasbourg par la proposition et le vote.

Cette participation met en œuvre de nouvelles formes de collaborations entre élu·es, agent·e·es et citoyen·nes qui passent par la définition et la mise en œuvre de projets nouveaux ou complémentaires de l'action de la Ville.

Cette association des citoyen·nes vise

3. **La participation des citoyen·nes** : pourquoi les citoyen·nes participent à la démarche ;
4. **La modernisation de l'action publique** : les élu·es et les agent·e·es adhèrent à la participation citoyenne et à la collaboration avec les habitant·e·es ;
5. **La mise en œuvre de projets complémentaires ou nouveaux** : les élu·es et les agent·e·es sont ouverts aux propositions et aux projets des citoyen·nes

Comment évaluer si cette démarche est pertinente ?

- La pertinence de la démarche, c'est d'abord **sa capacité à faire participer les citoyen·nes en répondant à leurs besoins et leurs attentes**. Pour cela, il est intéressant de s'intéresser aux Strasbourgeois·es dans leur globalité, au-delà des participant·es, pour savoir s'ils seraient à même de déposer des idées conformes aux attentes par exemple. Ensuite, il s'agit de **comprendre les motivations des participant·es** (déposant·es ou votant·es) pour identifier ce qu'ils priorisent dans la démarche.
- La pertinence de l'équité territoriale : **l'équité est établie à partir d'une donnée fixe, la population, qui définit le montant de l'enveloppe. Aucune donnée dynamique, à savoir la participation, ne pèse sur cette répartition**. Dès lors, l'élection peut n'avoir qu'un effet mineur sur la décision des projets. Par exemple, dans un secteur où l'enveloppe des projets au vote est égale à l'enveloppe de secteurs.
- La pertinence de la démarche, c'est ensuite la perception de **la participation citoyenne et du Budget participatif par les élu·es et les cadres** qui peut révéler d'une part leur appropriation de ces questions et, d'autre part, leur adhésion à la démarche telle qu'elle existe aujourd'hui.

La participation des citoyen·nes au Budget participatif

(i) La parité au Budget participatif

■ Le Budget participatif présente une participation paritaire

A l'image de ce qui peut être observé dans d'autres villes, **la participation à la saison 2 du Budget participatif strasbourgeois est paritaire** avec 47% de déposantes (42% en S.1) et la part des projets-lauréats portés par des femmes est de 52% (45% en S.1).

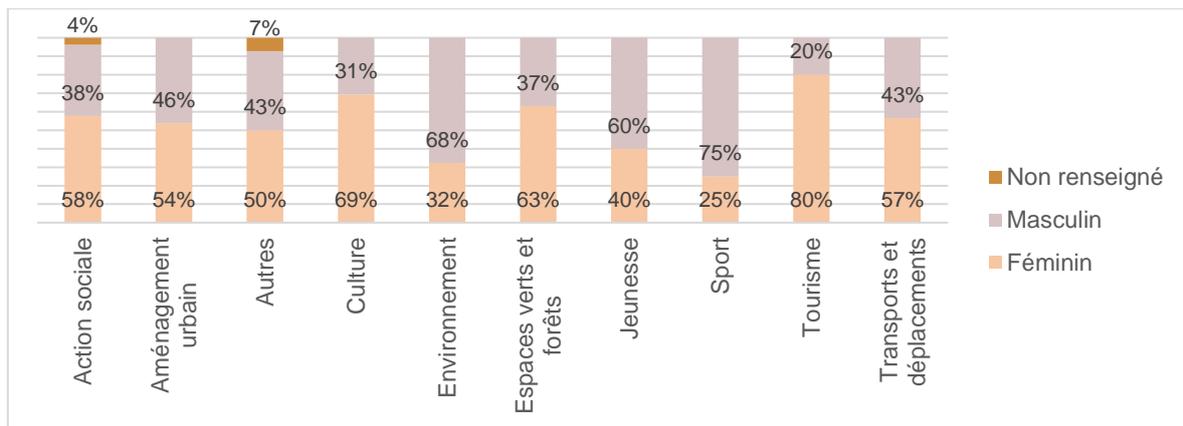


Figure V.1. Répartition des projets déposés à la saison 2 selon la thématique et le genre des dépositaires

■ Les femmes surreprésentées pour les projets **action sociale, culture ou nature**

Il est intéressant de noter **une disparité persistante dans les thématiques et l'envergure des projets**. Les femmes sont sous-représentées dans les thématiques liées au sport ou à l'environnement. Elles sont également sous-représentées dans les projets de plus de 10.000€ mais autant que les hommes dans les projets supérieurs à 100.000 €.

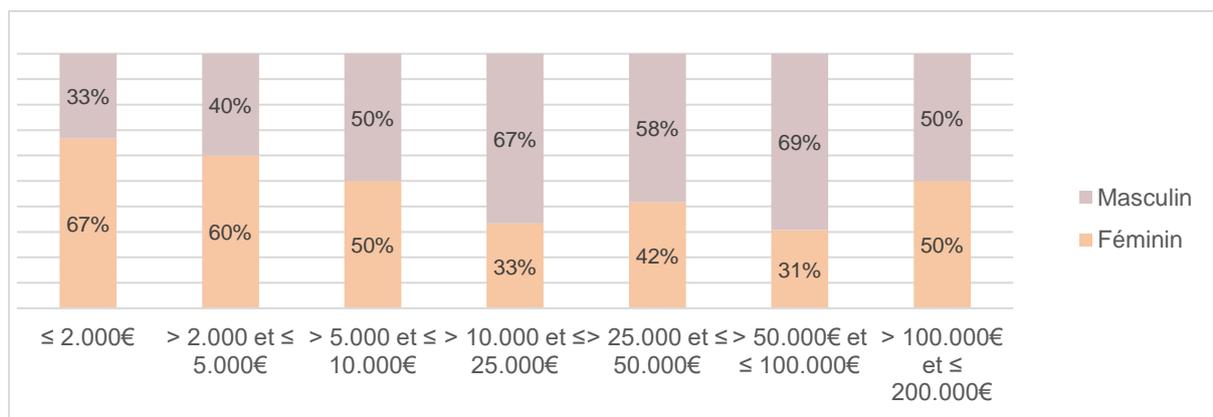


Figure V.2. Répartition des projets jugés faisables¹⁷ à la saison 2 selon le budget estimé et le genre des dépositaires

¹⁷ Les budgets étant estimés au moment de la phase de faisabilité des projets, seuls les projets jugés faisables par les services sont pris en compte.

A noter : la participation ne marque pas de renouvellement d'après le questionnaire. 80% des déposant·es ayant répondu au questionnaire ont déjà participé à une autre instance de participation citoyenne mise en place par la Ville de Strasbourg, notamment les assemblées de quartier (46%), et les pétitions citoyennes (31%). Cependant, les données de la saison 1 apportent un éclairage sensiblement différent : sur 600 répondant·es, 42 % des participant·es n'étaient pas engagé·es dans une association ou une instance de démocratie locale et 56% des étaient âgé·es de 25 à 34 ans.

(ii) Ce que nous apprend la participation dans les quartiers

A noter : Le point de la participation par quartier a été présenté dans la partie 1 dans le but d'améliorer la stratégie sur le terrain et assurer davantage de dépôt d'idées, de préférence éligibles, et de votes. Ici, il s'agit de faire le point sur les ressorts de la participation au vote.

Rappel : les chiffres de la participation sont à prendre avec précaution

1. Il s'agit du nombre de votes et non de votant·es. Or, les votant·es ont 5 votes qu'ils peuvent utiliser en totalité ou en partie.
2. Ensuite, les votant·es sont libres de voter pour des projets de leur quartier ou non.
 - **La participation des habitant·es des quartiers à l'appel à idée est rarement au niveau de leur part dans la population** et critique dans 3 secteurs
 - Les quartiers Centre-Gare et Neudorf – Schluthfeld - Port du Rhin – Musau sont les deux quartiers, à compter une participation 1,5 à 2 fois supérieure au pourcentage de la population. Aucun autre quartier ne montre une participation au moins égale à sa population,
 - La participation apparaît critique dans les quartiers Centre-République et qui a été divisée par 3, Meinau et les deux quartiers que nous dénommons ici « périphériques »¹⁸ où la participation est très faible et ne progresse pas entre les deux saisons.
 - **Les quartiers centraux apparaissent attractifs** pour le dépôt d'idées
 - Bourse -Esplanade – Krutenau, Centre-Gare bénéficient, selon nous, d'une attractivité pour le dépôt de projets avec un pourcentage d'idées déposées supérieur à leur population et leur niveau de participation.
 - **Tous les quartiers recueillent des votes** à l'exception notamment des quartiers que nous dénommons « périphériques » qui en recueillent très peu.

■ **La participation liée à un enjeu de centralité ?**

¹⁸ Pour rappel, les quartiers ici dénommés « centraux », de la « couronne » ou « périphériques » correspondent à la carte de la Ville.

Nous tirons de ces observations les enseignements suivants qui appellent cependant à être approfondis. Les quartiers qui attirent le plus la participation sont les quartiers centraux, c'est à dire Bourse -Esplanade – Krutenau pour le dépôt d'idées et pour le vote et Centre-Gare et Centre-République pour le seul dépôt d'idées. **Il nous semble que cet attrait s'explique par leur appropriation par le plus grand nombre de Strasbourgeois es .**

A l'inverse, les quartiers qui attirent une participation et des votes proches, voire supérieurs à leur part dans la population sont les quatre quartiers de la « couronne » et, d'après nous, **cela reflète des projets qui répondent aux habitants dans des espaces appropriés par tous.**

Enfin la faible participation de Conseil des XV – Rotterdam pose question, de même que celle des quartiers que nous dénommons « périphériques » car il nous semble qu'il s'agit-là d'une question d'appropriation de la démarche. **Il se pourrait aussi que ces secteurs manquent de centralité ou d'espaces communs appropriés par tous.**

La pertinence du Budget participatif par secteur répond, selon nous, à leur appropriation par leurs habitants.es. Les secteurs centraux et les espaces qui créent de la centralité au sein des secteurs reçoivent à la fois plus de projets et, le cas échéant de votes.

■ **L'équité de la sectorisation est-elle pertinente au regard de la participation ?**

Le Budget participatif est réparti en 10 enveloppes correspondant à 10 secteurs. Ces 10 enveloppes sont équitables dans la mesure où elles sont calculées selon la population de chaque secteur. **La répartition de l'enveloppe est fixe : plus un secteur participe plus à l'appel à idées¹⁹ et au vote et plus la participation est déterminante dans le choix des projets.** A l'inverse, moins un quartier participe et plus l'enveloppe initiale est déterminante dans le choix des projets. En d'autres termes, moins il y a de participation et moins il y a d'intérêt à participer.

Il faut noter également que la méthodologie d'attribution des deniers aux projets lauréats par secteur peut aboutir à un reliquat. Ce reliquat a été redirigé de deux manières suivantes, entre la saison 1 et la saison 2. Pour la saison 1, un reliquat global de 185.700€ avait financé **les projets suivants ayant reçu un minimum de 100 votes en visant un équilibre entre les quartiers** et la somme restante de 63.000€ à alimenter une « enveloppe aléas », c'est-à-dire un budget pour les projets-lauréats sous-évalués. En saison 2, les sommes non consommées pour chacun des quartiers, incluant l'enveloppe de 94.409€ du quartier Centre-République, ont été affectées à une « enveloppe aléas ».

La répartition des enveloppes est définie par secteur sur le seul critère de leur population. La participation n'apparaît pas toujours déterminante si le nombre de

¹⁹ A condition que la participation à l'appel à idées aboutisse à des idées soumises au vote en conséquence.

projets au vote approche l'enveloppe dédié au secteur. Il paraîtrait pertinent de rendre une partie de ces enveloppes dynamiques.

Quartier	Population (2014)	Budget saison 1	Budget saison 2
Centre-République	26 073	94 409€	188 818€
Centre-Gare	22 421	81 186€	162 372€
Bourse-Esplanade-Krutenau	24 861	90 021€	180 042€
Conseil des XV	22 147	80 194€	160 388€
Robertsau-Wacken	23 578	85 375€	170 750€
Cronenbourg-Hautepierre-Poterie-Hohberg	41 079	148 746€	297 492€
Meinau	15 615	56 542€	113 084€
Neudorf-Schluthfeld-Musau-Port du Rhin	44 249	160 244€	320 448€
Koenigshoffen-Montagne Verte-Elsau	35 428	128 284€	256 568€
Neuhof	20 718	75 019€	150 039€
TOTAL	276 170	1 000 000€	2 000 000€

Répartition du budget par quartier pour les saisons 1 et 2

■ La capacité à proposer et voter des projets en dehors de son quartier est-elle cohérente avec la répartition équitable de l'enveloppe ?

A Strasbourg, il n'y a pas de limite territoriale au dépôt ou au vote des projets.

Un habitant du secteur A peut déposer dans le secteur B et voter dans le secteur C. Dès lors, **pourquoi alors que l'enveloppe est répartie selon la population, les règles de participation ne suivent pas le même principe ?**

Du point de vue de l'évaluateur, **il serait intéressant de faire en sorte qu'une partie des enveloppes de secteur soit dynamique**. C'est-à-dire que la participation par secteur ait un réel impact sur le montant total des projets élus par secteur.

Il faut noter aussi que la possibilité de déposer et voter ailleurs que dans son quartier est mise en question par des participant·es et des cadres : pour les premier·es pour des questions de légitimité à porter un projet, pour les second·es pour des questions d'acceptabilité des projets par les riverain·es.

Pour une démarche plus équitable, l'enveloppe par secteur pourrait, pour partie, tenir compte de la population, et pour une autre de la participation.

(iii) Ce que nous apprend le vote des projets par thématique et par montant

■ **La part des projets d'aménagement urbain votée est égale à leur part dans les projets soumis au vote**

Environ 40% des votes se dirigent sur des projets d'aménagement urbain. Ce pourcentage est également conforme à ce que ces projets représentent parmi les projets éligibles, en 3^e position des projets faisables à la saison 2.

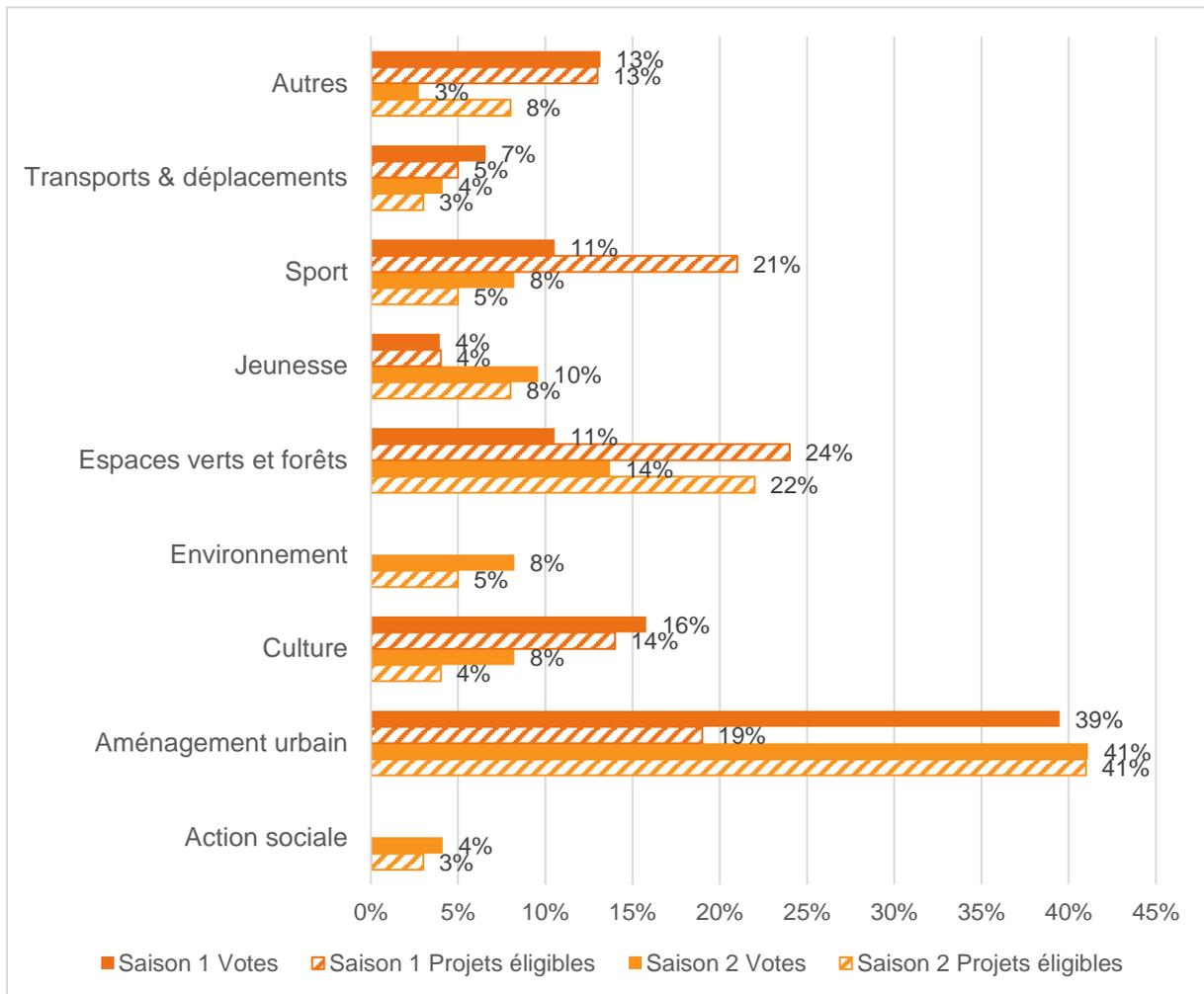
Ces données correspondent également aux potentialités ouvertes par les critères du Budget participatif.

■ **Un intérêt pour les thématiques de l'environnement, de la culture et du sport supérieur à leur part dans les projets au vote**

Certaines thématiques remportent un pourcentage de voix supérieur à leur représentation parmi les projets éligibles.

- **La thématique environnementale** concerne 5% des projets au vote mais 8% des suffrages.
- **La culture et le sport** concernent 4 et 5% des projets au vote mais chacune de ces thématiques représentent 8% des voix.
- Dans une moindre mesure, **l'action sociale** concerne 3% des projets au vote et 4% des voix.
- **En revanche, la thématique espaces verts et forêts** concerne plus de 20% des projets à chacune des saisons et remporte 14% des voix à la saison 2 (contre 11% en S.1).

Ces données marquent un intérêt pour des thématiques qui connaissent plus de difficultés à émerger, il pourrait être intéressant de proposer un accompagnement sur ces enjeux pour aider à faire émerger des projets au vote.



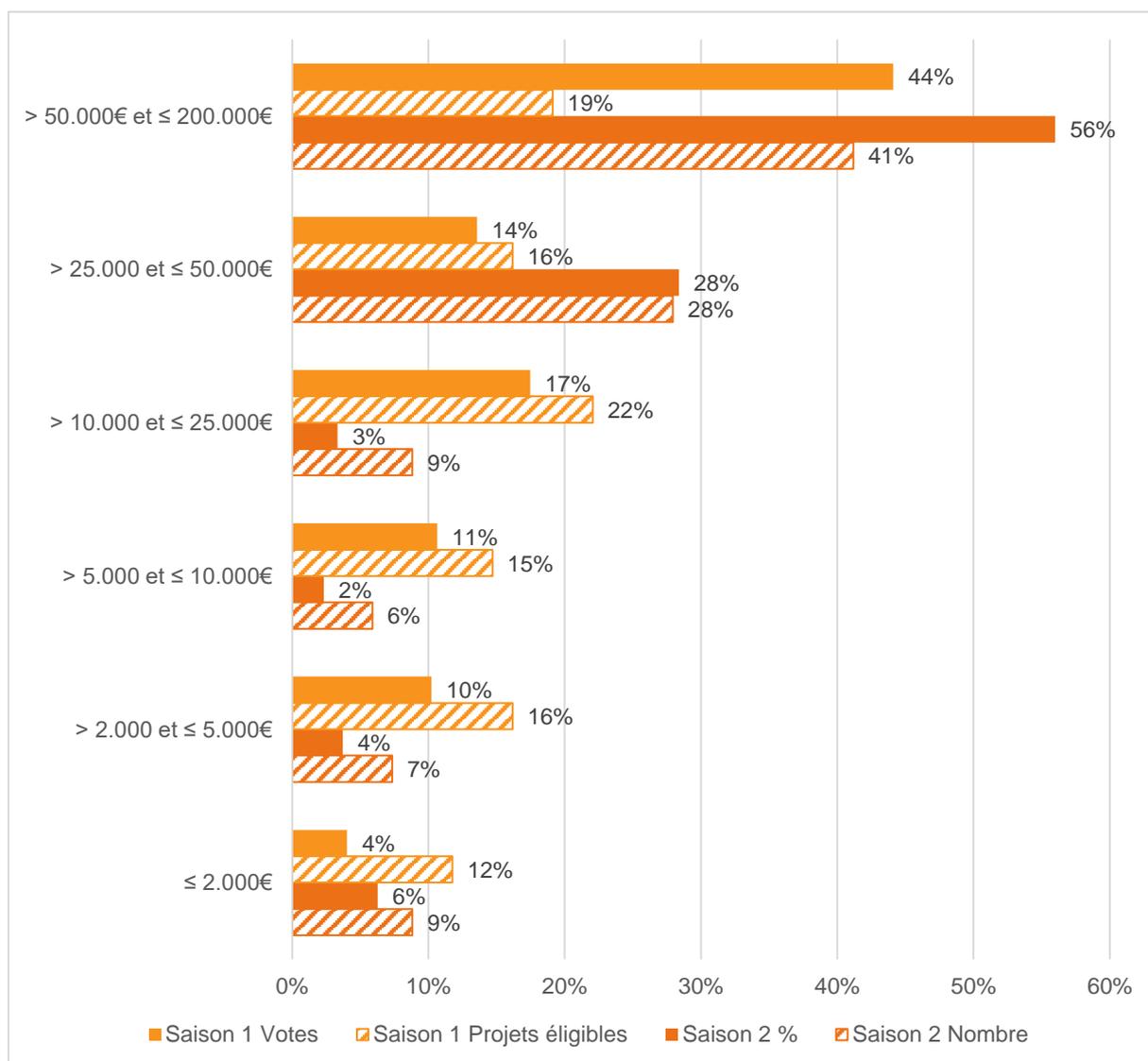
Répartition des projets éligibles et des votes en fonction de la thématique

■ Des projets de grande envergure plus votés et, de loin

Les projets de plus de 50.000€ remportent 44% des suffrages (56% en S.1). Plus le montant diminue et plus l'intérêt pour ces projets est limité

- Les projets entre 25.001 et 50.000€ réunissent 28% des votes (14% en S.1) ;
- Les tranches inférieures ou égales à 25.000€ ne dépassent pas 6% des votes, cependant elles sont également sous-représentées dans les projets éligibles.

Ces données marquent un intérêt pour les projets de plus grande envergure dans le cadre des propositions au vote. Dans les faits, 50 000 euros représentent une somme modeste pour des aménagements ou des équipements, c'est pourquoi, il pourrait être intéressant de mettre en œuvre un seuil minimal et, de préférence élevé, par la co-construction pourquoi pas, pour réduire le nombre des projets élus et renforcer l'intérêt tant des votant·es que des services.



Répartition des projets éligibles et des votes en fonction du budget alloué

(iv) Les motivations à participer au Budget participatif et sa pertinence

La participation au Budget participatif peut répondre à des besoins et des attentes concrètes à travers le dépôt ou le vote des projets. C'est l'objet des parties sur la participation dans les quartiers et sur les projets votés. **La participation vient également répondre à des enjeux individuels et collectifs**, d'ordre social ou sociétal.

■ **Une participation altruiste pour le collectif mais portée individuellement**

Lors de l'atelier mené avec les porteur·ses de projet élu, à la question de savoir pour quelles raisons ils participaient au Budget participatif, ils indiquaient vouloir proposer « **d'avantage qu'un aménagement** » et réaliser **un projet « pour les autres »** et « **qui dure dans le temps** ». Cette dimension altruiste leur permet de revendiquer la « **pierre qu'ils apportent à l'édifice** ».

Lors de l'atelier « participant·es », cette visée collective apparaissait également clairement : il s'agit **d'embellir le cadre de vie, d'apaiser la circulation, de végétaliser le quartier** ou de faire entrer la nature en ville. Avec ces projets : il s'agit

de **donner accès « au vert » ou de lutter contre les îlots de chaleur**, marquant avant tout **une volonté d'agir dans l'intérêt de tous**.

Et pour les 26 déposant·es qui ont répondu au questionnaire, ils se saisissent du Budget participatif pour répondre à « **un manque à combler dans le quartier** » (54%) ou « **animer le quartier** » (54%), puis agir « **par souci environnemental** » pour 42%. En revanche, seuls 4% pour « rencontrer les voisin·es ».

La participation à l'appel à idées est altruiste et répond à l'intérêt collectif mais elle pose la question de la capacité à dépasser l'idée individuelle pour un projet collectif.

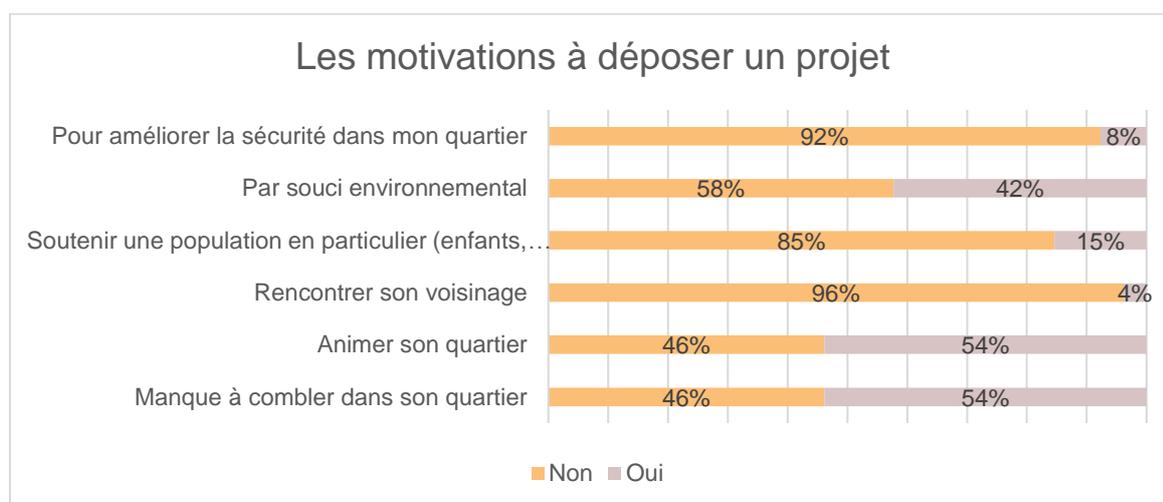


Figure V.3. Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Quelles ont été vos motivations à déposer ce projet ? » (26 réponses)

■ Une opposition entre le respect des règles et la légitimité de la participation

L'ensemble de règles indique d'une part qu'un projet peut être déposé par un individu ou un collectif. Pour une participante à l'atelier idoine, cette possibilité **de porter un projet individuellement n'apparaît pas légitime** : elle n'imagine pas déposer un projet en son nom.

L'ensemble de règles indique d'autre part que pour être recevable un projet doit être localisé sur le territoire communal. De fait, une idée peut être déposée dans le quartier de son choix.

Dans le même atelier, des participantes indiquent qu'elles ne se sentent pas légitimes (ou autorisées) à proposer des projets ailleurs que dans leur quartier. Une pensait même que ce n'était pas autorisé.

Sur ce point, l'expérience d'une participante est éclairante : un projet auquel elle a participé là où elle travaille est remis en question par les habitant·e·es de ce quartier car ses porteur·ses n'en sont pas originaires et, dès lors, pas considéré·es légitimes par les riverain·es.

La participation individuelle et dans un quartier autre que son quartier de résidence sont deux possibilités qui n'apparaissent pas légitimes aux yeux des participant·es présent·es en ateliers. Des projets sont néanmoins déposés individuellement ou dans d'autres quartiers de résidence. Ces règles pourraient par conséquent faire l'objet d'un débat questionnant leur autorisation ou leur limitation (avec la recherche de soutiens par exemple).

A noter : L'absence d'une catégorie « tout Strasbourg » empêche le dépôt de projets inter-quartiers, à l'image d'une coulée verte, souhaitée par une participante. Il faut aussi noter que la répartition du montant alloué au Budget participatif au prorata de la population n'a jamais été citée lors des ateliers.

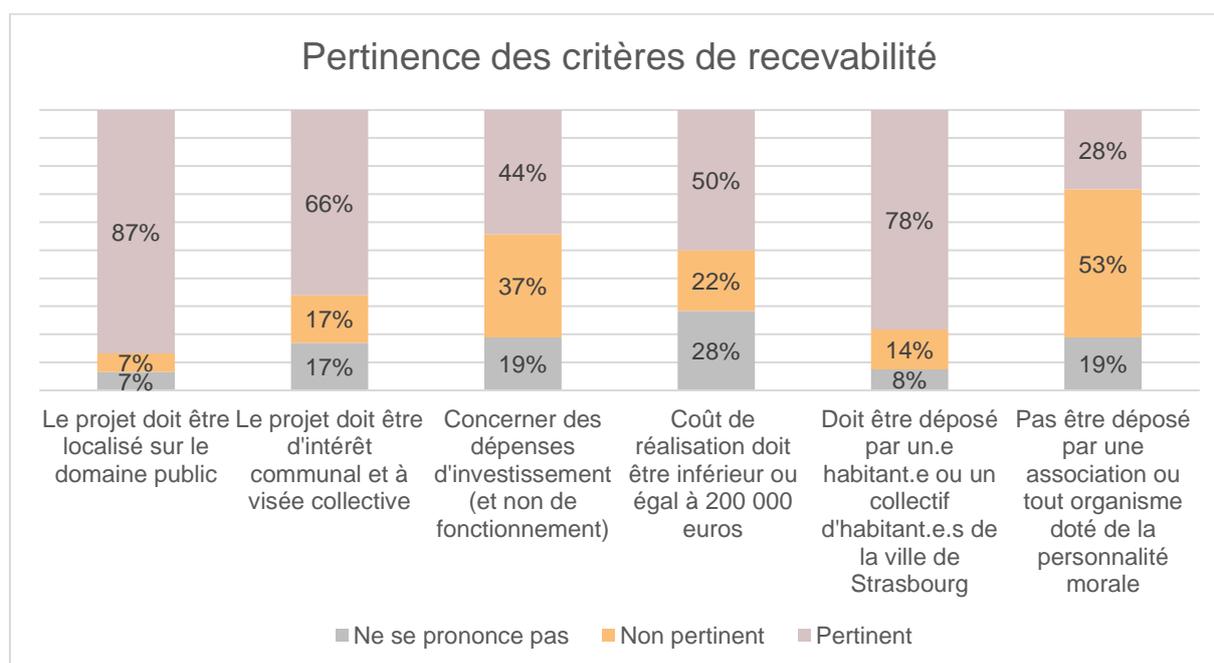
■ Une démarche qui répond aux attentes des Strasbourgeois·es

Au cours de l'atelier « hors-les-murs », il a été noté un déficit de notoriété de la démarche. Cependant, les participant·es, **principalement des enfants et des adolescent·es** ont manifesté un **enthousiasme réel** pour la démarche en proposant spontanément **des idées qui pour les deux tiers d'entre elles auraient été recevables**.

La démarche paraît pertinente eu égard aux attentes de ces publics. Il faut par ailleurs rappeler que, pour la saison 2, 75% des 185 des projets déposés avaient été considérés recevables. Les répondant·es au questionnaire se montrent plutôt en accord avec les critères du Budget participatif, un tiers seulement s'interroge sur le critère d'investissement excluant tout fonctionnement.

Le Budget participatif apporte une réponse pertinente aux attentes des habitant·e·es.

La demande d'un budget pour des projets fonctionnement n'apparaît pas forcément pertinente au regard des projets proposés lors de l'ateliers « non participant·es ».

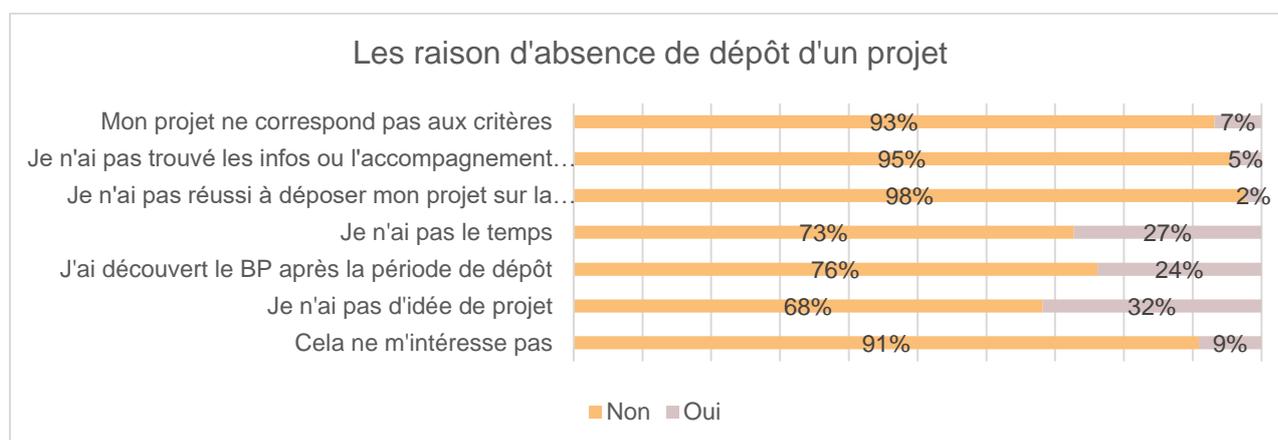


Répartition des réponses au questionnaire pour la question « La recevabilité des projets est évaluée en fonction des règles du Budget participatif. Selon vous, quelle est la pertinence des règles suivantes » du questionnaire (106 réponses)

■ Un frein au portage de projets : un dispositif à la temporalité longue

Les 26 répondant·es au questionnaire ne participent pas d'abord par manque de temps (ou de connaissance de la phase de dépôt). Cette question du temps et de la disponibilité se retrouve également dans l'atelier des porteur·ses de projet qui expliquent par ce point leur manque de motivation à déposer à nouveau. Il faut cependant prendre en compte que les présents à l'atelier et les 26 répondant·es connaissent bien le dispositif, aussi la question « d'avoir des idées », de savoir quoi déposer ne doit pas être occultée.

La participation paraît limitée par le temps et la disponibilité et, bien entendu, la connaissance de la démarche, mais aussi la connaissance de ce qui peut être déposé. Le profil des répondant·es au questionnaire conduit cependant la Direction de la Participation citoyenne à indiquer que le manque de connaissance du dispositif est à prendre en compte.



Répartition des réponses au questionnaire pour la question « Quelles ont été vos motivations à déposer ce projet ? » (26 réponses)

■ Un vote lié à l'appropriation de l'espace et à des convictions.

Les ateliers et l'observation des résultats des votes par quartier ont permis d'identifier quatre grands ressorts de vote pour les habitant·e·es

Le vote paraît répondre **d'abord à un enjeu de proximité** : on vote pour les projets pour son quartier. Rien n'indique qu'il s'agisse de « consommer » des projets, les habitant·e·es se sentent davantage « concernés » que quand « les projets sont loin ». Cependant, les projets qui mobilisent des « communautés de pratiques », à l'image d'un skate-park, peuvent engendrer une forte participation, comme le rappelle la Direction de la Participation citoyenne.

Le vote répond également à une centralité, à des espaces appropriés ou espaces communs comme tend à le montrer l'attrait pour le dépôt de projets situés dans les quartiers centraux. La centralité à l'échelle de la Ville est aussi et sans doute une

centralité à l'échelle du quartier. Ainsi le manque d'appropriation ou d'espaces de centralité dans des quartiers très étendus dits « périphériques » limite la participation avec des projets qui recueillent peu de votes.

Le vote peut répondre également à des convictions et vise à soutenir une thématique, à l'image du végétal par exemple. On pourrait presque y voir le soutien à une *cause d'intérêt public*. Il répond également à l'intérêt général : « *Je vote parce que c'est intelligent* » explique une participante, c'est-à-dire pour le service rendu, ce qui facilite la vie, l'échange pour la collectivité.

Proximité, pratiques, centralité et appropriation des espaces, convictions personnelles forment selon l'évaluateur les motivations au vote.

A noter : le panel des participant·es est **un public qui s'est montré très investi** dans le vote et, d'après une participante, prend le temps de regarder les projets, voire tous les projets.

La réception de la démarche en interne

(1) Le regard des élu·es

Les élu·es strasbourgeois·es décident des orientations du Budget participatif et la Direction de la Participation citoyenne proposent un cadre et des règles pour y répondre. Par conséquent, nous avons fait le choix d'interroger les élu·es sur leur vision de la Participation citoyenne et du Budget participatif, davantage que sur des questions techniques qui relèvent de spécialistes. Il sera intéressant de présenter aux élu·es les techniques correspondant à leurs orientations pour les consulter, voire leur faire arbitrer lesquelles appliquer.

(i) La participation citoyenne

La participation citoyenne est différemment appropriée. Elle peut être comprise comme une méthode, un ensemble de dispositifs ou un mode de relation avec les citoyen·nes.

■ **La participation citoyenne : des enjeux et des dispositifs dans lesquels s'inscrit le Budget participatif**

Pour les élu·es, les citoyen·nes doivent être appelés à participer en lien avec des enjeux clairs et selon la temporalité des projets. En effet, **la participation citoyenne prend du temps pour des projets « courants »**. A contrario, elle est peu opérante pour des projets à 10 ans, comme pour les ZAC.

C'est par conséquent, la part de la décision aux citoyen·nes qui doit définir les dispositifs mis en œuvre : associer à la réflexion passe par la consultation, à la définition par la concertation, former un avis sur un sujet complexe par la délibération (jury, assemblées conventionnelles, conférence de consensus), **proposer et décider d'aménagements dans la limite de 200 000 euros par le Budget participatif et d'une mise en œuvre dans les deux ans.**

■ **Une appropriation des enjeux de la participation mais des enjeux d'action publique à rappeler**

Cette adéquation des dispositifs aux enjeux est encore à partager parmi les élu·es. La participation citoyenne est davantage perçue pour **ses objectifs de cohésion sociale** : informer et faire de la pédagogie, renforcer l'acceptabilité des projets, écouter et faciliter le dialogue ou responsabiliser et favoriser l'initiative.

Plus rarement, il s'agit **d'améliorer les projets** eux-mêmes en complétant le regard des élu·es et des techniciens de celui du citoyen.

La participation citoyenne et le Budget participatif doivent être davantage appropriés par les élu·es dans leur objectifs de participation et de cohésion sociale mais également de transformation de l'action publique.

(ii) Le Budget participatif et les projets

Les élu·es présentent des positions diverses entre ouverture à la participation citoyenne et approche critique.

■ **Un positionnement à s'approprier leur rôle entre neutralité de la démarche et soutien aux initiatives**

L'ambition d'horizontalité est difficile à faire vivre parmi les élu·es qui hésitent sur leur positionnement : soutenir l'initiative sans soutenir l'idée et sans savoir si elle est éligible, agir en responsabilité ou se tenir en retrait (au nom d'une forme de neutralité ?).

Les élu·es connaissent des difficultés à se positionner en soutien à l'initiative citoyenne.

■ **La notion d'intérêt général questionnée dans les projets** et par conséquent à travailler

Les élu·es peuvent rencontrer des difficultés à accueillir les citoyen·nes sur le terrain des idées et de l'intérêt général puis se montrer partagé·es également sur l'intérêt des projets et leur opportunité quant au temps à leur consacrer.

Pour certains élu·es, les citoyen·nes peinent à avoir le recul nécessaire pour penser l'intérêt général ; les usages qu'ils promeuvent peuvent aussi entrer en concurrence avec d'autres.

Le questionnement autour de l'intérêt général pourrait appeler à renforcer cette dimension dans les projets.

■ **Une volonté de réguler la démarche : de davantage de cohérence avec les politiques municipales à des contraintes techniques et territoriales très fortes**

Ces constats mènent certains à promouvoir une démarche encadrée : des publics-cibles, des thématiques précises et des lieux identifiés en amont. Un autre élu propose plutôt de suggérer : ne pas rendre obligatoire les lieux mais en proposer.

Sur les thématiques, l'idée n'est pas d'en faire des points d'entrée mais de s'inscrire dans les politiques municipales : « *comment encourager la parité sans l'appliquer au Budget participatif ?* »

Le cadrage des projets dans le Budget participatif pourrait être pensé de manière collaborative. Il doit faciliter l'émergence d'idées ou guider les projets vers davantage d'intérêt général ou d'approfondissement thématiques ou de leur future place dans l'espace urbain.

(iii) La méthodologie de mise en œuvre des projets et les modalités de participation

■ **Une démarche à identifier et inscrire dans le temps en donnant les moyens** de faire dans les deux ans

Un élu porte sur ce point une parole claire : **il faut inscrire le Budget participatif dans le temps, pour l'identifier et réaliser les projets** dans les deux ans. « *Beaucoup de questions n'ont pas été traitées* » concède-t-il, il s'agit à présent de **donner les moyens** à l'administration. En contrepartie, **chacun doit se sentir responsable** et travailler dans le dialogue à la réalisation des projets.

Pour un élu, le principal frein à la réussite du Budget participatif est le manque de moyens techniques qui lui sont accordés.

■ **La participation citoyenne, des méthodes qui doivent être appropriées**, pour que la Direction de la Participation citoyenne se concentre sur les modalités de participation.

La Direction de la Participation citoyenne ne peut être seule à porter le Budget participatif. D'une certaine manière, elle est aujourd'hui très active sur le front interne alors qu'il s'agit de développer la participation et ses formats.

La démarche de participation apparaît trop rigide pour un élu pour s'élargir à une diversité de participant·es. La démarche telle qu'elle est conçue actuellement appelle les porteur·ses à s'engager dans le temps et à faire preuve d'une disponibilité qui ne correspond pas à tout·es les Strasbourgeois·es .

C'est pourquoi des élu·es appellent à ouvrir la participation à la diversité en proposant d'autres modalités de participation. Pour le dire autrement, il s'agit de revoir le rôle du porteur de projet. D'autres adoptent une autre approche et proposent de favoriser les projets collectifs ou à articuler la démarche avec d'autres dispositifs de participation citoyenne, à l'images les Assemblées de quartier, avec une limite : les dispositifs peuvent être inégalement développés sur le territoire.

La culture de la Participation citoyenne doit être appropriée au sein de la Ville pour mettre en œuvre les projets et donner à la Direction de la Participation citoyenne la capacité de travail pour diversifier les publics actifs.

(2) Le regard des cadres de la collectivité

Cette partie s'appuie sur les entretiens menés par la Ville avec les cadres.

Les cadres portent une diversité de regards sur la démarche. Au cours des entretiens, des propositions ont pu être émises.

■ Renforcer l'intérêt des projets pour la collectivité

Le renforcement de l'intérêt général des projets apparaît dans les échanges avec les cadres de la collectivité avec pour idée **d'améliorer la cohérence avec les politiques publiques** et l'utilisation des deniers publics. Il s'agit d'orienter les propositions en s'appuyant sur des thématiques, de **réfléchir à la présélection** des projets en s'appuyant sur les services ou les Assemblées de quartier, proposent ainsi différents cadres.

L'intérêt général et l'opportunité des projets sont à travailler.

■ Développer l'articulation avec les instances de proximité ou les dispositifs participatifs

Il est proposé également de travailler à **une meilleure articulation avec les Assemblées de quartier** tout en rappelant que celles-ci connaissent des situations inégales sur le territoire. D'autres pistes sont proposées comme la coordination avec **« Budget local, parlons-en »**. Dans les deux cas, **il s'agit d'améliorer la lisibilité des démarches**.

Face aux questions posées par **l'acceptation des projets sur le terrain par les riverain·es**, un cadre propose par exemple d'avoir l'approbation des riverain·es pour qu'un projet soit recevable ou réalisé après le vote, un autre de **limiter le vote au quartier de résidence**. Pour des cadres comme pour des élu·es, il est proposé de flécher les espaces publics qui pourraient recevoir des projets.

Un meilleur ancrage des projets – et de leurs porteur·ses - avec les instances de participation et les quartiers est souhaité.

■ Une territorialisation remise en question

La sectorisation des projets est mise en question par des cadres. Comme les personnes présentes à l'atelier « Participant·es », il y a une mise en question de la possibilité offerte de proposer des projets qui n'appartiennent pas à son secteur. D'autres appellent à revoir le découpage, avec moins de divisions en passant de 10 à 4 ou 5 secteurs.

Cette nouvelle territorialisation pourrait rebattre les cartes et donner des résultats très différents. Il n'est donc pas étonnant d'avoir la demande de pondérer en faveur des Quartiers prioritaires de la Ville (QPV) pour s'assurer que dans ces grands ensembles, la sectorisation n'amène pas à concentrer les moyens sur les parties des secteurs les plus dynamiques.

La sectorisation, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, convient mal aux cadres : trop de possibilités pour déposer et voter (et quelle acceptabilité des projets au plan local ?) et des secteurs trop nombreux (découpage). Un débat pourrait s'ouvrir sur la question. Il est à arbitrer par les élu·es à partir d'éléments compilés par la Direction de la Participation citoyenne.

■ Une démarche à rendre plus populaire pour donner plus de poids aux projets

L'**identité du Budget participatif et sa communication** apparaissent insuffisantes aux cadres. Les supports pourraient aussi être développés pour accroître la participation, y compris en direction des jeunes. **Cet enjeu de la diversité** peut aussi passer par des modalités plus accessibles, par exemple : ouvrir au vote papier, ne pas contraindre à créer un compte... Ces propositions font débat, le vote papier étant vu par un cadre comme pas assez engageant.

Il y a, en creux, une crainte que le Budget participatif serve à passer « des commandes » et, dans les entretiens, un cadre souhaite que **les projets soient réellement portés et que la collectivité apporte un soutien matériel et humain.**

Une participation plus forte et plus diversifiée est souhaitée. Mais il y a aussi une attente à ce que cette participation soit plus engageante. Un parti pris qui va à l'encontre de modalités de participation plus ouvertes et plus souples.

■ Une démarche à rendre plus acceptable en interne

La mise en œuvre apparaît trop longue au regard des montants engagés. Ainsi, un directeur explique que ses agent·e·s gèrent 3 millions d'euros par an de projet à comparer aux 200 mille euros maximum des projets du Budget participatif : **il a pour point de vue que « les services préfèrent les grands projets ».**

Une part de fonctionnement est également envisagée **mais un débat apparaît** : devrait-elle permettre d'entretenir les projets ou financer des projets de fonctionnement ?

Enfin, une double alerte doit être mentionnée. Des projets qui avaient reçu un avis défavorable ont pourtant été soumis au vote, selon des cadres interrogés, appelant à la vigilance pour une prochaine édition. Enfin, **il y aurait nécessité de terminer les projets des saisons 1 et 2 avant d'initier une saison 3.**

Pour davantage d'adhésion au Budget participatif, différentes pistes peuvent être suivies : l'ampleur des projets et leur quantité, la livraison des projets des précédentes saisons, une part de fonctionnement pour leur entretien et, peut-être avant tout une meilleure prise en compte de l'avis des directions partenaires.

VI. Synthèse et pistes de solution

Le Budget participatif est une démarche citoyenne et positive

Le Budget participatif donne aux citoyen·nes le droit de proposer des idées pour leur ville, leur quotidien, pour l'intérêt général. Il donne la capacité d'agir concrètement pour des idées ou des causes qui leur tiennent à cœur. Un projet consacré à lutter contre les îlots chaleur ou à végétaliser un quartier n'est pas qu'une réalisation concrète, il est aussi une forme d'engagement pour l'intérêt général, pour l'environnement et, parce qu'il bénéficiera à tous, pour la solidarité.

Investis dans ces projets ou simples votant·es, le Budget participatif donne à chacun la capacité de s'engager en quelques minutes ou pour plusieurs mois dans la vie locale, d'en être de parties prenantes.

Ce nouveau « droit » s'accompagne de devoirs et appelle à se montrer disponible pour porter un projet. Il appelle aussi à respecter les expertises des services et les point de vue des habitant·es alentour pour le mener à bien.

L'évaluation a fait émerger de forts enjeux autour des projets, de leur cohérence avec le programme de la Municipalité, de leur caractère d'intérêt général ou encore de leur dimension collective.

C'est également une démarche nouvelle pour les élu·es et les services

La participation citoyenne est une donnée nouvelle pour les collectivités. Ses objectifs en termes de cohésion sociale, pour renouer la confiance vis-à-vis des institutions sont un long chemin que chacun comprend et une voie que tous souhaitent emprunter.

Cette voie pourrait passer par la co-construction de projets, par de nouvelles méthodes de travail exigeantes, au contact d'habitant·es qui peuvent l'être tout autant. Les projets peuvent remettre en question les manières de travailler, d'une part, et être questionnés quant à leur intérêt ou leur opportunité, d'autre part.

Il faudrait cadrer les projets, les sélectionner sur des critères d'expertise et les mettre ensuite en œuvre en se basant sur des méthodes éprouvées. S'agirait-il encore de participation citoyenne ?

L'évaluation a fait émerger un enjeu d'acculturation à la participation citoyenne, puis d'appropriation du rôle et des responsabilités des parties prenantes dans la mise en œuvre des projets. Cela passe également par la mise à disposition de personnels dédiés.

Pour la saison 2, un Guide méthodologique a été rédigé pour proposer un parcours et des instances et répondre ainsi aux difficultés de mise en œuvre des projets. Cette réponse technique donne aujourd'hui un cadre à la mise en œuvre des projets.

Cependant, ce cadre pourrait encore être travaillé pour répondre à deux attentes exprimées par des élu·es et des cadres en travaillant à l'intérêt général des projets et, possiblement, à la co-construction de projets aux montants élevés. Ceux justement que votent les Strasbourgeois·es en priorité.

La Direction de la Participation citoyenne active sur 4 plans

Dans ce contexte, la Direction de la Participation citoyenne travaille sur quatre tableaux :

- Elle doit assurer la participation à l'appel à idées et au vote ;
- Elle doit suivre et faire avancer la réalisation des projets élu·es avec les porteur·ses et les services ;
- Elle travaille à faire évoluer le cadre en accord avec les élu·es ;
- Enfin elle veille à ce que ce cadre soit respecté en accord avec les instances de participation.

Cette évaluation a pour objectif de faire émerger des priorités qui répondent à ces missions et aux enjeux.

L'évaluation enseigne que la démarche est pertinente

Le Budget participatif devrait travailler avant tout à faire participer les habitant·es dans leur diversité, dans tous les quartiers et encore faire en sorte que la phase de vote soit un succès populaire, d'après nous.

L'évaluation a montré que la démarche apparaissait pertinente et permet effectivement de faire émerger des projets qui répondent aux attentes des Strasbourgeois·es.

Les projets sont là avec des attentes sur les thématiques environnementales, culturelles et sportives et une préférence pour les projets de plus grande ampleur.

C'est par conséquent d'abord la stratégie qui doit être renforcée. La participation peut augmenter en assurant au Budget participatif une plus forte notoriété, cela passe par la communication et les actions de terrain. Elle pourrait aussi être plus accessible, peut-être en améliorant le parcours utilisateur sur la plateforme et en favorisant le vote en ligne ou papier.

La répartition équitable par secteur selon la population est à questionner

La répartition du Budget participatif par secteur est calculée selon la population qui évolue peu et ne prend pas en compte la participation qui peut être dynamique. En effet, la participation varie selon les secteurs. Les données montrent que la

participation par les résidents peut être plus ou moins forte mais aussi que l'attrait pour y proposer des idées ou voter les projets soumis au vote est variable. Il faut le rappeler les Strasbourgeois·es déposent et votent là où ils le veulent.

Selon le principe à l'œuvre, la participation peut ne pas être déterminante dans la décision des projets élus. Dans un secteur dynamique, la participation peut avoir pour conséquences : des projets au vote d'un montant total supérieur à l'enveloppe et des votes nombreux pour départager les projets. Dans un secteur peu dynamique, la faible participation peut avoir pour conséquences : peu de projets et peu de votes, avec le risque que l'enveloppe finance tous les projets et/ou que les projets élus aient reçu peu de votes.

Pour que l'équité soit renforcée, celle-ci devrait prendre en compte à la fois la population et la dynamique de la participation. Lors de la saison 1, le reliquat avait permis de financer des projets qui avaient obtenu plus de 100 voix. En saison 3, il pourrait être imaginé, une enveloppe divisée par deux, la première partie calculée selon la population, la seconde répartie selon les votes recueillis.

Donner une dimension collective à un engagement altruiste

Qu'il s'agisse des votant·es ou des services, l'enjeu est l'envergure des projets. A l'écoute des porteur·ses, il apparaît clairement que leur engagement est altruiste : ils ont la volonté de donner accès au vert, lutter contre les îlots de chaleur, animer leur quartier, boucher les trous dans la raquette ; ils semblent qu'ils attendent d'abord de la Ville qu'elle apporte une valeur ajoutée à leur projet ; ils proposent des projets en apportant leur pierre à l'édifice, qui durera dans le temps et cette fierté s'entend aussi au regard de la disponibilité bénévole demandée.

L'enjeu pourrait être de passer de l'idée individuelle et altruiste au projet collectif. C'est-à-dire que le projet d'un porteur pourrait être nécessairement retravaillé en collectif. Cette proposition pourrait aussi avoir pour ambition e passer du projet présenté par un individu à un projet approfondi, d'une multitude de réalisations à 25 mille ou 50 mille euros à quelques projets à 200 mille euros.

Cet objectif pose une question : comment faire pour passer de l'idée individuelle au projet collectif ? Et, dans ce contexte, quel serait le rôle du porteur initial ?

VII. Préconisations

Scénario 1 : améliorer la démarche

Ce premier scénario fait 14 propositions pour à améliorer et développer la participation à la démarche et aller vers une mise en œuvre des projets dans les deux ans après leur élection.

1. D'un ensemble de règles à un règlement du Budget participatif

Le Budget participatif de la Ville de Strasbourg est défini par un ensemble de règles présentées dans la délibération du 15 octobre 2018 décidant de la première saison et complété par la délibération du 21 octobre 2019, précédant la deuxième.

- Ces règles pourraient être réunies en un règlement cohérent du Budget participatif.
- La rédaction de ce règlement pourrait être l'opportunité d'adopter certaines des préconisations présentées ici par exemple.

2. L'identité et la communication autour du Budget participatif

Le visuel du Budget participatif ne répond pas aux enjeux de la participation citoyenne. Il n'est pas différenciant et n'appelle pas à l'action. Il paraît insuffisant pour développer la notoriété de la démarche et pas suffisamment identifié pour informer à chacune des phases.

- Le Budget participatif doit avoir une identité qui lui soit propre, différenciante. La communication de chaque phase sera ainsi reconnue, facilitant l'information et la participation ne serait-ce que des actuels participants.
- Le Festival des Possibles, événement fédérateur et convivial sur la citoyenneté, a été organisé pour la première fois le 4 juin 23 pour faire participer les Strasbourgeois. Il pourrait élargir la base des « informés » du Budget participatif et, le cas échéant, à l'avenir, consulter sur une dimension de la démarche comme la thématique, la présélection d'idées...

3. Un calendrier plus adapté à une présence sur l'espace public.

La présence sur l'espace public est un atout pour faire connaître la démarche, interagir avec les citoyen·nes et les faire participer à l'appel à idées et au vote. A Strasbourg, ces deux phases participatives ont lieu durant les périodes de l'année où la météo est la moins clémente pour mettre en œuvre des stands, être présent avec le camping-car.

- Le calendrier pourrait placer les phases participatives au printemps une phase d'appel à idées entre mars et juin 2024 et un vote au printemps 2025.

4. Un travail de terrain plus adapté

La Ville travaille à l'équité entre les quartiers avec des montants alloués au prorata de leur poids démographique. La participation des habitant·es apparaît moins forte à l'appel à idées dans les quartiers centraux et au vote dans les quartiers dénommés ici périphériques (aux deux phases pour Robertsau-Wacken).

- Dans un objectif d'homogénéité, il s'agirait de travailler à davantage de participation dans ces quartiers.

5. Faire du principe d'équité entre les secteurs un principe dynamique

Le Budget participatif de Strasbourg vise l'équité entre les 10 secteurs de la Ville. Il est réparti selon une donnée peu évolutive : la population du secteur. L'équité ne tient pas compte de la participation qui, elle, est dynamique. Nous avons pu observer que la participation était plus ou forte selon les secteurs, mais aussi plus ou déterminante pour décider des projets : quand le montant total des projets au vote dépasse franchement l'enveloppe secteur, les votes ont une réelle importance dans le choix des projets. A contrario, si montant total des projets au vote et l'enveloppe attribué sont proches, les votes n'ont qu'une faible valeur. Dès lors, l'équité entre les secteurs ne suit pas la dynamique de la participation.

- Dans un objectif d'équité entre les secteurs, il s'agirait de maintenir pour chacun une enveloppe calculée au prorata de la population et une autre attribuée au regard des votes attribués aux projets du secteur. L'objectif d'équité serait doublé d'un objectif d'émulation.

6. Mieux connaître la participation au Budget participatif

L'évaluation n'a pas permis de savoir à quelles catégories sociales, d'âge appartenaient les participant·es ni de connaître l'ancienneté de leur résidence (notamment pour les votants ou celles et ceux qui avaient déposé une idée finalement jugée non recevable ou faisable). Ces données peuvent être recueillies de manière anonyme à l'aide d'un questionnaire qui n'appelle pas à s'identifier lors des différentes phases du Budget participatif. Ces enquêtes ont une limite : elles sont autoadministrées.

- Une enquête sur les participant·es pourrait être menée pour mieux cibler les catégories de population absentes de ce dispositif.

7. La plateforme participer.strasbourg.eu

Les retours des répondant·es au questionnaire sur la plateforme sont à questionner. Ces retours concernent la création d'un compte et le parcours utilisateur. Sur ce premier point, l'authentificateur MonStasbourg.eu apparaît être une solution

pratique, déjà utilisée, paramétrée et évidemment conforme à la RGPD. Sur le parcours utilisateur, ce point appelle des compétences spécialisées. Un prestataire pourrait approfondir ce point.

- La simplicité, la polyvalence et la sécurité du vote permise par l'authentification de MonStrasbourg.eu sont à mettre en avant.
- Les parcours utilisateur pour le dépôt d'idées et vote pourraient faire l'objet d'un atelier spécialisé pour identifier les enjeux à traiter prioritairement pour 2024.

8. Mieux informer le dépôt d'idées

La recevabilité des idées au Budget participatif a nettement progressé entre les saisons 1 et 2. Pour autant, plus de la moitié des projets sont apparus non faisables parce que situés sur des zones où des projets sont en cours ou programmés. Dans le Centre-Ville, le classement patrimonial peut représenter un autre motif de rejet.

Le dépôt d'idées via le formulaire – la version papier à la connaissance de l'évaluateur - propose un bloc pour présenter son idée, sa description, son intérêt... Or, cette présentation apparaît généralement peu précise ou détaillée. Aussi, un formulaire avec plusieurs champs pourrait être mis en place afin de guider la rédaction sans les rendre obligatoires.

- L'information sur les critères du Budget participatif pourrait être réalisée par quartier. Une carte présenterait les grands projets de la Ville et/ou les zones classées.
- Le dépôt des projets pourrait faire l'objet d'un formulaire appelant à répondre à des questions pour mieux détailler les idées et faciliter leur analyse par la suite.

A noter : les propositions ci-avant font également écho à la demande des élu·es et des cadres de proposer des zones ouvertes au dépôt de projets et aux services de recueillir une information plus exploitable.

9. Faire participer davantage au vote en bénéficiant des groupes organisés

Au vote, les Strasbourgeois·es disposent de 5 voix ou jetons à placer sur les projets de leur choix : ils peuvent placer leurs 5 voix (ou jetons) sur un seul projet. Ce principe est réputé faciliter le lobbying des groupes organisés.

- Un nombre de votes minimum oblige les habitant·e·es à voter pour plusieurs projets différents, transformant le lobbying des groupes organisés en un atout pour la participation.
- Le lobbying est un ensemble de stratégies ; elles peuvent également être enseignées à toutes les porteur·ses pour leur permettre de faire campagne à leur tour !

10. Faire participer davantage au vote en organisant le vote dans l'espace public

Le vote a lieu exclusivement en numérique. Proposer des stands de vote sur l'espace public peut aller jusqu'à doubler, voire tripler la participation et assurer une forte popularité à la démarche. Cette technique a une limite, il est plus facile de voter plusieurs fois. La Ville de Grenoble a mis en place un système de vérification, il a un coût.

- Le vote dans l'espace public peut être organisé en proposant un vote papier avec, selon les ressources consacrées, une vérification pour réduire les tentatives de fraude.
- Le vote dans l'espace public peut être également organisé en « phygital ». Il existe à ce titre des systèmes de vote délégué : les administrateurs de la plateforme peuvent ainsi faire voter les habitant·e·es sans qu'ils aient à créer un compte.

11. Acculturer les élu·es et les cadres à la Participation citoyenne

La participation citoyenne est globalement appropriée quant à ses objectifs de cohésion sociale ou de lien entre les citoyen·nes et les institutions, moins sur les enjeux d'action publique. Or, associer les citoyen·nes, c'est les associer de près ou de loin à la décision, ce qui appelle à déléguer du pouvoir et/ou à se décaler.

Cette évaluation a montré une acculturation plus ou moins forte à la participation citoyenne et, d'autre part, une adhésion plus ou moins affirmée à ses principes.

- Un séminaire à destination des élu·es et des cadres sur la participation citoyenne aurait pour intérêt de partager un minimum de valeurs, de notions et d'objectifs sur cette question et aboutir à un socle de fondamentaux sécurisant pour l'avenir.

12. Renforcer l'appropriation de la méthodologie

Le Guide méthodologique donne à voir comment la mise en œuvre des projets est organisée et avec quelles instances. Ce Guide présente d'une part la démarche dans sa globalité et la mise en œuvre par les groupes-projets.

Cette méthodologie présente tant le rôle des élu·es qui peuvent être appelés à arbitrer dans le cadre de la démarche avec la Revue de projets que le rôle des directions. Il ne présente pas, en revanche, de rappel des procédures communes à l'image des marchés publics ou d'exemples de mise en œuvre de projets, avec les bonnes pratiques et les écueils à éviter.

- Un séminaire à destination des élu·es d'une durée de deux heures pourrait présenter la méthodologie de mise en œuvre des projets et d'arbitrage.
- Une formation interne de deux à trois heures pourrait être proposée pour des objectifs similaires en s'appuyant sur des exemples concrets.

13. Mettre en place une règle de concertation pour la mise en œuvre des projets

Les projets élu·es au Budget participatif peuvent recevoir un accueil en demi-teinte dans les quartiers car ils répondent à des usages nouveaux ou difficilement compatibles avec d'autres. Cette situation mène à un travail de concertation, voire de négociation entre la Ville et les riverain·es.

- Un principe d'un nombre maximum de 2 priorités des riverain·es à inclure dans les projets élu·es pourrait être inscrit dans les règles du Budget participatif avec pour objectif d'aboutir à la mise en œuvre des projets.

14. Clarifier le rôle du groupe tripartite

La participation au groupe tripartite de suivi apparaît moins suivie et ne donne pas pleinement satisfaction aux citoyen·nes membres. Les règles peuvent être mal comprises ou rejetées car les membres citoyen·nes souhaiteraient pouvoir se positionner sur les arbitrages.

Si des règles avaient été définies à l'usage (prise de décisions au consensus, dialogue privilégié entre administration et citoyens), elles n'avaient pas fait l'objet de clarification ou de cadrage méthodologique spécifique. Aujourd'hui, le groupe de suivi est consultatif.

- La Commission de recevabilité est précédée d'une session d'information et d'exercice.
Le groupe tripartite pourrait bénéficier d'une session de ce type pour la faisabilité.

- Il convient pour la saison 3 de réfléchir à l'opportunité d'un tel groupe et de définir des rôles précis pour toute la saison ainsi que de préciser les règles propres à sa composition.
- Le rôle d'arbitrage des règles du Budget participatif doit être clarifié afin que les citoyen·nes membres puissent se positionner sur leur engagement.

Scénario 2 : de l'engagement altruiste aux projets collectifs

Ce deuxième scénario fait 4 propositions pour passer à des projets plus collectifs. Les projets demandent un haut niveau d'engagement, du temps et de la disponibilité. Tout un chacun n'est pas en mesure de s'engager dans le portage d'un projet. Mais tout un chacun peut réagir à un projet et, bien sûr voter.

Le scénario 2 vise à répondre à trois défis

1. **Ouvrir la participation à l'appel à idées** aux habitant·es qui ne souhaitent pas s'engager plus avant et à ceux qui n'ont pas d'idées mais peuvent y réagir ;
2. **Développer l'intérêt des projets** en facilitant leur approfondissement collectif ;
3. **Aller vers des projets de plus grande ampleur** qui répondent aux attentes des services et des votant·es qui les privilégient au moment du vote.

1. Un appel à idées et à se positionner dans une future mise en œuvre

Porter un projet demande du temps pour le définir, le soutenir et bien sûr participer à sa mise en œuvre ; il apparaît également que des habitant·es peuvent proposer des idées et faire confiance à la Ville pour proposer une solution technique adaptée ; d'autres n'ont pas la disponibilité - ou l'envie ? - de suivre le projet dans sa mise en œuvre. Le dépôt d'idées pourrait poser la question du niveau d'engagement envisagé par le porteur en cas d'élection. Cette question pourrait également revenir après l'élection.

- Au moment du dépôt d'idées, la Ville pourrait demander aux participant·es leur position vis-à-vis du portage de projet de la simple idée à s'engager dans la mise en œuvre du projet. Idéalement, les porteur·ses pourraient également pouvoir prendre part, si possible, à la réalisation concrète des projets et ce, bénévolement bien sûr.

2. Un travail de terrain plus adapté visant à approfondir les idées

Le travail de terrain mené par la Ville vise à faire connaître le Budget participatif, répondre aux questions des porteur·ses et faciliter les dépôts et recueillir des projets. Il apparaît que sur ce point, les résultats ne sont pas satisfaisants. Cette présence pourrait en revanche faire recueillir ou faire réagir à de premières idées.

- La tournée du camping-car pourrait être revue en mettant en avant les premières idées déposées par des porteur·ses dans le quartier pour faire réagir les passants et, de cette manière, approfondir les idées déposées (voir point suivant).
- Ou, inversement, la tournée du camping-car pourrait recueillir de premières idées pour le quartier. Celles-ci seraient ensuite réunies pour être travaillées par la Assemblées et/ou les Ateliers de quartier.

3. Une articulation avec les dispositifs de participation citoyenne

L'intérêt général des projets et leur ampleur sont deux enjeux qui appellent à réfléchir comment les travailler pour passer d'une idée individuelle à un projet d'ampleur et collectif. L'intérêt général peut être recherché en définissant des priorités de projets dans le cadre du travail mené par les Assemblées de quartier ou le dispositif « Budget local, parlons-en » par exemple.

Le travail des projets pourrait se faire en développant les idées déposées, en faisant réagir les habitant·es sur le terrain et en travaillant les idées avec les instances des Assemblées de quartier ou le dispositif des « Ateliers de quartier ».

Il faut cependant avoir en tête que ces travaux de développement des projets pourraient ne concerner qu'une partie des projets et demander du temps. Ils doivent également associer les porteur·ses initiaux·les et les appellent à rester ouverts à des ajustements techniques au moment de l'étude de faisabilité.

- L'articulation avec les dispositifs de participation citoyenne pourrait nourrir la réflexion initiale et l'intérêt général des projets ou, à l'inverse, développer les idées en projets.
- Dans le deuxième cas, il faudrait pouvoir identifier les idées à développer. Il y a là, par conséquent une réflexion à mener sur ce point.

Quelques éléments du benchmark

A Helsinki, les idées déposées sont réunies par secteur ou, à défaut par thématique et sont traitées par la suite en 5 catégories pour être travaillées avec les porteur·ses.

1. Idées présentant un objectif, un problème et une solution commune.
2. Idées présentant un objectif et un problème commun, mais des solutions différentes.
3. Idées présentant un objectif et un problème commun, mais des emplacements de solution différents.
4. Idées présentant des problèmes différents mais une solution commune.
5. Idées présentant un objectif, un problème commun, mais une solution peu claire.

A Grenoble, après la phase de recevabilité, une centaine de porteur·ses présentent leur projet à l'hôtel de ville lors d'une journée conviviale. Les visiteurs récupèrent les stickers des projets qui les intéressent sur les stands et les collent sur un « bulletin de vote » qui permet, au final, de retenir 30 projets qui sont travaillés avec les services.

A Cascais (Portugal) : dans cette riche ville balnéaire de la banlieue de Lisbonne, le montant du BP varie selon la participation au vote, mobilisant les dynamiques locales. 13 sessions de présélection visent à approfondir et voter pour les projets qui seront soumis à faisabilité.

Plus les participant·es sont nombreux·ses et plus le nombre de projets présélectionnés s'accroît, avec des effets de lobbying car les associations ont intérêt à participer pour que leur projet soit au vote.

4. Un mode de désignation des projets-lauréats plus dynamique

Ce point est une variante du point 5 du scénario 1

Les projets du Budget participatif de Strasbourg sont décidés par le vote ou par le montant alloué au quartier. Quand l'offre de projets est élevée, c'est le vote qui décide des projets. Quand l'offre de projets est moindre, c'est le montant alloué qui décide des projets, le vote peut devenir symbolique.

Cette tension entre classement par le vote et répartition territoriale est régulièrement observée dans les collectivités. Pour assurer une légitimité aux projets par le vote, le montant maximum accordé aux quartiers pourrait être revus à la baisse et une part du Budget participatif pourrait être accordée aux projets les mieux votés.

Ainsi, un minimum de projets seraient élu·es par quartier et le classement des projets au vote valoriserait la participation. Il pourrait même être envisagé un nombre de vote minimal pour élire un projet. Ce serait une première.

- Aujourd'hui, un projet peut être élu avec peu de voix dans un quartier parce qu'il n'a pas de concurrence. Un autre projet dans un autre quartier peut recevoir plus de voix sans être élu car la participation y est plus forte.
- Le montant par quartier pourrait être réduit pour assurer l'élection d'un minimum de projets ;
- La part restante du Budget participatif serait attribuée selon le classement des projets à l'échelle de la Ville pour valoriser la participation.

Territorialisation : redécouper les quartiers dits « périphériques »

Ce point peut s'appliquer aux scénarios 1 et 2

Au moment du vote, les projets quartiers dits « périphériques » recueillent peu de votes. Nous pensons que la participation est liée à l'appropriation de l'espace public : celle-ci a à voir avec la centralité des quartiers ou à des espaces communs au sein des quartiers. Aussi, les secteurs étendus à la périphérie et peu denses pourraient être pénalisés et attirer peu de votes (avec une question également sur la participation de leurs habitant·es au vote). C'est pourquoi, ces secteurs pourraient être redécoupés pour les rendre plus appropriables.

- Les quartiers Neuhof - Stockfeld – Ganzau et Robertsau-Wacken pourraient être redécoupés pour des projets s'appuyant sur des espaces plus cohérents et appropriés, à même de faire voter, selon nous.

les budgets participatifs fr

*Rapport d'étape, évaluation du Budget participatif
Pour la Ville de Strasbourg, mai 2023*