Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Budget ouvert : budgets participatifs des écoles au Portugal

Paulo Peixoto
Carla Martins

Étude de cas pour le projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience »

Budget ouvert : budgets participatifs des écoles au Portugal

Paulo Peixoto
Carla Martins

Étude de cas pour le projet de recherche de l'IIPE-UNESCO
« Gouvernement ouvert » dans l'éducation : retours d'expérience »

Ce travail a été réalisé sous la supervision de Muriel Poisson, spécialiste de programme à l'Institut international de planification de l'éducation de l'UNESCO (IIPE-UNESCO).

Ce travail, préparé par Paulo Peixoto (Université de Coimbra) et Carla Martins ministère de l'Éducation nationale du Portugal, est l'une des sept études de cas réalisées dans le cadre du projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience ». Chacune de ces études met en avant l'un des aspects suivants du gouvernement ouvert : politique ouverte, budget ouvert, contractualisation ouverte et audits sociaux. En fournissant des preuves de bonnes pratiques aux responsables de l'éducation et aux décideurs, ce projet vise à promouvoir une planification de l'éducation plus réactive, efficace et innovante en mettant l'accent sur la participation des citoyens.

Pour plus d'informations sur ce projet, ainsi que sur le programme global de renforcement des capacités de l'IIPE- UNESCO « Éthique et corruption dans l'éducation », visitez la plateforme de ressources ETICO *https://etico.iiep*. UNESCO. org/fr. Plus de 35 titres publiés dans le cadre de la série de l'Institut 'Éthique et corruption dans l'éducation' sont disponibles en téléchargement.

L'UNESCO a attribué au Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra le droit de publier ce rapport. Les vues et opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues de l'UNESCO ou de l'IIPE-UNESCO.

Cette étude est disponible en libre accès sous la licence Attribution – Non -Commercial - ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-NC-SA 3.0 IGO) (*http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/deed.fr*). Les utilisateurs du contenu de la présente publication acceptent les termes d'utilisation de l'Archive ouverte de libre accès UNESCO (*https://fr. UNESCO.org/open-access/termsuse-ccbysa-fr*). La présente licence s'applique exclusivement aux contenus textes de la publication.

L'attribution doit inclure les informations suivantes : Peixoto, Paulo ; Martins, Carla. 2022. *Budget ouvert : budgets participatifs des écoles. Étude de cas pour le projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation/: retours d'expérience ».*

Photo de couverture : Shutterstock

Institut international de planification de l'éducation
7-9, rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris, France

Universidade de Coimbra
Centro de Estudos Sociais
Colégio de S. Jerónimo, Largo D. Dinis, 3000-995 Coimbra, Portugal

ISBN: 978-989-33-3943-5

© UNESCO 2022

unesco
Institut international de planification de l'éducation

ces
Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

Remerciements

Nous remercions nos assistants de recherche, Joana Gomes de Almeida et Ricardo Jorge Almeida, qui ont apporté leur soutien professionnel à notre travail de terrain et à la collecte des données. Nous remercions également nos interlocuteurs, les participants aux entretiens et les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête d'avoir partagé leurs points de vue et leurs idées avec nous.

Préface

Le gouvernement ouvert est apparu il y a une dizaine d'années et a pris de l'ampleur au cours des dernières années, probablement en raison des progrès récents des technologies de l'information. Il se fonde sur l'hypothèse que le développement rapide des nouvelles technologies, combiné à la pression pour des gouvernements plus transparents et plus responsables poussera les pays à explorer des approches innovantes non seulement pour partager des informations avec le public, mais aussi pour consulter les citoyens et les faire participer à la prestation de services éducatifs. De plus, en contribuant à redéfinir les frontières entre le citoyen et le gouvernement, on estime que le gouvernement ouvert peut améliorer la transparence et la responsabilité dans la gestion des secteurs publics (y compris le secteur éducatif) et, au-delà, la culture générale de l'administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit le gouvernement ouvert comme la transparence des actions gouvernementales, l'accessibilité des services et des informations du gouvernement, et la réactivité du gouvernement aux idées, demandes et besoins nouveaux. Le Partenariat pour un gouvernement ouvert identifie trois grands principes qui sous-tendent ce concept, à savoir : la transparence de l'information, l'engagement du public et la responsabilité. La Commission européenne met l'accent sur les principes de transparence, de collaboration et de participation, de données ouvertes, de services ouverts et de décisions ouvertes. Enfin, la Banque mondiale définit le gouvernement ouvert à partir des principes de transparence, d'engagement et de participation des citoyens, et de réactivité.

Un examen superficiel suggère qu'il y a une pénurie de littérature sur le gouvernement ouvert dans le secteur de l'éducation et un manque d'identification systématique des expériences pratiques dans ce cadre. En outre, il y a un manque d'uniformité entre les définitions du « gouvernement ouvert » dans le secteur de l'éducation et une absence de clarté concernant les différents domaines du gouvernement ouvert observés dans le domaine de l'éducation. Il existe également un besoin croissant d'évaluer l'impact du nombre toujours plus grand d'initiatives de gouvernement ouvert développées dans le secteur de l'éducation à travers le monde, d'analyser et évaluer l'impact de ces initiatives et de tirer des leçons des défis et des obstacles associés à leur mise en œuvre afin d'atteindre leur plein potentiel.

Le défi pour les planificateurs de l'éducation est énorme : il s'agit de prêter l'attention nécessaire aux préoccupations de transparence gouvernementale à chaque étape du cycle de politique et de planification. Chaque étape permet des degrés divers de contribution et de participation des citoyens : au cours de la première étape, les citoyens peuvent aider à identifier le problème et à discuter des options politiques possibles ; ensuite, pendant la mise en œuvre de la politique, ils peuvent contrôler si la politique est appliquée comme prévu, détecter les faiblesses et les lacunes, et contribuer à l'identification des solutions. Cependant, les citoyens peuvent également contribuer activement à l'évaluation des politiques et programmes d'éducation par le biais d'audits sociaux, complétant ainsi d'autres systèmes plus formels de « freins et contrepoids permettant de demander aux gouvernements de rendre compte de leurs engagements en matière d'éducation » (UNESCO, 2017) (ISU, 2018).

Dans ce contexte, l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation (IIPE) a décidé de lancer un nouveau projet de recherche intitulé « Le gouvernement ouvert dans l'éducation : Apprendre de l'expérience » dans le cadre de sa stratégie à moyen terme 2018-21. Le gouvernement ouvert est entendu ici comme l'ouverture des données, processus, décisions et mécanismes de contrôle du gouvernement à la participation et à l'examen du public, en vue de garantir une éducation de qualité inclusive et équitable. Il appelle à une interaction renouvelée entre le gouvernement et les citoyens et s'appuie sur les principes de transparence,

d'engagement et de participation des citoyens, ainsi que sur la réactivité du gouvernement. Le projet de l'IIPE vise à promouvoir une planification de l'éducation plus réactive, efficace et innovante, en mettant l'accent sur l'implication des citoyens. Ses objectifs spécifiques sont les suivants :

- favoriser la compréhension de ce que l'on entend par gouvernement ouvert dans le secteur de l'éducation ;
- explorer les perceptions des approches de gouvernement ouvert dans l'éducation parmi les principales parties prenantes ;
- établir une liste de critères qui maximisent la réussite de la mise en œuvre d'initiatives de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation ;
- évaluer l'impact des initiatives de gouvernement ouvert, notamment en ce qui concerne les objectifs définis dans l'ODD 4 ; et
- fournir des recommandations aux décideurs et planificateurs de l'éducation sur la façon de prendre des décisions éclairées sur la conception et la mise en œuvre de politiques de gouvernement ouvert dans l'éducation.

Cette recherche soutient que les trois principes du gouvernement ouvert – transparence, responsabilité et engagement des citoyens – sont essentiels à la réalisation de l'ODD 4. Grâce aux données scolaires ouvertes, le public peut vérifier que son gouvernement dépense l'argent de manière équitable, ce qui maximise les opportunités d'accès à l'éducation pour les populations marginalisées. L'ouverture des marchés publics peut renforcer le niveau de transparence et de responsabilité dans la gestion des contrats d'éducation, garantissant ainsi que les articles achetés (par exemple, le matériel scolaire, les manuels) parviennent effectivement à leurs bénéficiaires. En outre, la politique et la planification ouvertes favorisent l'implication des minorités dans la formulation de la politique, ce qui contribue à rendre les politiques et les programmes scolaires plus diversifiés et inclusifs. Enfin, les audits sociaux, tout comme le suivi communautaire, peuvent être un moyen efficace de vérifier que les ressources scolaires sont utilisées correctement.

En 2018, l'IIPE a entrepris un travail exploratoire pour mieux formuler ce que l'on entend par gouvernement ouvert dans le secteur de l'éducation, et de documenter et évaluer les premières initiatives innovantes développées dans ce domaine. Sur cette base, l'Institut a lancé en 2019 une enquête mondiale pour passer en revue les initiatives existantes. Il a également lancé six études de cas illustrant la diversité des initiatives de gouvernement ouvert dans l'éducation. Chaque cas donne la priorité à l'un des aspects du gouvernement ouvert : politique ouverte, budgétisation ouverte, contrats ouverts, audits sociaux et crowdsourcing. Les cas combinent les méthodes de collecte de données suivantes : collecte d'informations contextuelles en utilisant des données secondaires liées aux programmes/initiatives examinés ; une enquête qualitative avec des entretiens semi-structurés ; des discussions de groupe, des observations participatives, et une enquête quantitative à grande échelle impliquant la distribution de 250 questionnaires aux acteurs scolaires en utilisant une méthode d'échantillonnage stratifiée à plusieurs niveaux.

Cette étude de cas analyse comment une approche de gouvernement ouvert est appliquée au Portugal pour favoriser la participation des élèves dans les écoles. Il se concentre sur l'expérience des budgets participatifs dans les écoles, adoptés au Portugal depuis 2017. Cette étude fait partie d'une série d'études de cas commandées par l'IIPE, dans le cadre de sa recherche sur le gouvernement ouvert dans l'éducation, et dans le cadre de son programme mondial de renforcement des capacités sur l'éthique et la corruption dans l'éducation.

L'IIPE souhaite remercier les auteurs, Paulo Peixoto et Carla Martins, pour leur précieuse contribution.

Muriel Poisson

Sommaire

Remerciements 3

Préface 4

Liste des graphiques, figures et témoignages 7

Liste des sigles 10

Résumé exécutif 11

1 Les expériences de gouvernement ouvert au Portugal 13

2 Caractéristiques et cadre des propositions soumises au BPE 23

3 Méthodologie de l'étude et caractéristiques de l'échantillon 31

4 Positionnement des acteurs et implication dans le BPE 34

5 Diffusion de l'information et retour d'information sur le BPE 42

6 Responsabilité et leadership 52

7 Niveau d'implication dans le projet et confiance 55

8 Résultats et impacts du BPE 59

9 Conclusion et recommandations 69

Bibliographie 71

Liste des graphiques, figures et témoignages

Graphiques

Graphique 1. Part de chaque région sur le total des propositions (BPE 2021) ... 23

Graphique 2. Part des propositions soumises en 2021 par type d'école ... 25

Graphique 3. Objet des propositions gagnantes ... 25

Graphique 4. Nombre de soumissionnaires par proposition soumise (BPE 2021) ... 26

Graphique 5. Propositions par année de scolarité (BPE 2021) ... 27

Graphique 6. Part des propositions retenues ou non pour être soumises au vote ... 28

Graphique 7. Résultat global du vote (approbation et non-approbation des propositions) ... 28

Graphique 8. Répartition des propositions par nombre de votes, en pourcentage sur le total soumis et sur le total retenu ... 29

Graphique 9. Population scolaire par zone de résidence (urbaine ou rurale) ... 31

Graphique 10. Composition de l'échantillon par position/rôle dans l'école ... 32

Graphique 11. Composition par sexe de l'échantillon ... 32

Graphique 12. Niveau d'instruction des répondants ... 33

Graphique 13. Âge des répondants ... 33

Graphique 14. Impression générale sur l'initiative ... 34

Graphique 15. Nuage des mots les plus couramment employés pour décrire l'initiative ... 36

Graphique 16. Niveau d'implication : proposer l'adoption du BPE (tous acteurs confondus) ... 37

Graphique 17. Niveau d'implication : proposer l'adoption du BPE (par catégorie d'acteurs) ... 37

Graphique 18. Niveau d'implication : décider du fonctionnement du BPE (tous acteurs confondus) ... 38

Graphique 19. Niveau d'implication : participer à la mise en œuvre du BPE (par catégorie d'acteurs) ... 39

Graphique 20. Pour chaque étape du processus, pourcentage d'acteurs se déclarant très impliqués (par catégorie d'acteurs) ... 39

Graphique 21. Pour chaque étape du processus, pourcentage d'acteurs déclarant ne pas être du tout impliqués (par catégorie d'acteurs) ... 40

Graphique 22. Pourcentage de satisfaction globale (par catégorie d'acteurs) ... 41

Graphique 24. Répartition par catégorie des répondants qui ne savent pas où trouver des informations sur le BPE ... 45

Graphique 25. Répartition par catégorie des répondants qui n'indiquent pas le site web de l'école comme l'un des canaux pour obtenir des informations ... 46

Graphique 26. Répartition par catégorie des répondants qui n'indiquent pas le courriel envoyé par l'école comme l'un des canaux pour obtenir des informations ... 47

Graphique 27. Retour d'information sur l'initiative : les canaux empruntés ... 48

Graphique 28. Fréquence du retour d'information sur l'initiative (tous acteurs confondus) ... 49

Graphique 29. Fréquence du retour d'information (positif ou négatif) sur l'initiative par catégorie d'acteurs 49

Graphique 30. Question « Avez-vous l'impression que vos commentaires sont utilisés efficacement ? »
Réponses toutes catégories d'acteurs confondues 50

Graphique 31. Question « Avez-vous l'impression que vos commentaires sont utilisés efficacement ? »
Réponses des élèves 50

Graphique 32. Réponses, de « Pas du tout d'accord» à «Totalement d'accord », à des affirmations sur la connaissance du BPE
et la confiance qu'il inspire (tous acteurs confondus) 52

Graphique 33. Répartition des réponses « D'accord » et «Totalement d'accord » à des affirmations sur la connaissance du BPE
et la confiance qu'il inspire (par catégorie d'acteurs) 53

Graphique 34. Mécanismes de contrôle jugés les plus efficaces (tous acteurs confondus) 54

Graphique 35. Opinion sur la collaboration entre les acteurs impliqués (tous acteurs confondus) 55

Graphique 36. Évolution du niveau de confiance à l'égard des acteurs depuis la mise en œuvre du BPE (tous acteurs confondus) 56

Graphique 37. Effets négatifs générés par l'initiative (tous acteurs confondus 57

Graphique 38. Effets négatifs générés par l'initiative (par catégories d'acteurs) 57

Graphique 39. «L'initiative a-t-elle atteint jusque-là ses objectifs ?»
Réponses toutes catégories confondues 59

Graphique 40. «L'initiative a-t-elle atteint jusque-là ses objectifs ?»
Réponses par catégorie d'acteurs 60

Graphique 41. Raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs (tous acteurs confondus) 61

Graphique 42. Raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs (par catégorie d'acteurs) 62

Graphique 43. Les trois principales raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs
(par catégorie d'acteurs) 62

Graphique 44. «Comment avez-vous été personnellement affecté par le BPE ? »
Réponses tous acteurs confondus 63

Graphique 45. «Comment avez-vous été personnellement affecté par cette initiative ?»
Réponses par catégorie d'acteurs 65

Graphique 46. «Quelle est, selon vous, la valeur globale la plus importante de cette initiative ?»
Réponses toutes catégories confondues 65

Graphique 47. «Quelle est, selon vous, la valeur globale la plus importante de cette initiative ?»
Réponses par catégorie d'acteurs 66

Graphique 48. « À l'avenir, dans quels domaines de la gestion de l'éducation aimeriez-vous être impliqué ? »
Réponses toutes catégories confondues 67

Graphique 49. « Souhaitez-vous être impliqué à l'avenir dans le budget scolaire ? »
Réponses « Oui » par catégorie d'acteurs 67

Graphique 50. « Souhaitez-vous être impliqué à l'avenir dans l'élaboration des politiques ? »
Réponses « Oui » par catégorie d'acteurs 68

Figures

Figure 1. Expériences de type gouvernement ouvert au Portugal 13
Figure 2. Les thèmes des cinq dernières éditions du Parlement des jeunes..... 15
Figure 3. Les sept étapes du BPE..... 20

Témoignages

Témoignage 1. Évaluation générale de l'initiative..... 35
Témoignage 2. Importance du BPE au niveau de l'école 35
Témoignage 3.Critiques et remarques adressées à l'initiative..... 36
Témoignage 4. Retours d'information 51
Témoignage 5. Collaboration dans le cadre de l'initiative 58
Témoignage 6. L'opinion des élèves 58
Témoignage 7.Difficultés pour mettre en œuvre l'initiative 61

Liste des sigles

ABAE	Associação Bandeira Azul da Europa (Association drapeau bleu de l'Europe)
AML	Área Metropolitana de Lisboa (Région métropolitaine de Lisbonne)
BPE	Budget participatif des écoles (soit, en portugais, *Orçamento Participativo dans Escolas*, ayant pour acronyme OPEscolas)
CITE	Classification Internationale type de l'éducation
EB	Écoles de base
EBI/JI	École de base intégrée avec jardin d'enfants
EBS	École de base avec de l'enseignement secondaire
ES	École secondaire.
GO	Gouvernement ouvert
LBSE	Lei de Base do Sistema Educativo (loi fondamentale du système éducatif)
ME	Ministère de l'Éducation)
PGO	Partenariat pour le Gouvernement ouvert
UE	Union européenne

Résumé exécutif

Au Portugal, au cours des deux dernières décennies, parmi les nombreuses expériences s'inscrivant dans la dynamique du gouvernement ouvert, les budgets participatifs se sont multipliés à travers le pays. Élaborés aussi bien par le gouvernement central que par les autorités municipales, ils sont devenus un instrument clé pour repenser la démocratie et la participation. Avec l'adhésion du Portugal au Partenariat pour le gouvernement ouvert en 2017, le ministère de l'Éducation a lancé l'expérience des budgets participatifs dans les écoles (BPE), initiative qui fait l'objet de la présente étude.

Alors que l'on observe que les budgets participatifs – en particulier ceux développés au niveau central – n'ont, en l'absence de méthode et de politique suivie, qu'une faible durée de vie, l'initiative BPE a non seulement résisté mais elle s'est imposée, couvrant ainsi plus de 90 % des écoles publiques portugaises en six ans. Mais malgré son large développement dans tout le pays, peu d'études évaluent la satisfaction des citoyens et des participants à son égard. C'est dans ce cadre que la présente étude a été réalisée.

S'appuyant sur un échantillon de près de 300 répondants, ce travail démontre que le BPE est jugé comme très pertinent par les acteurs qu'il implique directement. Les parents et les membres des associations de parents d'élèves, moins directement concernés, expriment toutefois une opinion plus nuancée, ainsi qu'une certaine frustration de n'être pas davantage associés à la vie scolaire.

Parmi les objectifs du BPE, la motivation des élèves apparaît comme le principal critère de réussite de l'initiative. Le grand mérite du BPE est, en effet, de favoriser une meilleure intégration des élèves, et une plus grande motivation et implication. Au-delà, le BPE profite aussi à toute la communauté scolaire : les personnes interrogées font part d'une plus grande confiance dans la bonne utilisation des ressources de l'école et dans l'adéquation des décisions prises aux besoins réels de l'école, et, de plus, ont davantage confiance en leur propre capacité à introduire des changements dans le système éducatif. L'impact positif dépasse ainsi largement la stricte réalisation des propositions d'affectation du budget et leurs retombées concrètes ; elle contribue à une culture de la participation pour une école plus inclusive.

Les différents acteurs manifestent des degrés d'implication divers dans les étapes de mise en œuvre du BPE, à savoir : proposer l'idée ; concevoir l'initiative ; participer à sa mise en œuvre ; apporter des changements en fonction des réactions du public ; superviser l'initiative ; suggérer des améliorations. Cette disparité dans l'implication et les responsabilités constitue une démonstration claire des complémentarités requises par tout exercice de participation citoyenne.

Contrairement à une idée répandue, ce type d'initiatives est très peu conflictuel. Le BPE ne génère pas de différends spécifiques mais présente, au contraire, un niveau inhabituel de collaboration. La plupart de participants à l'étude ont ainsi indiqué que l'initiative donne lieu à de multiples formes de collaboration, et peu ou pas de conflits.

Les niveaux de participation ne sont pas uniformes sur le plan territorial. En termes relatifs, ils sont plus faibles dans la Région métropolitaine de Lisbonne et plus forts dans le nord et le centre du pays. Ils ne sont pas non plus uniformes du point de vue de l'âge des élèves les plus jeunes apparaissant – parmi ceux qui peuvent contribuer – plus participatifs que les plus âgés.

Les propositions sont rarement soumises à titre individuel. Leur regroupement est le fruit d'un processus de discussion et d'harmonisation, bénéfique au débat autour de la présentation et la sélection de la proposition gagnante. Toutes les propositions émises ne sont pas soumises au vote ; environ un quart d'entre elles sont soit retirées, soit fusionnées avec d'autres propositions. Parmi celles soumises au vote, seulement un peu plus du tiers sont retenues pour être mises en œuvre.

Les propositions gagnantes portent sur différents objectifs. Mais il existe une certaine tendance à reproduire les propositions gagnantes des éditions précédentes dans d'autres écoles. Il est à noter qu'à compter du BPE 2022, le ministère de l'Éducation a commencé à thématiser chaque édition pour renforcer l'intérêt à l'égard du BPE, s'efforçant ainsi d'affaiblir la logique de reproduction.

Les projets gagnants dans la dernière édition préconisent notamment : l'organisation d'espaces de loisirs extérieurs (à l'intérieur de l'école, mais aussi en plein air) ; l'acquisition de mobilier intérieur et extérieur pour les moments de repos des élèves, surtout pour améliorer les équipements et les espaces de loisirs ou favoriser la pratique du sport; l'amélioration des conditions d'apprentissage (achat d'équipements informatiques/technologiques, achat de matériel d'enseignement, développement d'activités pédagogiques, amélioration des espaces d'apprentissage notamment les salles de classe). Des propositions d'ordre environnemental sont également favorisées (acquisition d'équipements de recyclage, accès à l'école en vélo, ou encore création de jardins et potagers scolaires).

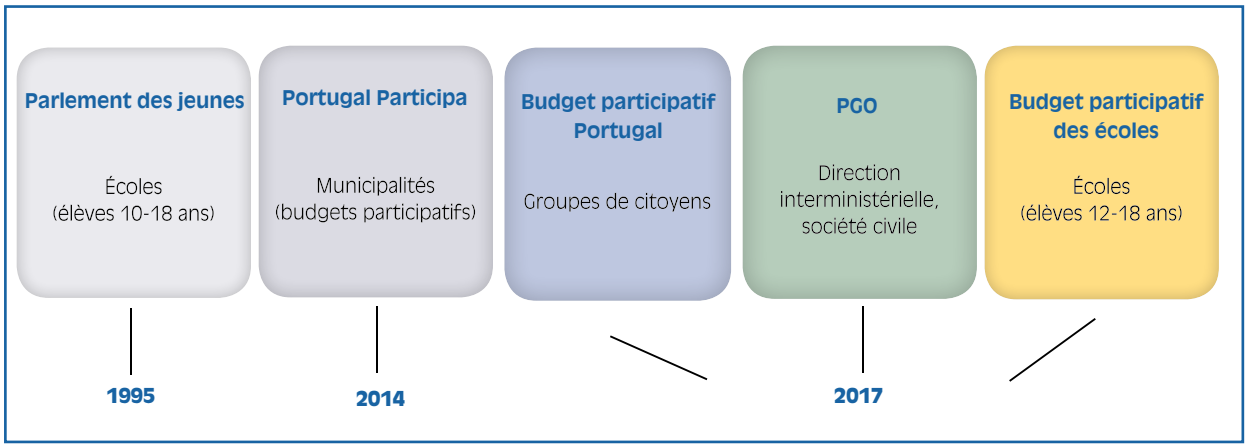
En conclusion, l'avenir du budget participatif des écoles doit être repensé dans le cadre de la municipalisation croissante des politiques éducatives. Dans cette perspective, il est souhaitable que l'initiative BPE soit associée aux initiatives locales et municipales. De fait, la démocratie participative repose sur le principe de proximité, de sorte que le BPE peut servir de point d'ancrage pour la constitution d'un référentiel de participation citoyenne à l'échelon local.

1 Les expériences de gouvernement ouvert au Portugal

Au Portugal, les expériences que l'on qualifie aujourd'hui de « gouvernement ouvert » remontent à la fin du XXe siècle. Mais c'est surtout à partir de 2014, dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)[1], que les expériences de gouvernement ouvert se sont répandues et généralisées. Le Portugal a rejoint en décembre 2017 cette initiative multilatérale lancée en 2011 (Governo da República Portuguesa, 2017 ; Lourenço, Rolas et Jorge, 2014), mais avait commencé plusieurs années auparavant à développer des initiatives en accord avec l'esprit et les objectifs du PGO.

La première de ces expériences, qui perdure jusqu'à aujourd'hui, est le « Parlement des jeunes ». Lancée en 1995, elle est destinée aux élèves âgés de 10 à 18 ans (Albernaz, 2020). Vingt ans plus tard, d'autres initiatives participatives ont vu le jour, parmi lesquelles : en 2014, le projet « Portugal Participa », une expérience de budget participatif destinée aux municipalités (Falanga et Ferrão, 2016) ; en 2017, le projet « Budget participatif Portugal » (Falanga, 2018), une initiative nationale destinée à tous les citoyens portugais et aux citoyens étrangers résidant légalement au Portugal, âgés de 18 ans ou plus ; et enfin, toujours en 2017, le « Budget participatif Jeune » (Allegreti, Silva et Freitas, 2012) ainsi que le «Budget participatif des écoles» (BPE), destiné aux élèves âgés de 12 à 18 ans (Abrantes, Lopes et Baptista) qui fait l'objet de cette étude (voir *Figure 1*). Chacune de ces initiatives est présentée plus en détail dans ce qui suit.

Figure 1. Expériences de type gouvernement ouvert au Portugal



Source : Élaboration des auteurs

Tous ces projets de budgets participatifs constituent les initiatives de gouvernement ouvert les plus courantes et les plus populaires au Portugal, notamment depuis que la municipalité de Palmela a lancé son premier budget participatif en 2002 (Fraga, 2011). Ainsi, lorsque le Portugal a rejoint le PGO en 2017, plus d'une centaine d'expériences de gouvernement ouvert étaient déjà en cours dans le pays. Il est à noter également que jusqu'en 2011, la plupart des processus budgétaires participatifs étaient essentiellement consultatifs (les citoyens présentaient des propositions, mais ce sont les exécutifs élus qui les sélectionnaient). Alors qu'à partir de 2011, la plupart des budgets participatifs sont devenus délibératifs (la présentation des propositions et le vote final incombent aux citoyens) (Dias, 2009).

1- Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) est une initiative multilatérale lancée en 2011 par huit pays (Afrique du Sud, Brésil, États-Unis, Indonésie, Mexique, Norvège, Philippines et Royaume-Uni), qui regroupe aujourd'hui 78 pays. Le PGO repose sur l'idée qu'un gouvernement ouvert améliore les relations entre les citoyens et leur gouvernement en permettant à l'Etat d'être plus accessible, plus réactif et plus responsable envers les citoyens.

Le « Parlement des jeunes »

Le programme Parlement des jeunes, officiellement approuvé par la résolution 42/2006 du 2 juin 2006, est une initiative lancée en 1995 par le Parlement portugais (Nico, 2007) et destinée aux jeunes de l'enseignement primaire (qui sont en 5e, 6e, 7e, 8e et 9e année et ont entre 10 et 14 ans) et secondaire (qui sont en 10e, 11e et 12e année et ont entre 15 et 18 ans). Il vise à promouvoir et à encourager le travail démocratique chez les élèves du primaire et du secondaire.

Calqué sur le modèle des élections législatives portugaises, le projet consiste à élire des députés scolaires à trois niveaux : local (l'école), régional et national. Chaque école participante élit au suffrage direct des députés scolaires qui représentent l'école dans le débat d'idées au niveau régional. Les députés régionaux sont ensuite élus et se réunissent en commissions parlementaires et en séance plénière pour approuver un projet consensuel qui est soumis aux députés de l'Assemblée de la République (le Parlement national). Les élèves les plus âgés (de 10e, 11e et 12e année) participent au projet Euroscola (créé en 1990), qui leur permet de se rendre au Parlement européen pour une séance de débats avec des jeunes de plusieurs États membres de l'Union européenne (Albernaz et Vieira, 2021).

Logo officiel édité pour les 25 ans du Parlement des jeunes.
Source: Programa Parlamento dos Jovens

Objectifs

Les principaux objectifs du Parlement des jeunes sont les suivants :

- éduquer à la citoyenneté, en stimulant le goût de la participation civique et politique ;
- faire connaître le parlement, la signification du mandat parlementaire, les règles du débat parlementaire et le processus décisionnel du parlement en tant qu'organe représentatif de tous les citoyens portugais ;
- promouvoir le débat démocratique, le respect de la diversité des opinions et les règles de prise de décision ;
- encourager la réflexion et le débat sur un thème défini chaque année ;
- permettre de faire l'expérience de la participation aux processus électoraux ;
- stimuler les capacités d'expression et d'argumentation pour la défense des idées, dans le respect des valeurs de tolérance et de formation de la volonté de la majorité ;
- souligner l'importance de la contribution des élèves à la résolution des problèmes qui ont une incidence sur leur présent et leur avenir individuel et collectif, en faisant entendre leurs propositions au sein des organes du pouvoir politique.

Thématisation des éditions

La commission parlementaire compétente en matière d'éducation est chargée de définir les lignes directrices du Parlement des jeunes et de contrôler sa mise en œuvre. Pour chaque année scolaire, des thèmes sont fixés. Ces thèmes peuvent varier : un thème est retenu pour les élèves de la 5e à la 9e année, et un autre pour ceux de 10e à la 12e année. En raison de la pandémie, les éditions 2019-2020 et 2020-2021 ont été fusionnées. L'édition 2021-2022 a retenu les thèmes suivants : « Quelles stratégies pour lutter contre la désinformation ? » pour les élèves de la 5e à la 9e année ; et « Impact de la désinformation sur la démocratie » pour les élèves de la 10e à la 12e année).

Affiches pour l'édition 2021-2022 du Parlement des jeunes.
Source: Programa Parlamento dos Jovens

Les thèmes des précédentes éditions sont énumérés ci-dessous (*Figure 2*).

Figure 2. Les thèmes des cinq dernières éditions du Parlement des jeunes

	Thèmes débattus par les élèves de 5e, 6e, 7e, 8e et 9e année (10-14 ans)	Thèmes débattus par les élèves de 10e, 11e et 12e année (15-18 ans)
2015-2016	Racisme, préjugés et discrimination : au débat !	Les asymétries entre le littoral et l'intérieur au Portugal : quelles solutions ?
2016-2017	Les jeunes et la Constitution : tu as ton mot à dire !	La Constitution que nous avons, la Constitution que nous voulons : les défis du gouvernement local
2017-2018	Égalité des genres	Égalité des genres
2018-2019	Changement climatique : sauver les océans	Changement climatique : inverser le réchauffement de la planète
2019-2020	La violence domestique et la violence dans les relations amoureuses	La violence domestique et la violence dans les relations amoureuses

Source : Élaboration des auteurs

Le programme bénéficie d'une forte participation des écoles. Relativement faible pendant les premières années de l'initiative (intitulée à l'origine « Parlement des enfants et des jeunes »), le nombre de participants a bondi lors de l'édition 2016, à l'occasion du 20e anniversaire du programme, avec 937 écoles participantes (idem).

Le projet « Portugal Participa »

Lancé en 2014 à l'intention principalement des municipalités, le projet Portugal Participa avait pour but de promouvoir les processus de démocratie participative.

Logo du projet. *Source :* Portugal Participa

Objectifs

Ses objectifs étaient de : i) donner de la visibilité aux mécanismes de transparence, de responsabilité et de prise de décision collective, tout en s'attachant à les approfondir ; ii) renforcer la capacité de l'administration publique et de la société civile à développer de nouveaux processus de participation citoyenne ; iii) renforcer la société civile, afin d'accroître son pouvoir d'argumentation et d'intervention dans les processus de prise de décision sur les politiques et les ressources publiques ; iv) renforcer les espaces de participation citoyenne existants et en créer de nouveaux. Le projet a débouché sur la création d'un site web qui documente et cartographie les pratiques participatives et les initiatives de gouvernement ouvert au Portugal[2].

Un réseau de municipalités

Portugal Participa a donné lieu à la mise en place d'un réseau de municipalités participatives, qui fonctionne actuellement comme une plateforme de partage d'expériences, de production de connaissances, de qualification des équipes, d'amélioration et de diffusion des processus de participation (Rede de Autarquias Participativas, 2021). Il vise à :

- promouvoir la démocratie participative au niveau local ;
- faciliter les échanges d'expériences ;
- promouvoir l'autonomisation des différents acteurs impliqués dans les processus participatifs ;
- créer, alimenter et diffuser un système d'information régulièrement actualisé sur les mécanismes de démocratie participative dans le pays ;
- renforcer la transparence de la gestion publique ;
- élargir le réseau en intégrant progressivement de nouvelles municipalités engagées dans la démocratie participative ;
- instaurer des échanges avec diverses organisations : ONG, universités et autres entités engagées sur ces questions ;
- à travers la Rede de Autarquias Participativas (RAP), promouvoir la coopération internationale avec des réseaux et structures aux objectifs similaires au Brésil, Espagne, Mozambique, Suède…

2- Voir *http://portugalparticipa.pt/*

Le « Budget participatif des jeunes » (BP Jeune) et le « Budget participatif Portugal » (BPP)

BP Jeune

En 2015, certaines municipalités désireuses de relever le défi de la démocratie participative ont pris la décision, à titre individuel ou dans le cadre du réseau Portugal Participa, d'appliquer l'initiative de budgets participatifs aux écoles, aux enfants et aux jeunes. En 2017, le gouvernement a lancé au niveau national une initiative de budget participatif des jeunes (« BP Jeune », en portugais *Orçamento Participativo Jovem*, soit OPJ), dont il a confié la responsabilité à l'Institut portugais pour le Sport et la Jeunesse. Le BP Jeune est un processus de participation démocratique qui permet aux citoyens âgés de 14 à 30 ans de présenter et de sélectionner des projets d'investissement public, soit un budget global de 500 000 euros avec une valeur maximale par projet de 100 000 euros.

Logo du projet Budget participatif des jeunes, 2019.
Source : Orçamento Participativo Jovem

La troisième édition (2019), dernière en date, portait sur les thématiques suivantes :

- éducation formelle et non formelle ;
- emploi ;
- logement ;
- santé ;
- environnement et développement durable ;
- gouvernance et participation ;
- égalité et inclusion sociale.

Bien que la pandémie ait mis un coup d'arrêt à l'initiative, plusieurs municipalités (Póvoa de Varzim, Lousada, Amarante, Santo Tirso, Oliveira do Hospital, Vila Pouca de Aguiar, Marco de Canavezes, Valença, etc.) développent actuellement des budgets participatifs pour les jeunes en les dotant de leurs propres budgets et règles. La stagnation de l'initiative d'envergure nationale et la consolidation des initiatives municipales de budgets participatifs pour les jeunes sont la conséquence de difficultés pour mener à bien les projets à cause de règles comptables trop rigides.

BPP

En 2017, le gouvernement portugais a lancé une initiative de budgétisation participative (« Budget participatif Portugal »), qui permet de soumettre des projets dans divers domaines de la gouvernance. Dotée d'un budget de 3 millions d'euros (5 millions pour la seconde édition), elle prévoyait l'approbation d'un projet par région. Elle n'a connu que deux éditions, en 2017 et 2018. Lors de la seconde édition, 700 projets ont été proposés et 22 ont été retenus. Malheureusement, la plupart n'ont pu être menés à bien à cause de règles de mise en œuvre trop strictes.

L'initiative Budget participatif Portugal (BPP) a été considérée comme une proposition novatrice par le 21e gouvernement constitutionnel, qui a décidé de l'inclure dans son programme et son budget. Elle consacre l'engagement d'instituer un budget participatif au niveau national. Dans le cadre des mesures prises pour « améliorer la qualité de la démocratie », le programme du gouvernement prévoyait « l'adoption d'un budget participatif au niveau du budget de l'État, allouant chaque année des crédits à des projets proposés et choisis par les citoyens pour être financés et mis en œuvre dans des domaines spécifiques du gouvernement et de l'administration de l'État, en donnant la priorité aux mesures qui favorisent la qualité de la vie » (Presidência do Conselho de Ministros, 2017).

On considérait à l'époque que, certes, plusieurs grandes villes et régions du monde avaient adopté des projets de budgétisation participative, mais qu'il n'existait nulle part d'expérience de budgétisation participative à l'échelle nationale. Le Budget participatif du Portugal a donc, à cet égard, constitué une première expérience mondiale *(idem)*.

La première édition du BPP a été très dynamique. Cinquante réunions participatives ont été organisées dans tout le pays, y compris dans les régions autonomes ; environ 2 500 personnes y ont participé, apportant plus de 1 000 idées. Cinq cent quatre-vingt-dix-neuf projets ont été soumis au vote et ont recueilli près de 80 000 voix. Des chiffres significatifs qui ont conduit le conseil des ministres à décider, pour la deuxième édition du BPP, de porter à 5 millions d'euros le budget consacré au projet et d'élargir l'initiative à tous les domaines de la gouvernance *(ibidem)*.

En 2021, le gouvernement portugais a approuvé un nouveau modèle de fonctionnement des budgets participatifs et instauré une Journée nationale de la participation (célébrée chaque année le dernier jeudi de janvier), dans le but de donner un nouvel élan à la participation des citoyens. Le nouveau modèle n'est plus centralisé mais basé sur la participation des municipalités aux projets relevant du BPP. De plus, lorsqu'il appartient aux services publics de mettre en œuvre les projets gagnants, les services compétents sont invités à analyser les projets en amont, puis à les intégrer dans leurs outils de gestion afin qu'ils soient pris en charge comme leurs propres projets. Dans le cadre de l'adoption de ce nouveau modèle, le gouvernement a également institué en 2021 un budget participatif de l'administration publique, qui permet aux fonctionnaires des administrations publiques directes et indirectes[3] de proposer et de voter des mesures qui seront mises en œuvre par leurs employeurs respectifs et incluses dans le plan d'activités de chaque organisation.

3- L'administration directe de l'État comprend tous les organes, services et agents intégrés à la personne juridique « État » qui, directement et immédiatement, et sous la dépendance hiérarchique du gouvernement, développent une activité visant à satisfaire des besoins collectifs. Cependant, tous les services de l'administration directe de l'État n'ont pas la même compétence territoriale ; il faut distinguer entre services centraux et services périphériques. Les services centraux ont une compétence sur l'ensemble du territoire national, comme les directions générales organisées en ministères ; tandis que les services périphériques ont une compétence territorialement limitée, comme c'est le cas des directions régionales (de l'éducation et de l'agriculture, par exemple). L'administration indirecte de l'État comprend les entités publiques, distinctes de la personne juridique « État », dotées de la personnalité juridique et d'une autonomie administrative et financière, qui développent une activité administrative dont la finalité relève de l'État ; il s'agit d'une administration « de l'État » parce qu'elle poursuit des fins qui sont propres à l'État, et d'une « administration indirecte » parce que ces fins sont poursuivies par des personnes juridiques distinctes de l'État. L'administration indirecte de l'État comprend trois types d'entités : les services personnalisés, les fonds personnalisés et les entreprises publiques.

Budget participatif des écoles (BPE)

La mesure la plus emblématique et la plus répandue de gouvernement ouvert dans le domaine de l'éducation est le Budget participatif des écoles (en portugais *Orçamento Participativo das Escolas*, soit *OPEscolas*), mis en place en 2017. Plus précisément, le BPE vise à :

- stimuler la participation démocratique des élèves en valorisant leurs opinions et leurs capacités d'argumentation, de réflexion et de mobilisation collective, ainsi que leurs connaissances pratiques de certains mécanismes de base de la vie démocratique ;
- combattre le manque de confiance et l'éloignement des citoyens, notamment des plus jeunes, par rapport aux institutions démocratiques ;
- renforcer la gestion démocratique des écoles en stimulant la participation des élèves.

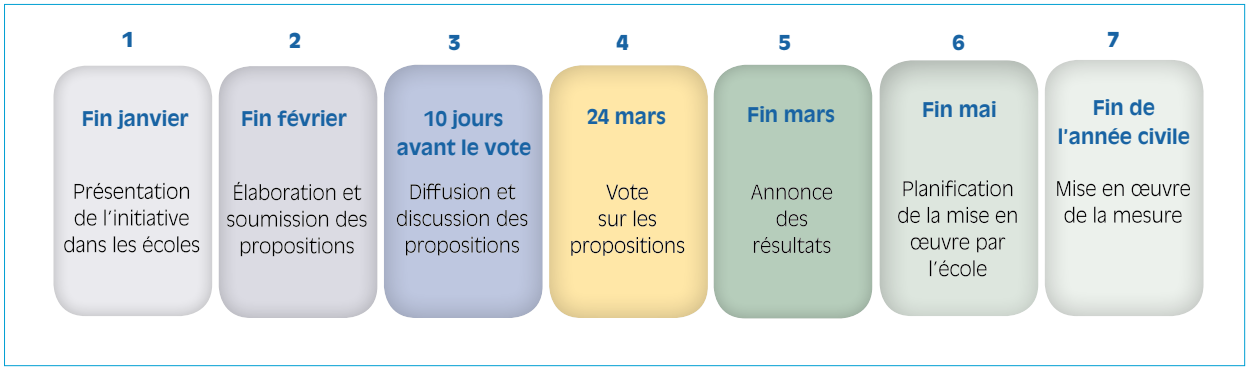
Créé en 2017, dans le cadre de la promotion d'une culture civique tournée vers la participation, le Budget participatif des écoles vise à donner aux élèves la possibilité de participer, selon leurs idées, leurs préférences et leurs souhaits, à l'élaboration d'un projet contribuant à l'amélioration de leur école. Il vise à encourager l'esprit de participation et de citoyenneté, et à valoriser l'opinion des élèves dans les décisions qui les concernent directement. Il vise également à les encourager à faire des choix responsables, à se familiariser avec les mécanismes de vote, et à participer à l'exécution des projets. À la fin du processus, la proposition ayant obtenu le plus de votes à bulletin secret est sélectionnée pour être mise en œuvre.

Affiche de l'édition 2021 du Budget participatif pour les écoles :
« Donner une voix aux élèves. Le BP revient pour la cinquième année consécutive…'»
Source : OPEscolas

Les étapes du BPE

Ce processus démocratique comporte plusieurs étapes (*Figure 3*). Ces étapes peuvent être résumées comme suit : i) présentation de l'initiative dans les écoles jusqu'à la fin du mois de janvier ; ii) élaboration et soumission des propositions jusqu'à la fin du mois de février ; iii) diffusion et discussion des propositions dans les dix jours ouvrables précédant le vote ; iv) vote sur les propositions le 24 mars, journée nationale des élèves ; v) annonce des résultats avant la fin du mois de mars ; vi) planification de la mise en œuvre par l'école jusqu'à la fin du mois de mai ; vii) mise en œuvre de la mesure jusqu'à la fin de l'année civile concernée. Mais, en raison des contraintes liées à la pandémie, il revient désormais à chaque école de définir les modalités et les échéances du processus. Les écoles doivent uniquement veiller à ce que les résultats soient connus avant la fin de l'année scolaire en cours et à ce que les mesures soient mises en œuvre avant la fin de l'année civile.

Figure 3. Les sept étapes du BPE



Abondement par l'État et par d'autres structures

Le montant du budget participatif pour chaque école est indexé sur le nombre d'élèves de l'établissement : un euro est alloué pour chaque élève inscrit dans les classes concernées par le BPE. Dans les écoles comptant moins de 500 élèves éligibles, le montant minimum garanti du budget participatif est de 500 euros. Le BPE est financé par le budget de l'État, à hauteur d'un million d'euros par an. Toutefois, chaque école ou groupement d'écoles peut allouer des fonds supplémentaires à son budget participatif en puisant sur ses propres recettes. Très souvent, les municipalités ou les conseils de paroisse abondent également le budget disponible. Ainsi, lors de la première édition de l'initiative, la municipalité d'Águeda a décidé d'allouer 3 500 € supplémentaires (à répartir entre les projets gagnants dans chacune des cinq écoles de la municipalité), afin de renforcer les capacités de mise en œuvre des projets (TerraNova, 2017). Les archipels des Açores et de Madère, qui disposent de budgets régionaux distincts du budget national, ont également mis en place des initiatives de budget participatif scolaire. La quatrième édition (2021) du budget participatif des Açores, dotée de 1,2 million d'euros, a attribué 65 000 euros à la proposition ayant recueilli le plus de voix, « Une école avec un passé, une salle de classe pour l'avenir » (Governo dos Açores, 2022). La municipalité de Funchal, sur l'île de Madère, a lancé l'initiative « Jeunesse en participation », sorte de budget participatif destiné aux écoles, qui a attribué 10 000 euros à la proposition gagnante (*Diário de Notícias*, 2022).

Les règles générales du BPE

Le BPE vise à offrir une expérience de démocratie complète. À cette fin, il fixe quelques règles de base :

- la proposition ne doit pas dépasser le montant fixé pour le BPE ;
- elle doit pouvoir être exécutée avant la fin de l'année civile concernée ;
- elle doit permettre d'améliorer le fonctionnement de l'école par l'acquisition de nouveaux biens et/ou services ;
- elle doit améliorer l'espace scolaire et/ou son utilisation, ainsi que l'enseignement dont bénéficient ou bénéficieront tous les élèves ;
- pour être soumise au vote, chaque proposition doit recueillir le soutien préalable d'au moins 5 % des élèves votants ;
- les propositions qui bénéficient uniquement au groupe d'élèves qui les présente, dont l'objectif s'étend au-delà de l'année de mise en œuvre, ou qui sont contraires à la loi, ne sont pas prises en considération.

Pour renforcer la dimension démocratique et participative de l'initiative, la proposition doit être claire et inclure les coûts de mise en œuvre. Chaque école doit organiser début mars une réunion entre la coordination locale

du BPE[4] et les élèves promoteurs de l'initiative afin de clarifier les propositions et de les ajuster au montant alloué au BPE. Ces réunions peuvent conduire à l'amélioration, à la fusion ou au retrait des propositions qui ne répondent pas aux exigences définies.

Les propositions soumises au vote au cours des cinq éditions de l'initiative relèvent d'une grande diversité de domaines. Ainsi, celles qui ont recueilli le plus de voix portent sur : l'acquisition d'équipements et de mobilier pour améliorer l'état des salles de classe et des espaces extérieurs ; l'acquisition d'équipements pour installer une radio dans l'école ; l'amélioration des conditions d'accessibilité des élèves à mobilité réduite ; l'acquisition d'équipements pour améliorer et diversifier les activités sportives et de loisirs au sein des établissements ; la dotation des écoles en technologies/équipements éducatifs ; l'acquisition d'équipements de recyclage ; l'installation de fontaines d'eau raccordées au réseau public ; ou encore l'acquisition de casiers pour permettre aux élèves de laisser leurs affaires à l'école.

L'édition 2022 a inscrit le BPE dans le « Plano 21|23 Escola+ »[5] et l'a circonscrit sur le plan thématique, en incitant les élèves à soumettre des propositions propices à l'inclusion et au bien-être individuel et collectif, et en suggérant des actions spécifiques qui favorisent l'implication et la participation des élèves les plus vulnérables. Cette nouveauté a pour but de promouvoir l'engagement et l'implication de tous dans le rattrapage scolaire et l'atténuation des inégalités (Governo da República Portuguesa, 2022)[6].

2021 2020 2019 2018

Affiches des quatre dernières éditions (2018-2021) du BPE.

Au total, et bien qu'il s'agisse d'une initiative récente, le BPE est déployé à l'échelle nationale. Entre 2016 et 2019, 90 % des écoles publiques portugaises ont participé au minimum à une édition de l'initiative, 60 % des écoles ont organisé des débats sur le budget participatif des écoles[7], plus de 70 % des écoles ont parlé du BPE sur leurs pages web ou sur les réseaux sociaux, 65 000 personnes ont interagi sur les réseaux sociaux et les posts liées au BPE ont donné lieu à plus de 10 millions de vues sur les réseaux sociaux. En outre, à chaque édition on a enregistré plus de 200 000 votants parmi les élèves (Área Governativa da Educação, 2017).

4- Chaque école est responsable de l'organisation de son BPE. Le coordinateur du BPE est le directeur de l'établissement (ou, dans le cas d'écoles regroupées, le directeur du groupement auquel l'école appartient). Il peut déléguer cette fonction à un enseignant désigné à cet effet, qui fait alors fonction de coordinateur local du BPE. Dans les groupements où plusieurs écoles sont concernées, chacune a son propre BPE et peut, si le directeur le souhaite, avoir son propre coordinateur local.

5- Le Plano 21|23 Escola+ a pour objet l'aide au rattrapage des apprentissages. Il définit un ensemble de mesures qui s'appuient sur des politiques éducatives ayant démontré leur efficacité pour renforcer l'autonomie des établissements et sur l'adoption de stratégies éducatives différenciées visant à promouvoir la réussite scolaire et, surtout, à combattre les inégalités. Il promeut les objectifs stratégiques suivants : i) rattrapage des compétences les plus compromises ; ii) diversification des stratégies d'enseignement ; iii) investissement dans le bien-être social et émotionnel ; iv) confiance dans le système éducatif ; v) implication de toute la communauté éducative ; vi) amélioration des capacités par le renforcement des ressources et des moyens ; vii) mise en place d'un suivi avec évaluation de l'impact et de l'efficacité des mesures et des ressources (Ministério da Educação, 2022).

6- Pour les années 2022 et 2023, l'initiative s'intitule BPE-IncluT et concentre ses thématiques sur les questions de solidarité et d'inclusion.

7- Même si la pandémie a réduit les possibilités de débat public concernant les propositions, plusieurs écoles ont commencé à organiser un débat public en ligne, comme on peut le voir dans cet exemple *https://www.youtube.com/watch?v=05V4Q7S_dGY*.

Éco-Écoles et autres projets

Les expériences de promotion de la démocratie participative dans les écoles et d'adoption de mécanismes de gouvernement ouvert ne se limitent pas au BPE. Avant l'adhésion au PGO et parallèlement, plusieurs municipalités ont ainsi lancé des budgets participatifs scolaires. Guimarães, par exemple, a mis en place à partir de 2015 un « Budget participatif Écoles », allouant au total 100 000 euros (en 2015) et 200 000 euros (en 2016) à des projets présentés par des élèves pour les écoles de la municipalité. La municipalité de Braga, voisine de celle de Guimarães, a lancé en 2018 un « Budget participatif scolaire. » Cette initiative délègue aux jeunes un pouvoir de décision sur l'utilisation d'une partie du budget de la municipalité, offrant ainsi de nouveaux droits et de nouvelles responsabilités à la communauté scolaire. Chaque projet pouvait demander jusqu'à 20 000 euros (100 000 euros au total) sur une période d'exécution de 12 mois. Ce type d'initiative a permis non seulement d'augmenter le budget pour développer des projets plus ambitieux, mais aussi de voir émerger des projets bénéficiant à la communauté scolaire, sans obligation de les mener à bien dans l'espace et les bâtiments scolaires.

Logo du Budget participatif scolaire de Braga (nord du Portugal).

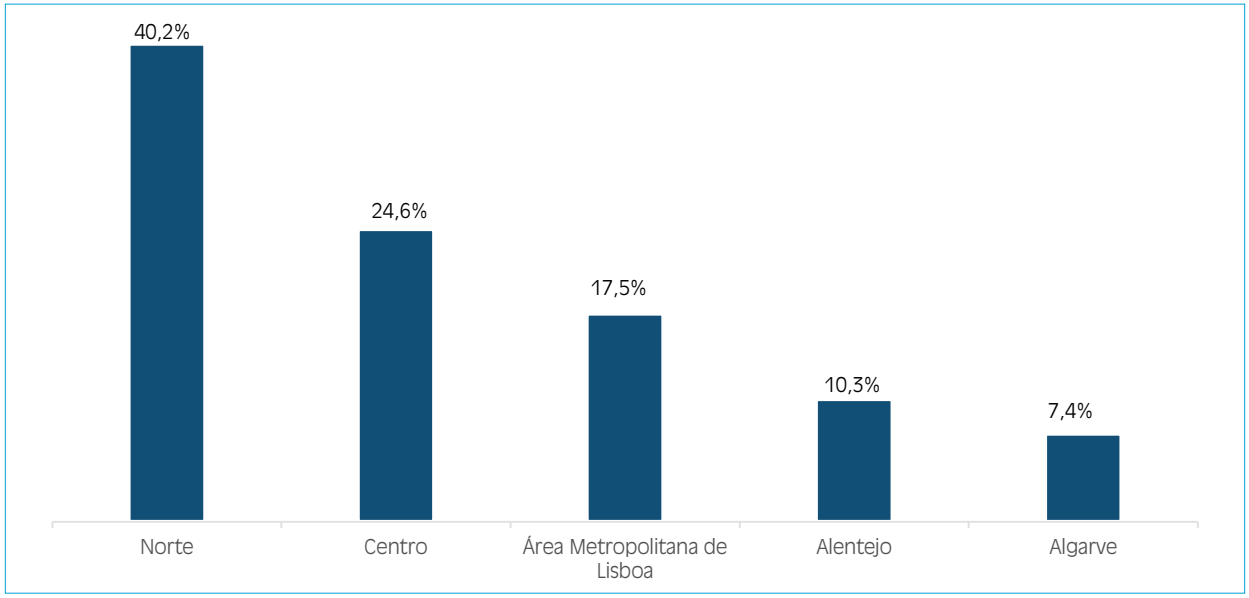
On peut citer également le programme Éco-Écoles, mis en œuvre de manière transversale dans les écoles portugaises. Il s'agit d'un programme international de la Fondation pour l'éducation à l'environnement (FEE), déployé au Portugal depuis 1996 par l'ABAE[8]. Créé en 1992, et mis en œuvre à partir de 1994, ce programme a pour objet d'encourager les actions et de reconnaître le travail effectué par les écoles dans le domaine de l'éducation à l'environnement pour un développement durable. Pour être membre d'Éco-Écoles, l'école doit s'engager à améliorer ses performances environnementales, à faire participer les élèves aux processus de décision, et à mettre en œuvre toutes les phases du programme. Le programme s'appuie sur la création de « conseils Éco-École », à savoir des groupes de travail où sont représentés les élèves (qui doivent être majoritaires), les enseignants, le personnel scolaire, les parents, la municipalité et d'autres membres de la communauté. Ce conseil suggère, discute et évalue le plan d'activités, qui se fonde sur l'implication de la communauté locale.

8- L'association ABAE (Associação Bandeira Azul da Europa (« drapeau bleu de l'Europe ») est la section portugaise de la Fondation pour l'éducation à l'environnement (FEE), laquelle regroupe des entités internationales qui facilitent conjointement des activités d'éducation à l'environnement pour le développement durable dans plus de 60 pays. Elle développe, entre autres, le programme Eco-Écoles. (*https://abae.pt*)

2 Caractéristiques et cadre des propositions soumises au BPE

Le processus de vote et le choix de la proposition à financer (selon la règle, une par école) sont déclenchés sur proposition de la coordination du BPE, mais c'est le conseil général de l'école ou du groupement d'écoles[9] qui désigne la commission électorale, dans le sens où il s'agit de l'organe suprême du groupement, au sein duquel sont représentés les différentes composantes de la communauté éducative. La formalisation de cette procédure s'explique par le fait que celle-ci est un aspect important d'un processus qui entend former les élèves à l'exercice de la démocratie et qui, par conséquent, doit être régi par des critères d'impartialité, de transparence et de représentativité.

Graphique 1. Part de chaque région sur le total des propositions (BPE 2021)



Source : Élaboration des auteurs

Supervision du vote

Le vote se déroule, en règle générale, sous la supervision d'une commission composée d'un enseignant et d'un groupe d'élèves. Cette commission doit veiller à ce que le vote se déroule dans le calme, à l'endroit et à l'heure annoncés, et à ce que tous les élèves du 3e cycle de l'enseignement de base et de l'enseignement secondaire puissent voter sans interférence et en toute confidentialité. De la rigueur du calendrier aux procédures de scrutin, tout se passe comme s'il s'agissait d'une élection pour un organe directeur national ou pour un organe de gouvernement local.

La commission est également chargée d'effectuer le décompte des voix après la clôture du scrutin, et d'annoncer les résultats définitifs à la coordination locale du budget participatif des écoles.

9- Le conseil général est l'organe de gestion stratégique d'une école ou d'un groupement d'écoles. Il définit les orientations de l'activité, en assurant la participation et la représentation de la communauté éducative, conformément aux lois européennes (LBSE art.48). Il fait le lien avec la municipalité dans le cadre des conseils municipaux. Composé de 15 membres, il possède son propre règlement qui définit ses règles d'organisation et de fonctionnement. Il élit le directeur d'établissement et approuve le projet éducatif et les plans d'activité annuels et pluriannuels.

Le coordinateur local du BPE est obligatoirement quelqu'un qui connaît les objectifs et les règles de l'initiative ; veille au respect des différentes étapes du processus conformément à ses objectifs et à sa réglementation ; diffuse l'information et clarifie les doutes sur l'initiative au sein de la communauté éducative ; mobilise les élèves pour l'élaboration, la présentation et la discussion des propositions ; identifie les conflits qui peuvent résulter de ce processus. En règle générale, le directeur de l'établissement délègue cette fonction à l'un des enseignants de l'école.

Financement des propositions retenues

Le BPE finance la proposition qui remporte le plus de voix. Si cela n'épuise pas le budget OPE de l'école, la possibilité de financer la deuxième proposition ayant obtenu le plus de voix est envisagée, et ainsi de suite. Si le coût de la mise en œuvre de la proposition ayant recueilli le plus de voix est inférieur au montant prévu pour les BPE et s'il est impossible de mettre en œuvre la proposition arrivée en deuxième position par le nombre de suffrages, le montant résiduel ne peut ni être pris en compte ni demandé aux services financiers du ME. En dehors du cadre du BPE, les écoles peuvent toujours, en puissant dans leurs propres recettes ou celles de la communauté éducative, adopter d'autres propositions qui n'ont pas obtenu la majorité des voix mais qu'elles considèrent comme utiles pour l'amélioration de l'école.

Élèves votants

L'âge de référence des élèves autorisés à voter et habilités à soumettre des propositions est compris entre 12 et 17 ans. Environ la moitié des élèves qui peuvent participer à l'initiative ont entre 12 et 14 ans. La population scolaire – uniquement les élèves des écoles publiques de la partie continentale du Portugal – compte presque 600 000 élèves. Un peu plus d'un tiers sont dans la région Nord et environ un tiers dans la Région métropolitaine de Lisbonne. Environ un cinquième fréquente des écoles de la région centrale. Les régions de l'Alentejo et de l'Algarve comptent toutes deux moins de 10 % d'élèves pouvant participer.

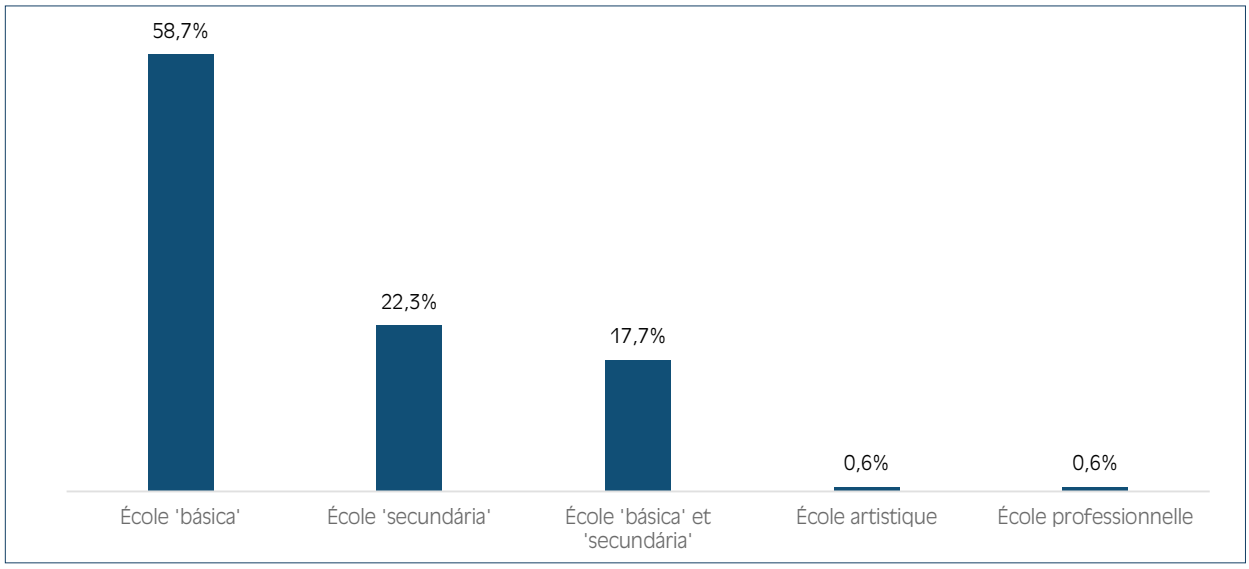
Les âges de référence par année de scolarité sont les suivants :

- 7e année : 12-13 ans
- 8e année : 13-14 ans
- 9e année : 14-15 ans
- 10e année : 15-16 ans
- 11e année : 16-17 ans
- 12e année : 17-18 ans.

Types d'écoles

Certaines écoles (ou groupements d'écoles) participent chaque année à l'initiative. D'autres ne participent qu'une fois de temps en temps, d'autres encore n'ont jamais participé. Proportionnellement, la participation est plus faible dans la région métropolitaine de Lisbonne : alors que celle-ci concentre environ un tiers des élèves susceptibles de voter, lors de l'édition 2021, par exemple, seuls 17 % des votants étaient des élèves de la région.

Graphique 2. Part des propositions soumises en 2021 par type d'école

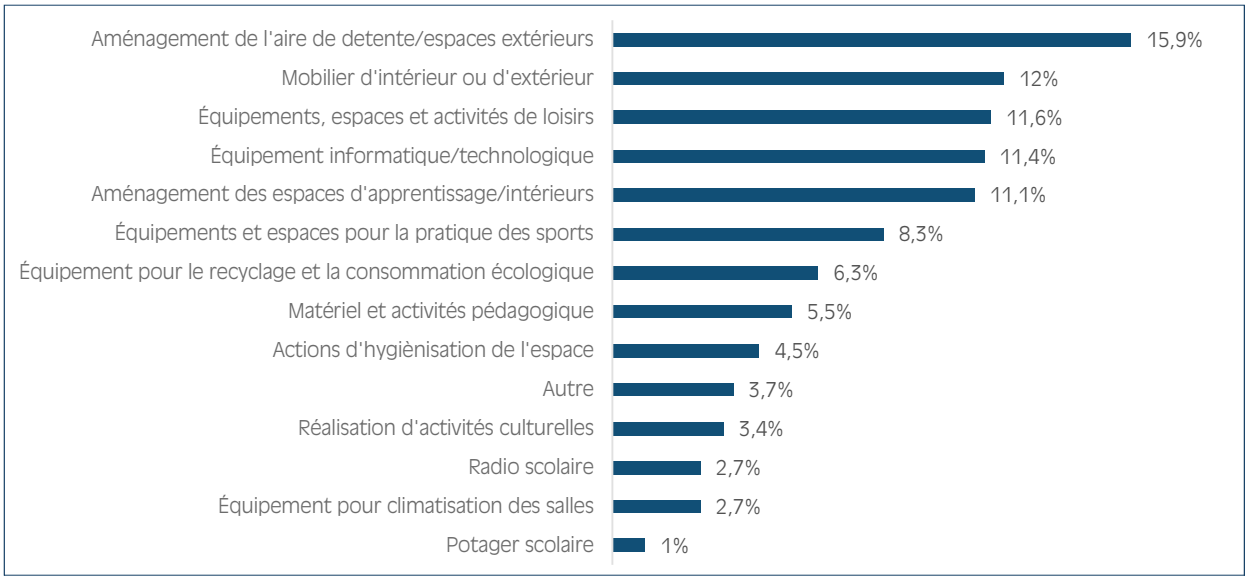


Lors de l'édition 2021 du BPE, plus de la moitié (59 %) des propositions soumises au vote provenaient d'écoles de base (*escolas básicas*) ; 22 % provenaient d'écoles secondaires et 18 % d'écoles primaires-secondaires[10].

Domaines de prédilection des propositions

Le *Graphique 3* liste les principaux domaines dont relèvent les propositions gagnantes. On note notamment l'aménagement des espaces extérieurs (15,9 %), le mobilier intérieur ou extérieur (12 %) ainsi que les équipements, espaces et activités de loisirs (11,6 %).

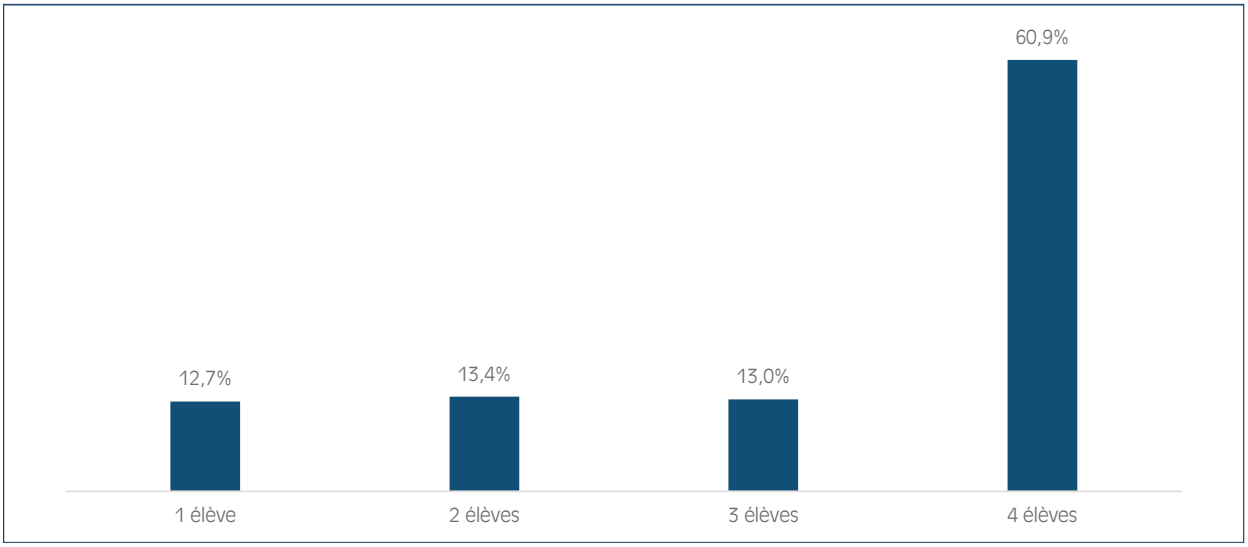
Graphique 3. Objet des propositions gagnantes



10- Au Portugal, l'instruction est obligatoire entre 6 et 18 ans (12e année de scolarité). L'enseignement dit « de base » comporte trois cycles : quatre ans, deux ans et trois ans. Il est délivré dans les « écoles de base », qui sont de différents types, selon les niveaux, les cycles (et éventuellement les méthodes d'éducation et d'enseignement) qui y sont dispensés. • EB1/JI : 1er cycle avec jardin d'enfants • EB1 : 1er cycle seul • EB2/3 : 2e et 3e cycles. Sachant que le BPE s'applique à partir du 3e cycle, les EB2/3 ont donc à la fois des élèves éligibles et non éligibles • EBI et EBI/JI, école de base intégrée avec ou sans jardin d'enfants : trois cycles • École de base 2e et 3e cycle avec enseignement secondaire : 2e et 3e cycle de l'éducation de base, et enseignement secondaire correspondant à la classification internationale ISCED3 • École secondaire avec 3e cycle : 3e cycle de l'éducation de base et enseignement secondaire.

Chaque proposition peut être soumise par un maximum de cinq élèves. Les propositions soumises par des groupes de quatre élèves arrivent largement en tête, comme le montrent les données de l'édition 2021 (*Graphique 4*). Si les propositions présentées individuellement, en binôme ou par des groupes de trois sont autour de 13 %, la tendance est au regroupement par quatre élèves. En effet, le comité local de chaque école a la faculté de discuter et de proposer la fusion des propositions, ce qui signifie que des propositions individuelles ou des propositions soumises par des binômes fusionnent pour donner lieu à une seule proposition. Le règlement impose que les propositions soient signées par leur(s) auteur(s) ; souvent, toutefois, elles sont aussi annoncées comme émanant d'une classe, car elles sont pour la plupart définies lors de discussions de classe autour de sujets enseignés dans les cours (éducation physique, citoyenneté, géographie, sociologie, etc.).

Graphique 4. Nombre de soumissionnaires par proposition soumise (BPE 2021)

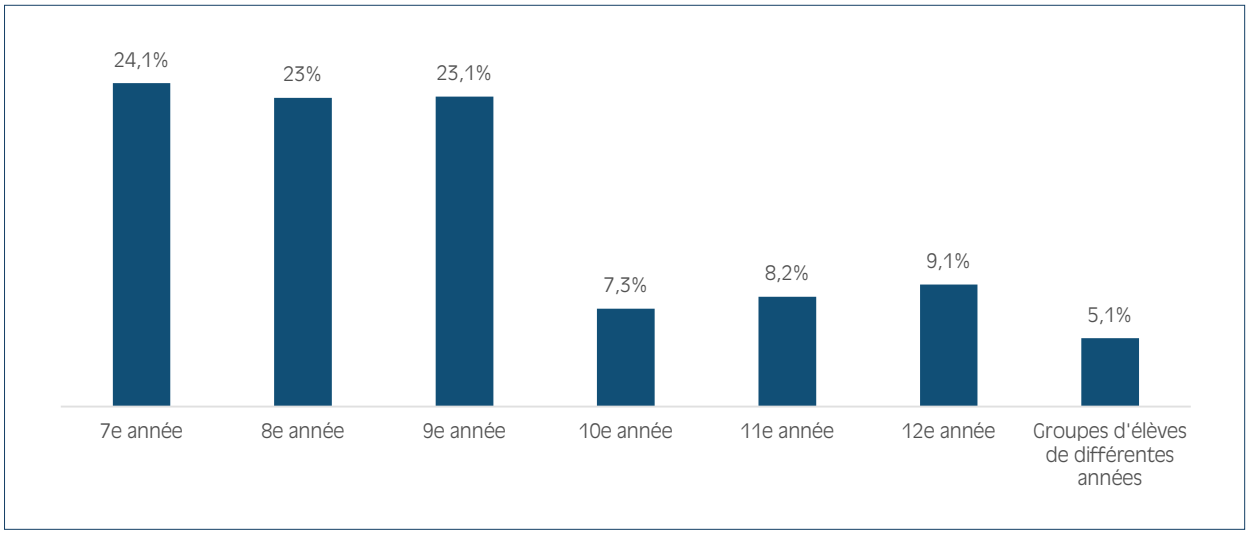


Participation des élèves du 3e cycle et du secondaire

Etant donné que le nombre d'élèves du 3e cycle est à peu près le même que celui des élèves inscrits dans l'enseignement secondaire, on constate que le BPE bénéficie d'une plus grande adhésion chez les premiers (*Graphique 5*). Ainsi, les trois quarts des propositions en 2021 ont été soumises par des élèves de l'enseignement de base. On peut noter par ailleurs que les propositions impliquant des élèves ne fréquentant pas les mêmes années scolaires ou les mêmes cycles d'études sont peu nombreuses (5,1 %).

La faible part des propositions soumises par les élèves du secondaire s'explique en grande partie par le fait qu'ils ont déjà eu l'occasion de participer aux éditions précédentes de l'initiative. D'une part, ils ont pu constater, dans certains cas, que les propositions gagnantes ne se sont pas concrétisées ou n'ont pas eu lieu exactement comme prévu. Cela a pu les démotiver à participer. D'autre part, la faiblesse du montant du budget disponible pour la mise en œuvre des propositions peut apparaître comme un facteur de démotivation pour les élèves plus âgés.

Graphique 5. Propositions par année de scolarité (BPE 2021)



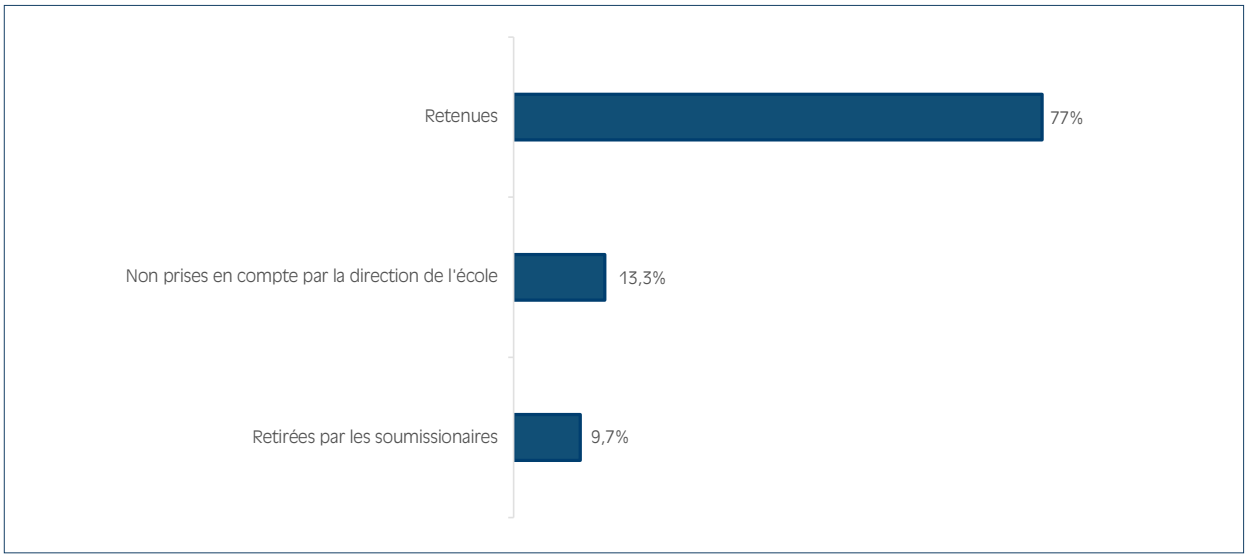
Sélection des propositions qui seront soumises au vote

En 2021, sur le total des propositions, 77 % ont été retenues pour être votées (*Graphique 6*) ; et parmi elles, environ le tiers ont été choisies pour être réalisées. Dans la plupart des cas, au moment du vote, même lorsqu'il intervient après des discussions préalables et des fusions de propositions, les élèves ont eu à faire leur choix entre plusieurs propositions en lice (voir, ci-dessous, un exemple d'appel au vote présentant six propositions). Cette situation est d'autant plus propice au débat et à la participation des élèves

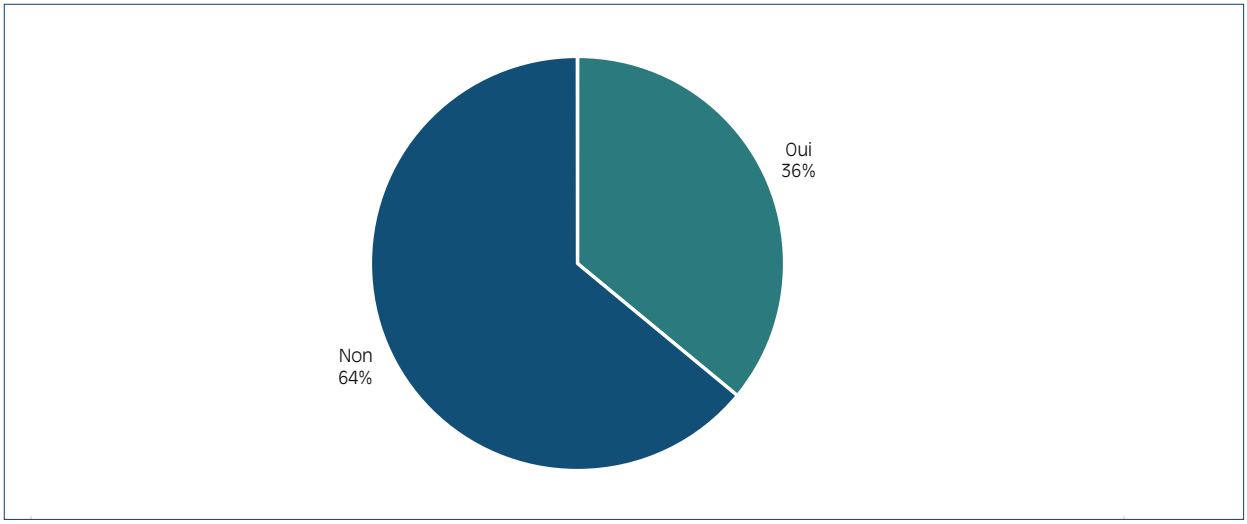
Affiche de présentation des propositions du Groupement d'écoles Soares Basto
Source : Agrupamento de Escolas Soares Basto

Toutes les propositions présentées à la commission locale ne sont pas soumises au vote. Dans l'édition 2021 (*Graphique 6*), près de 10 % des propositions initiales ont été retirées par les soumissionnaires eux-mêmes, la plupart pour être fusionnées avec d'autres propositions similaires ; et un peu plus de 13 % n'ont pas été prises en compte par la commission locale de l'initiative, principalement parce qu'elles ne répondaient pas aux critères budgétaires ou parce qu'elles reproduisaient des initiatives précédentes. Cependant, les trois quarts des projets proposés ont été mis au vote.

Graphique 6. Part des propositions retenues ou non pour être soumises au vote



Graphique 7. Résultat global du vote (approbation et non-approbation des propositions)



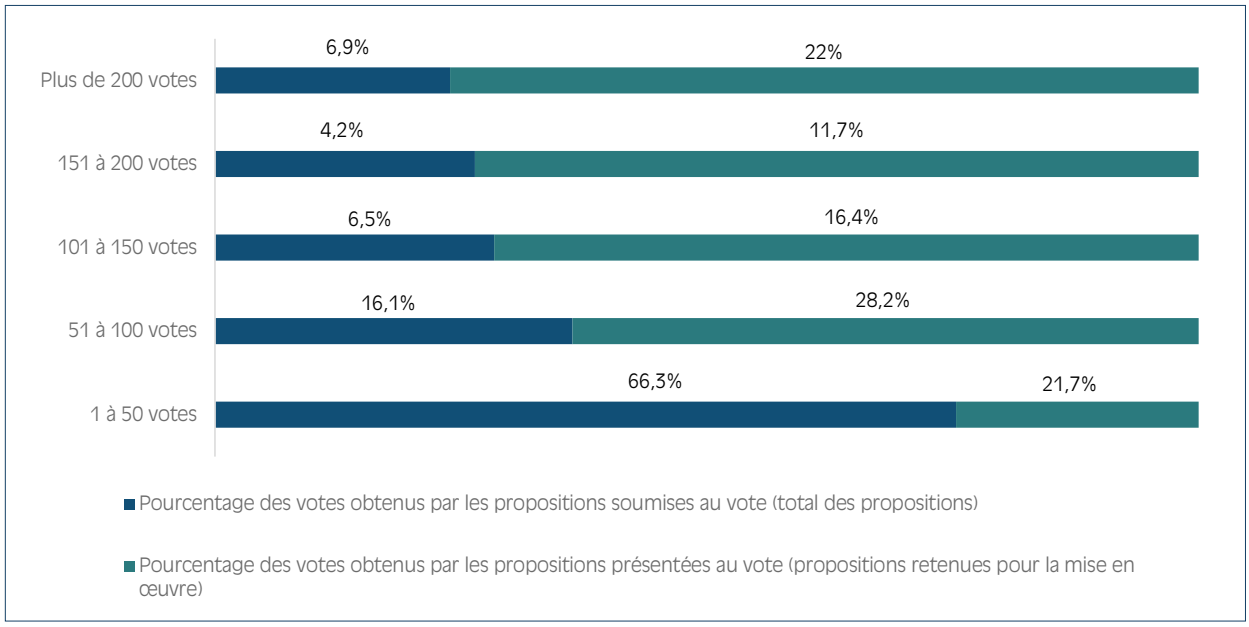
La majorité (66,3 %) des propositions (*Graphique 8*) obtient jusqu'à 50 votes ; 16,1 % ont obtenu entre 51 et 100 votes. Le nombre de votes obtenus dépend de plusieurs variables :

- le nombre d'élèves de l'école
- le nombre de propositions
- le taux de participation[11].

11- Rappelons que, bien que, selon les règles générales, les élèves ne soient pas obligés de voter, certaines écoles rendent le vote obligatoire.

Les propositions qui obtiennent moins de 50 votes représentent le cinquième des propositions. Elles émanent principalement des petites écoles ou de celles situées à l'intérieur du pays. La plupart des propositions gagnantes ont obtenu entre 51 et 100 votes, et 22 % des propositions gagnantes ont obtenu plus de 200 votes.

Graphique 8. Répartition des propositions par nombre de votes, en pourcentage sur le total soumis et sur le total retenu



Les grands axes des objectifs des propositions

Les propositions gagnantes sont orientées vers différents objectifs (voir *supra, Graphique 3*). Notons toutefois trois grands axes.

- D'abord, on relève le nombre de propositions concernant **les espaces de loisirs et le confort de l'école**. Il est vrai qu'il existe une certaine tendance, due à des effets de *benchmarking*, à reproduire les projets gagnants proposés par d'autres écoles lors des éditions précédentes de l'initiative. De plus, avec la pandémie de COVID-19, parmi les propositions gagnantes, celles qui préconisent l'organisation d'espaces de loisirs extérieurs – dans l'enceinte de l'école mais situés en plein air – ont gagné en importance. Le BPE est également utilisé comme un outil pour améliorer le confort des écoles, notamment par des projets visant à l'acquisition de mobilier intérieur et extérieur pour les moments de repos des élèves – tendance illustrée par le nombre de propositions qui visent à accroître les équipements et les espaces de loisirs ou à favoriser la pratique du sport.
- Un autre axe rassembleur de propositions est **l'amélioration des conditions qui favorisent l'apprentissage** : achat d'équipements informatiques/technologiques, achat de matériel d'enseignement ou le développement d'activités pédagogiques, ou, surtout, amélioration des espaces d'apprentissage (les salles de classe où les élèves passent la plupart de leur temps).
- Un troisième axe englobe les propositions d'**orientation écologique** : acquisition d'équipements de recyclage ; facilitation du trajet jusqu'à à l'école à vélo ; création de jardins et de potagers scolaires.

Les axes rassembleurs de propositions sont illustrés par les documents (affiches, page web) ci-après.

Deux propositions alternatives pour la même école visant à créer des espaces de loisirs : un interne (salon des étudiants) et un externe (terrasse extérieure pour les repas). *Source :* Agrupamento Campo Aberto, Póvoa do Varzim (région Nord).

Projeto Vencedor Orçamento Participativo | Sê FIT, Sê ESA | TURISMO & DESPORTO – UNIDOS POR UM ESTILO DE VIDA MAIS SAUDÁVEL

By in Inicio on 30 Junho, 2021.

CURSO TURISMO AMBIENTAL E RURAL & CURSO DESPORTO DA ESA – UNIDOS POR UM ESTILO DE VIDA MAIS SAUDÁVEL

SÊ FIT, SÊ ESA | PROJETO VENCEDOR ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DAS ESCOLAS

SÊ FIT, SÊ ESA foi o **projeto vencedor do Orçamento Participativo das escolas**. Os alunos, Rodrigo Nogueira e Bruna Inglês, do **Curso Profissional Técnico/a Turismo Ambiental e Rural**, com os alunos do **Curso Profissional Técnico/a de Desporto**, Alexandre Veludo, Duarte Vaz, Eduardo Nunes, da Escola Secundária de Arganil, foram os responsáveis pelo projeto.

SÊ FIT, SÊ ESA, consiste na criação de um **Minicampo de Cross-training para a Escola Secundária de Arganil** adequado às necessidades físicas dos seus alunos. A criação deste Minicampo de Cross-training surge também integrado no programa ECO-ESCOLAS como uma forma de combater a obesidade e o sedentarismo cada vez mais presente na realidade escolar, **estimulando a prática de exercício físico, motivando os alunos para um estilo de vida mais saudável**.

O Minicampo de Cross-training está **situado entre o bloco de aulas e as oficinas de mecânica, no exterior**, ganhando ainda mais sentido nestes tempos de pandemia, em que o exterior se assume como um espaço de excelência a priorizar para o convívio de alunos.

Exemple de projet gagnant. Présenté par des élèves (deux en filière « Tourisme environnemental et rural » et trois en « Technique/Sport ») de l'école secondaire d'Arganil (région Centre), le projet « Sois Fit, sois ESA » consiste à créer un espace de cross-training entre les salles de classe et les ateliers. Il vise à combattre la sédentarité et la montée de l'obésité. *Source :* ESArganil[12]

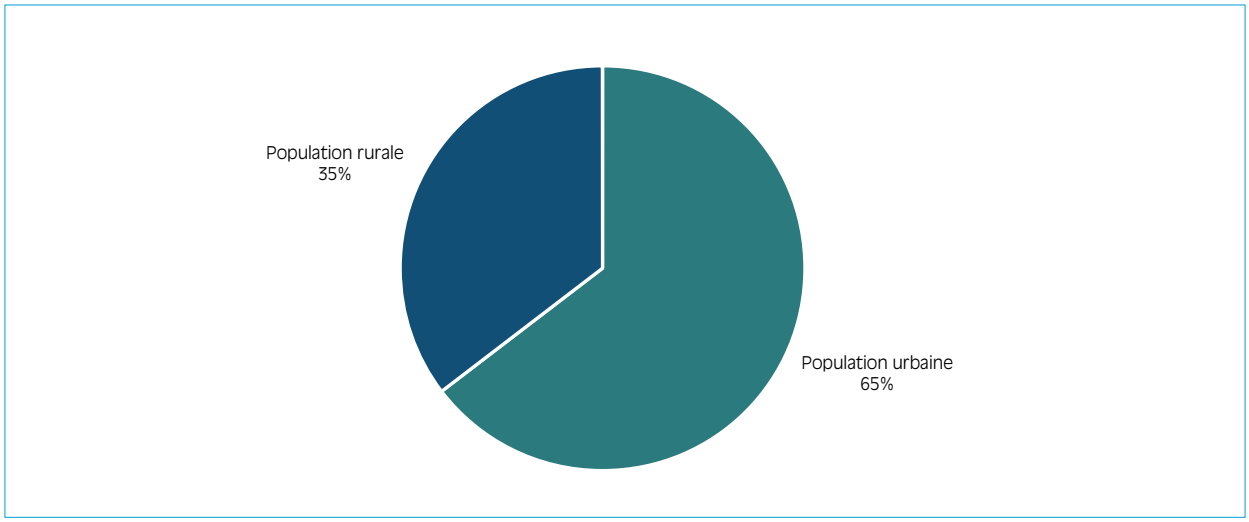
12- *https://www.esarganil.pt/projeto-vencedor-orcamento-participativo-se-fit-se-esa-turismo-desporto-unidos-por-um-estilo-de-vida-mais-saudavel/*

3 Méthodologie de l'étude et caractéristiques de l'échantillon

Cette étude porte spécifiquement sur le projet Budget participatif des écoles. Elle a pour objectifs de faire brièvement le point sur les éditions précédentes ; de présenter la façon dont ce projet se déroule ; d'examiner les processus de participation en place ; d'analyser les opinions et perceptions des principaux acteurs impliqués. Elle s'appuie sur la consultation des documents qui encadrent l'initiative ; sur douze entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs impliqués dans l'initiative[13] ; et sur la distribution de 320 questionnaires, dont 291 ont été validés. L'objectif initial d'écouter les acteurs politiquement impliqués dans l'initiative n'a pas été atteint, en raison des difficultés rencontrées pour obtenir des témoignages et des données plus détaillées sur les initiatives BPE et PGO.

Conformément à la stratégie d´échantillonnage définie par l'IIPE pour la recherche dans laquelle s'inscrit cette étude, des écoles situées en milieu essentiellement urbain et des écoles situées en milieu essentiellement rural (*Graphique 9*) ont été sélectionnées pour mener l'enquête de terrain. Les questionnaires d'enquête ont été distribués aux écoles, en demandant à ce qu'ils soient remis aux personnes impliquées dans la gestion de l'école, à savoir : les directeurs d'établissement ; les membres des comités de gestion de l'école ; les enseignants ; les membres des associations de parents d'élèves ; et enfin les élèves.

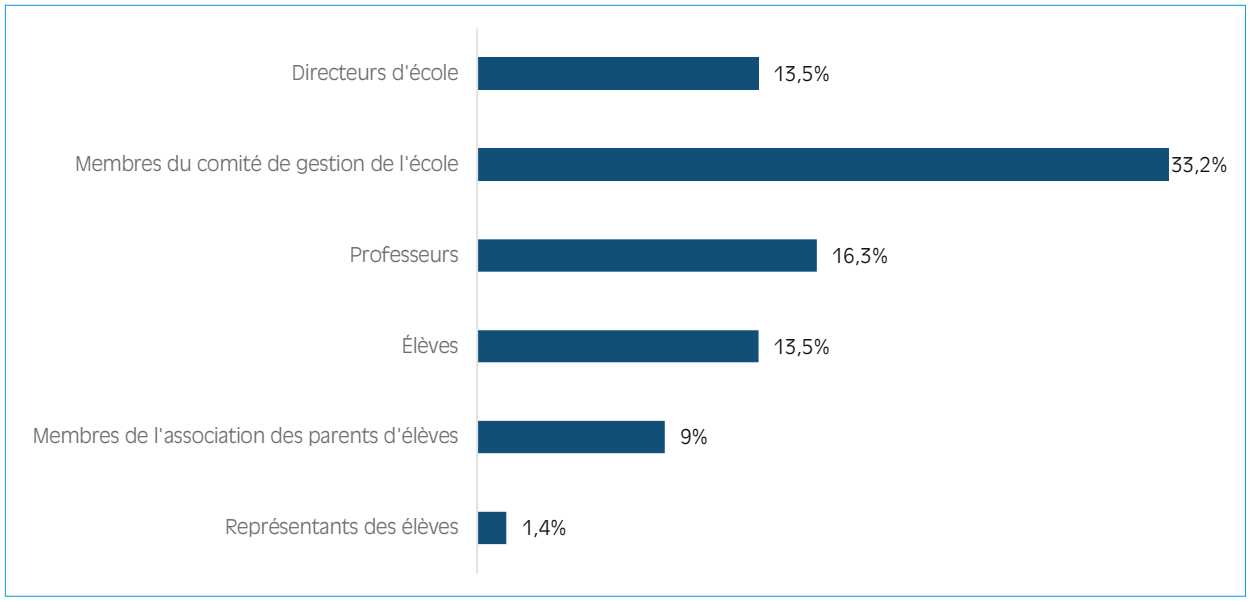
Graphique 9. Population scolaire par zone de résidence (urbaine ou rurale)



Cette variable urbain/rural a servi à stratifier l'échantillon, bien qu'elle ne soit pas explicative, comme le montre l'analyse des résultats. La variable indépendante la plus pertinente pour expliquer les perceptions et les opinions concernant les BPE apparaît davantage liée au rôle de chacun des acteurs interrogés au sein de l'école (*Graphique 10*). La composition de l'échantillon se présente comme suit : 35,4 % sont membres du comité de gestion de l'école ; 16,3 % sont des enseignants ; 13,5 % sont des élèves (dont 1,4 % sont des représentants de leurs condisciples) ; 64,6 % sont des directeurs d'établissement ; et 9 % sont membres d'associations de parents d'élèves.

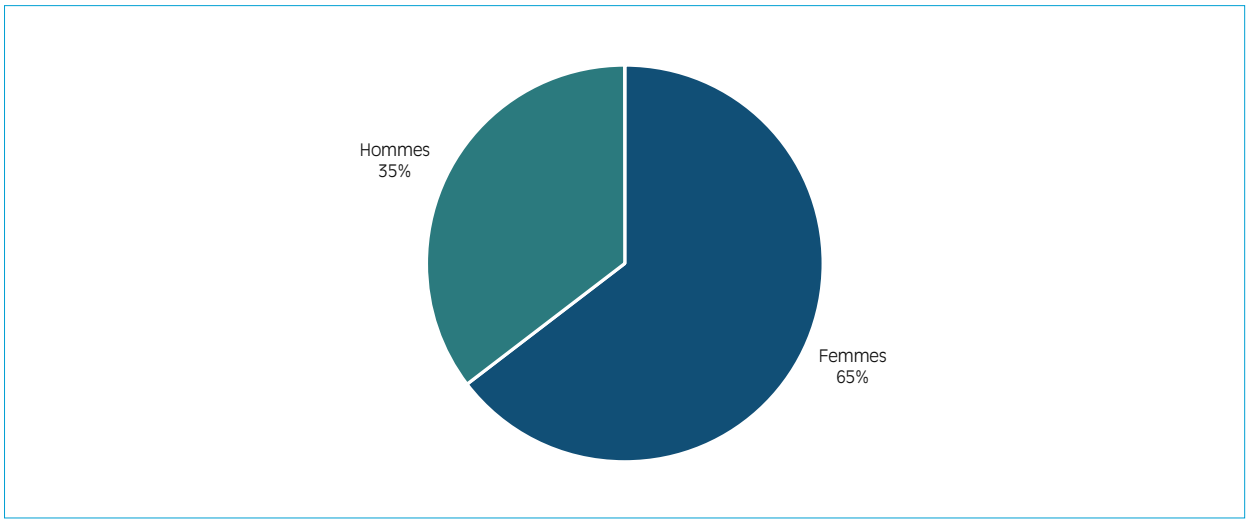
13- Deux entretiens avec des directeurs d'établissement ; trois avec des membres de comités de gestion d'école ; deux avec des enseignants ; deux avec des membres d'associations de parents d'élèves (dont un membre du conseil général) ; trois avec des élèves.

Graphique 10. Composition de l'échantillon par position/rôle dans l'école



Reflétant la réalité des écoles en termes de composition par sexe, 65 % des répondants de notre échantillon sont de sexe féminin (*Graphique 11*). En effet, contrairement à la tendance à la parité chez les élèves[14], le corps des enseignants, et plus encore celui des représentants des parents d'élèves, sont plutôt féminins – ce qui explique le poids des femmes dans l'échantillon.

Graphique 11. Composition par sexe de l'échantillon

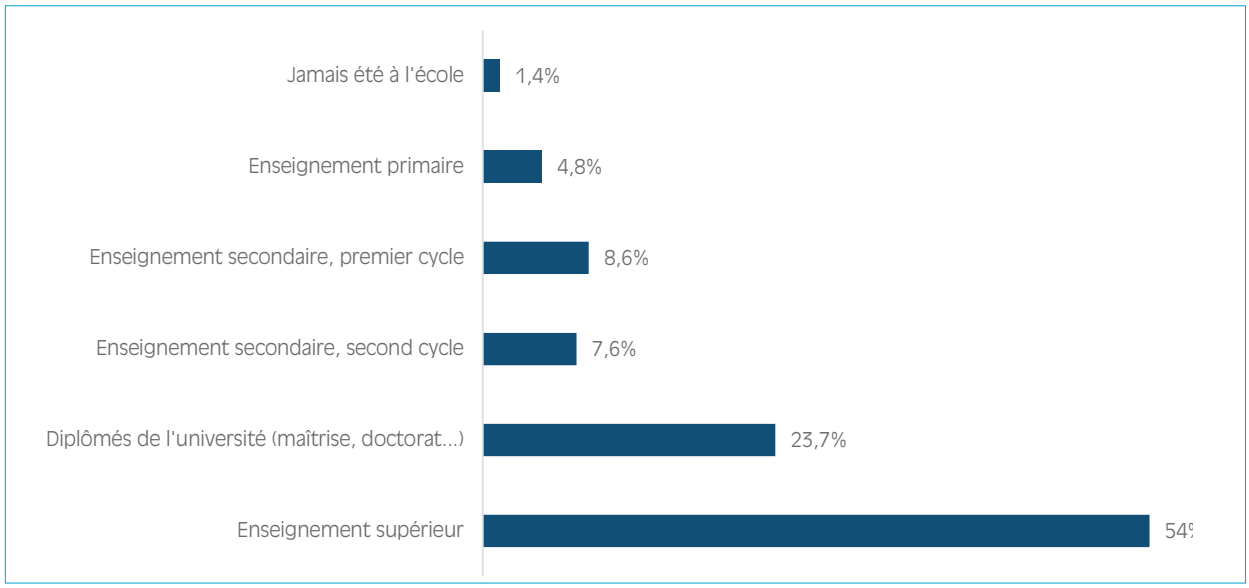


Les répondants de l'échantillon ont un niveau d'études élevé. Plus des trois quarts (77,7 %) ont fait des études supérieures (dont environ un quart ou 23,7 % au niveau postuniversitaire) ; 16,2 % ont achevé le cycle d'ensei-

14- Les garçons représentent 51,6 % des élèves dans l'enseignement primaire et 50,4 % dans l'enseignement secondaire (*Source :* Institut national de statistique, 2021). Le corps enseignant compte 72,1 % de femmes dans le primaire et 71,7 % dans le secondaire (*Source :* ministère de l'Éducation, Direction générale des statistiques de l'éducation et des sciences, 2021).

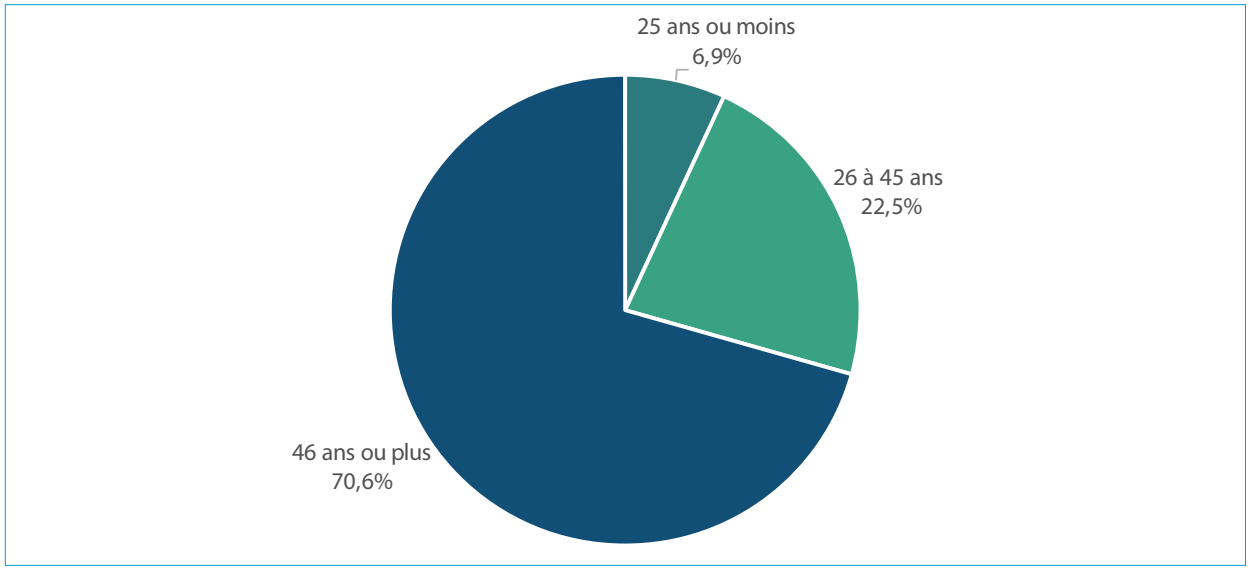
gnement secondaire (dont 8,6 % le premier niveau et 7,6 % le second niveau de l'enseignement secondaire). Seuls 4,8 % ont suivi quatre années de scolarité, et 1,4 % n'ont jamais été scolarisés (*Graphique 12*).

Graphique 12. Niveau d'instruction des répondants



En termes d'âge, 70,6 % des répondants ont plus de 46 ans, 22,5 % ont entre 26 et 45 ans, et 6,9 % ont 25 ans ou moins (*Graphique 13*). Si l'on considère uniquement les réponses des directeurs d'établissement, des membres des comités de gestion des écoles et des enseignants, plus l'âge est élevé, plus l'évaluation de l'initiative est positive. Pour 57,9 % des répondants ayant plus de 45 ans et pour 34,8 % de ceux qui ont entre 26 et 45 ans, l'impression générale concernant le BPE est très positive. Ils sont 56,3 % parmi le groupe des personnes les plus âgées et 47,4 % parmi celui des moins âgées à considérer que l'initiative a atteint tous ses objectifs. L'âge de ce groupe de répondants est associé à une plus grande expérience et à une longue présence dans l'école où ils travaillent. Plus ils sont âgés, plus ils ont passé d'années dans l'école où ils travaillent et connaissent son histoire, et plus leur participation aux activités de gestion de l'école est intense.

Graphique 13. Âge des répondants



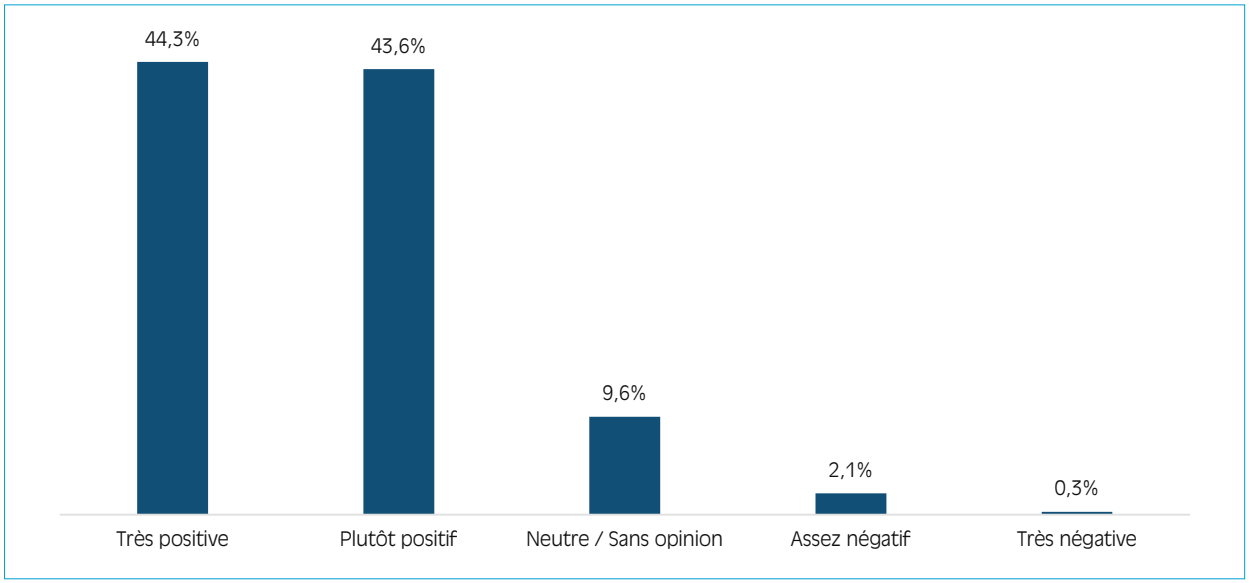
4 Positionnement des acteurs et implication dans le BPE

Bien que les budgets participatifs soient une réalité largement répandue au Portugal, les études visant à évaluer la satisfaction des citoyens et des participants à l'égard des budgets participatifs sont peu nombreuses (Allegretti, Dias et Antunes, 2016). C'est pourquoi la présente étude s'est attachée à évaluer le degré de satisfaction et de participation des acteurs directement impliqués dans l'initiative. Cette évaluation est fondamentale pour mesurer le niveau de confiance suscité par le BPE au sein de la communauté à laquelle il s'adresse.

Une perception générale très positive et de rares réserves

Une première conclusion à tirer de l'évaluation générale du BPE par la communauté scolaire est qu'il s'agit d'une initiative pertinente : 44,3 % la considèrent comme très positive, et 43,6 % plutôt positive (*Graphique 14*).

Graphique 14. Impression générale sur l'initiative



Des extraits des entretiens réalisés (*Témoignages 1* et *2*) nous permettent de mieux comprendre les raisons de cette évaluation positive. Le BPE est considéré comme une expérience transversale de démocratie participative. Il ne s'agit pas seulement d'un processus électoral, mais de diverses formes de participation :

- recherche d'idées ;
- négociation et débat d'idées autour des propositions ;
- budgétisation des propositions ;
- organisation du processus électoral ;
- mise en œuvre des propositions gagnantes.

Témoignage 1. Évaluation générale de l'initiative

> *Le BPE favorise le développement des compétences citoyennes, civiques et démocratiques chez les élèves ; il renforce le sentiment d'appartenance, la capacité de décision et l'implication dans une institution (l'école) où les jeunes passent la plupart de leur temps jusqu'à 17 ans en moyenne. L'écoute des élèves favorise le développement de compétences socio-émotionnelles telles que l'écoute, l'autodétermination, la pensée critique, la résolution de problèmes et la résilience. Les compétences entrepreneuriales sont développées à travers l'élaboration de la proposition, son marketing promotionnel, les connaissances financières requises, le contact avec les parties prenantes externes, le vote, le fait de savoir comment traiter les résultats* [un membre d'un comité de gestion d'école, groupement d'écoles du Centre littoral].

Il faut noter que plusieurs personnes interrogées soulignent que les effets positifs de l'initiative s'étendent, au-delà de l'éducation des élèves, à une réflexion au sujet de l'institution scolaire elle-même. Ainsi, ils mentionnent l'importance du BPE pour inciter toute la communauté scolaire à repenser l'école comme un projet collectif et démocratique. Certains mettent l'accent sur la nécessité d'identifier les problèmes, d'apprendre à les hiérarchiser et de rechercher des solutions de manière critique, ce qui est censé aider les élèves à apprendre, en tant que citoyens, à vivre en société.

Témoignage 2. Importance du BPE au niveau de l'école

> *Le BPE permet aux élèves de s'impliquer dans la réalité de leur école ; de promouvoir l'esprit d'initiative, de décision et de travail en équipe ; d'améliorer la situation de l'école, sur la base des propositions faites par les élèves* [un directeur d'établissement, groupement d'écoles du Centre intérieur].

> *Le BPE permet de promouvoir la participation des élèves aux décisions ; de prendre des décisions concernant la gestion des espaces et/ou des équipements ; de promouvoir une citoyenneté plus active en stimulant la coopération entre les élèves* [un membre d'un comité de gestion d'école, groupement d'écoles du Centre littoral].

> *Le BPE permet de répondre aux pénuries/besoins réels en ressources matérielles et humaines dans les établissements d'enseignement public ; de mettre en œuvre les principes de citoyenneté active et de démocratie, en consultant les élèves, les professionnels opérationnels et techniques, les enseignants, les membres des conseils d'administration* [un membre d'une association de parents d'élèves, Région métropolitaine de Lisbonne].

L'initiative fait aussi l'objet de critiques négatives, bien que minimes, ou de quelques remarques pour divers motifs, comme illustré par les témoignages ci-dessous (*Témoignage 3*]. Dans certains cas, les écoles ignorent le BPE ou encore informent les acteurs, mais ne vont pas au bout du processus (situation qui s'est aggravée avec la pandémie de COVID-19). Dans d'autres cas, le processus est mené à bien, mais la proposition gagnante n'est finalement pas mise en œuvre par l'école ; ou encore, le volume de financement est faible. Enfin, certains acteurs expriment un sentiment d'instrumentalisation des associations d'élèves par des partis politiques et des jeunes militants de partis politiques.

Témoignage 3.Critiques et remarques adressées à l'initiative

> *L'école promeut une activité donnée, parce qu'elle est inscrite dans la loi, mais en fin de compte elle ne la met pas en pratique. Ou plutôt, l'école informe sur cette activité, mais on en reste là, au niveau de l'information* [un membre du conseil général d'école en représentation des parents des élèves, région de l'Algarve].

> *Cette initiative devrait être adoptée par toutes les écoles, car elle constitue un moment d'éducation à la citoyenneté. Une façon pratique d'enseigner et d'ancrer les principes de la citoyenneté active. Bien que les montants afférents ne soient pas très élevés et ne permettent pas de réaliser tout ce dont les élèves rêvent pour leur école, cela apprend aux enfants à gérer un budget limité et permet tout de même d'apporter certaines améliorations dans l'école. Bien que j'aie déjà suivi la mise en œuvre des propositions gagnantes dans une école pour des raisons professionnelles, dans l'école de mes enfants, où je suis président de l'association des parents d'élèves, j'ignore s'il existe un budget participatif* [un membre d'une association de parents d'élèves, Région métropolitaine de Lisbonne]

> *Je suis pour la participation des élèves, mais sans soutien politique. Les partis politiques manipulent les associations d'élèves* [un élève, Région métropolitaine de Porto].

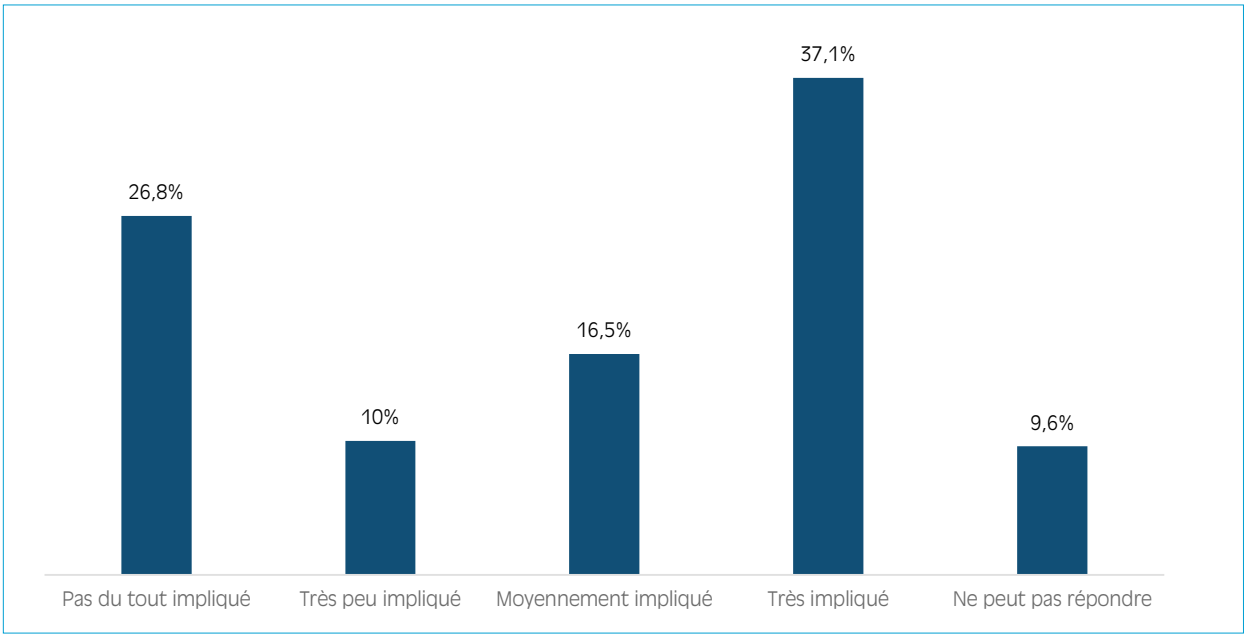
Traduit au moyen d'un nuage des mots les plus employés pour le décrire (*Graphique 15*), le BPE apparaît comme un outil de participation qui vise à améliorer objectivement la situation des écoles, tout en favorisant la démocratie, la citoyenneté et l'esprit critique. La capacité entrepreneuriale, la créativité et l'innovation, ainsi que la coopération, sont des dimensions également mises en avant par les répondants.

Graphique 15. Nuage des mots les plus couramment employés pour décrire l'initiative

Une implication des groupes d'acteurs à nuancer selon les phases du projet

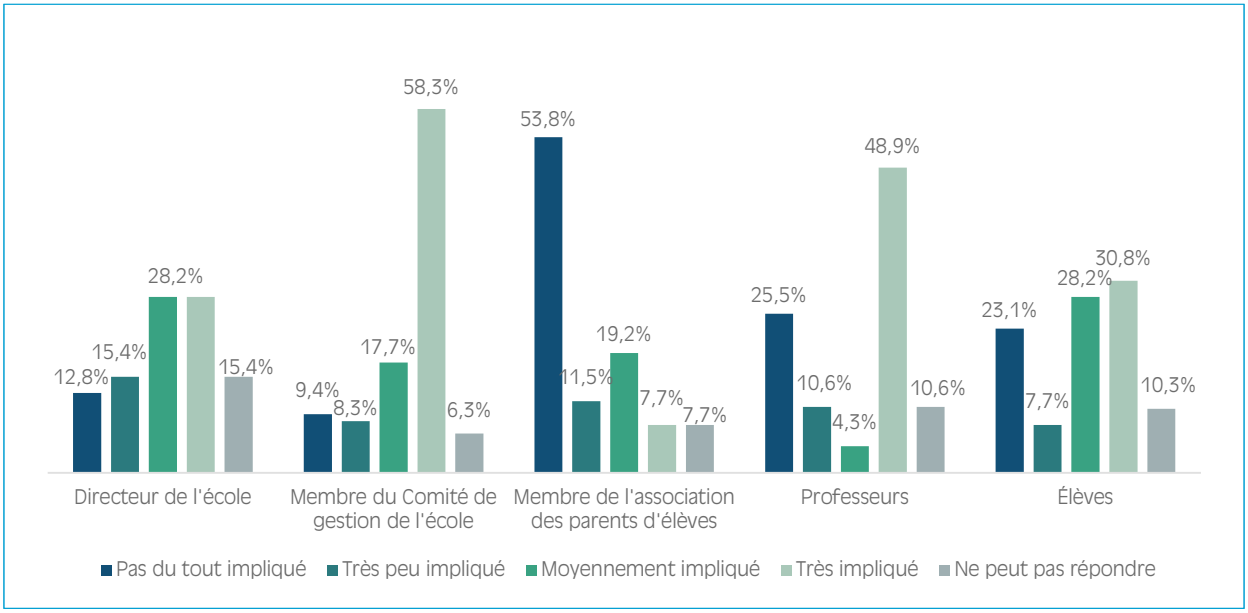
Même si plus du quart des répondants (26,8 %) avouent ne pas avoir été impliqués dans l'idée de promouvoir l'adhésion de leur école au BPE (*Graphique 16*), plus du tiers (37,1 %) déclarent avoir été « très impliqués » et 16,7 % « moyennement impliqués ».

Graphique 16. Niveau d'implication : proposer l'adoption du BPE (tous acteurs confondus)



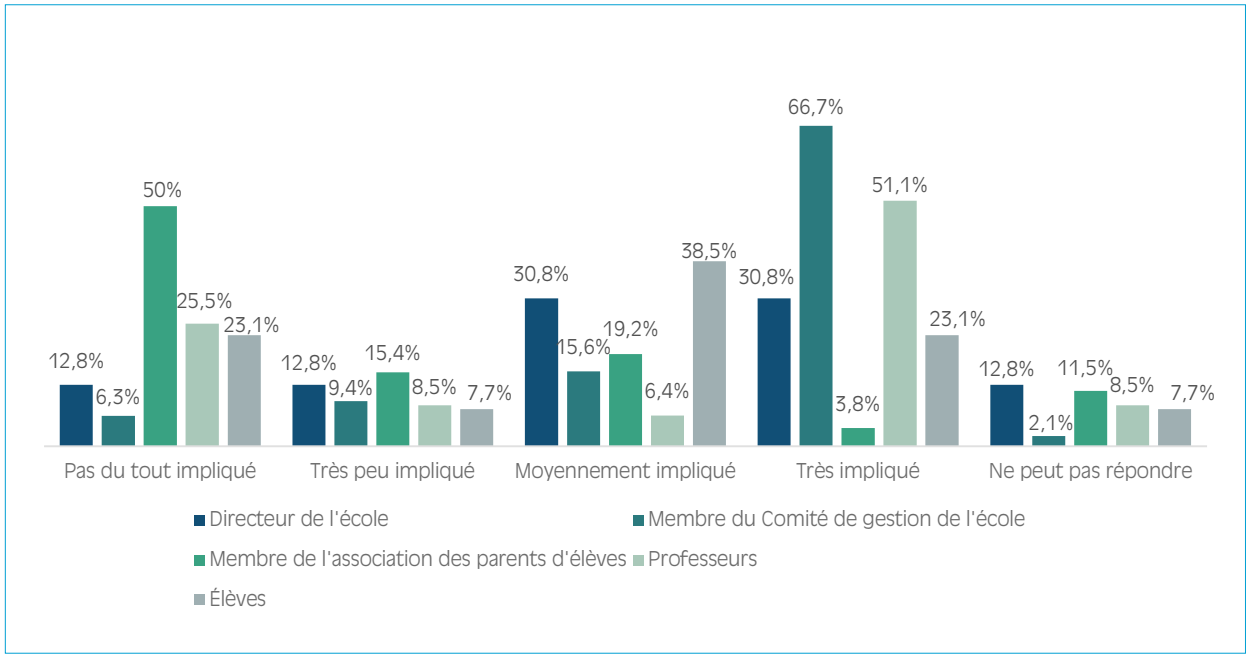
Dans le détail, ce sont principalement les membres du comité de gestion de l'école (58,3 %) et les enseignants (48,9 %) qui ont adhéré à l'adoption du BPE (*Graphique 17*). Les membres des associations de parents d'élèves, quant à eux, se sont peu impliqués dans cette phase : pour 53,8 % d'entre eux, « pas été du tout ».

Graphique 17. Niveau d'implication : proposer l'adoption du BPE (par catégorie d'acteurs)



Concernant, cette fois, le niveau d'implication dans le fonctionnement du BPE, la situation est similaire (*Graphique 18*). Les membres du comité de gestion de l'école (66,7 %) et les enseignants (51,1 %) enregistrent les pourcentages les plus élevés dans la catégorie « très impliqué », avec un pourcentage supérieur au type de participation précédent. Les élèves, quant à eux, déclarent participer moins aux décisions relatives au fonctionnement du BPE qu'à la proposition d'adhésion à l'initiative.

Graphique 18. Niveau d'implication : décider du fonctionnement du BPE (tous acteurs confondus)

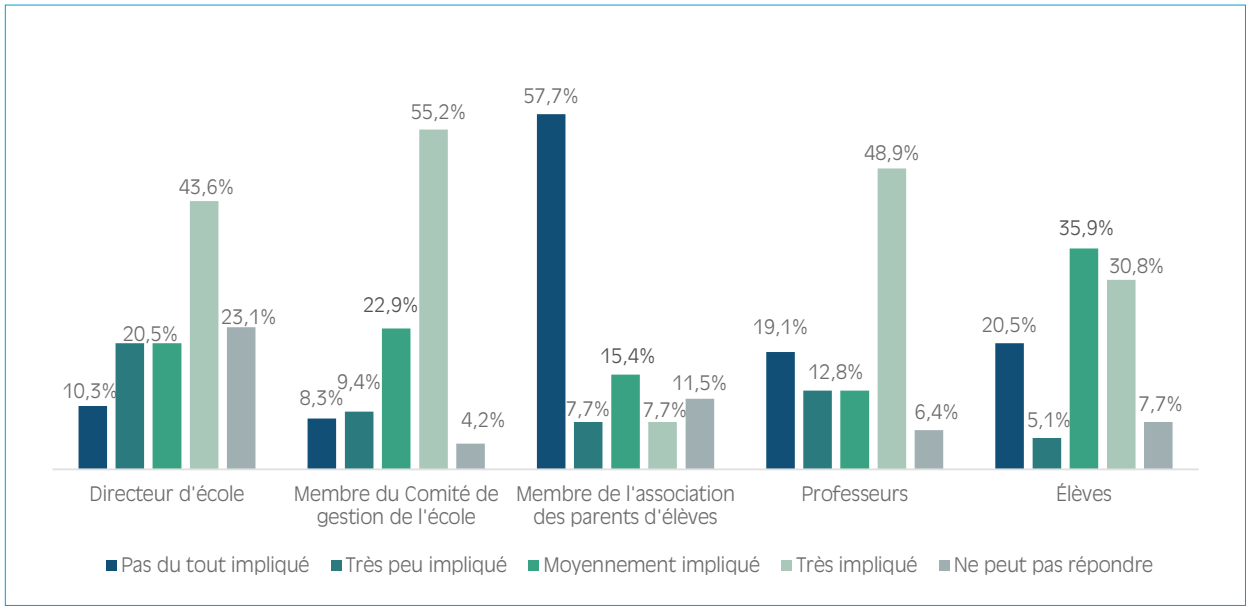


Ces niveaux d'implication aux différentes étapes du BPE peuvent conduire à conclure que l'initiative pénètre les écoles « du haut vers le bas ». En effet, au travail de diffusion du ministère de l'Éducation s'ajoutent les informations circulant dans les réseaux de contacts des directeurs d'établissement et des enseignants ; ceux-ci, à mesure qu'ils apprennent l'adhésion d'autres écoles au BPE, se convainquent de son utilité pour promouvoir l'implication des élèves dans la dynamique de l'école. Cependant, l'impression que l'initiative est mise en œuvre selon une approche descendante serait réductrice et simpliste. Comme le notent Sintomer, Herzberg et Röcke (2012), une lecture basée sur une logique descendante et ascendante ne permet pas de saisir la complexité de cette mosaïque qu'est le budget participatif.

Comme nous pouvons le voir ci-dessous, les différents acteurs impliqués dans l'initiative manifestent différents degrés d'implication aux diverses étapes de la mise en œuvre du BPE. Si cela peut être considéré comme la manifestation d'asymétries au sein de l'initiative, c'est aussi une démonstration claire des complémentarités requises par tout exercice de participation citoyenne. D'autre part, le pouvoir discrétionnaire des écoles concernant l'organisation de l'initiative – certaines concentrant davantage la prise de décision sur les directeurs et les équipes de direction, d'autres impliquant plus largement les enseignants et les associations d'élèves – finit par avoir une influence sur le niveau d'implication de chaque groupe d'acteurs concerné.

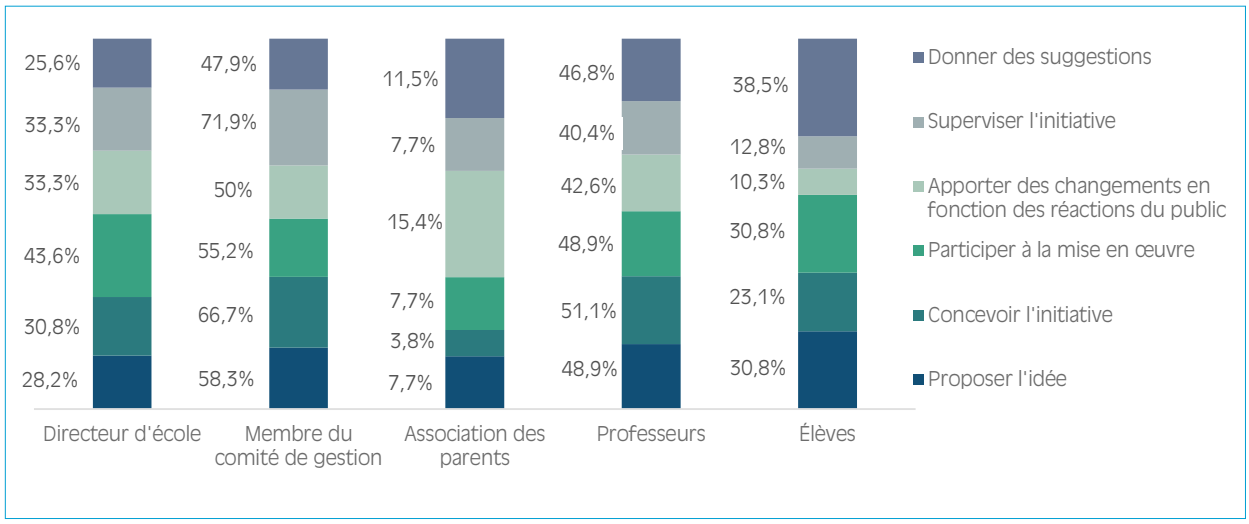
En ce qui concerne l'implication dans la mise en œuvre du BPE, les différents acteurs maintiennent leurs positions, avec de légères variations en fonction des étapes successives de déroulement de l'initiative, à savoir : proposer l'idée ; concevoir l'initiative ; participer à sa mise en œuvre ; la modifier en fonction des réactions du public ; superviser l'initiative ; faire des suggestions d'amélioration. Par exemple, les directeurs d'établissement, qui sont généralement le troisième groupe le plus impliqué dans l'initiative, se sentent beaucoup plus impliqués à l'étape de la mise en œuvre (*Graphique 19*).

Graphique 19. Niveau d'implication : participer à la mise en œuvre du BPE (par catégorie d'acteurs)

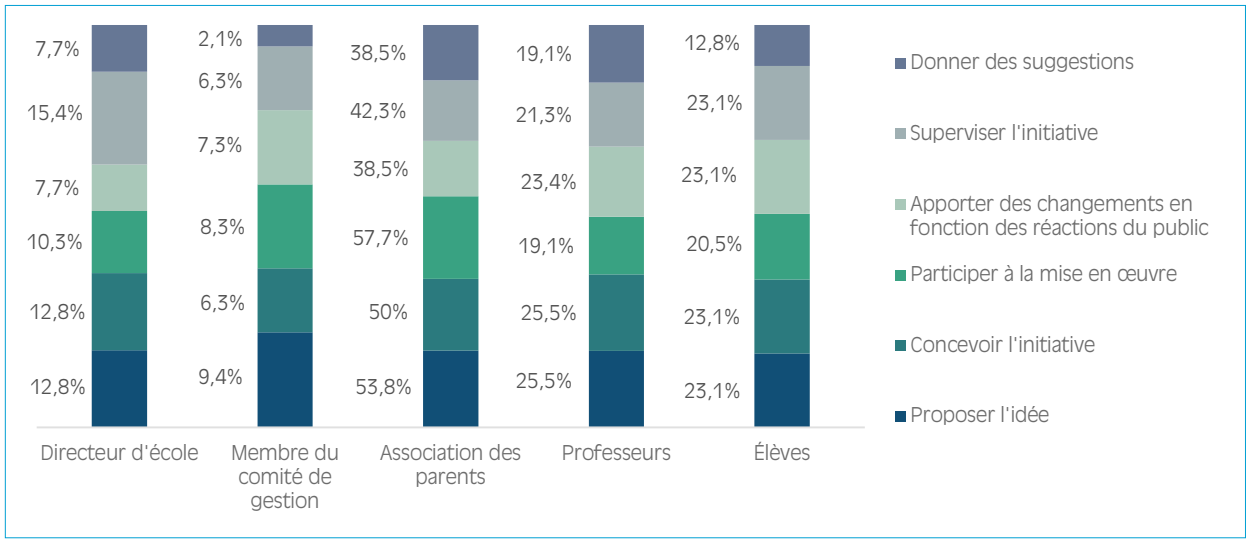


Les *Graphiques 20* et *21* montrent respectivement, pour chaque groupe d'acteurs, leur plus haut niveau (« très impliqué ») et leur plus bas niveau d'implication (« pas du tout impliqué ») à chacune des étapes de l'initiative.

Graphique 20. Pour chaque étape du processus, pourcentage d'acteurs se déclarant très impliqués (par catégorie d'acteurs)



Graphique 21. Pour chaque étape du processus, pourcentage d'acteurs déclarant ne pas être du tout impliqués (par catégorie d'acteurs)



On peut tirer quatre conclusions principales de la comparaison de ces deux graphiques.

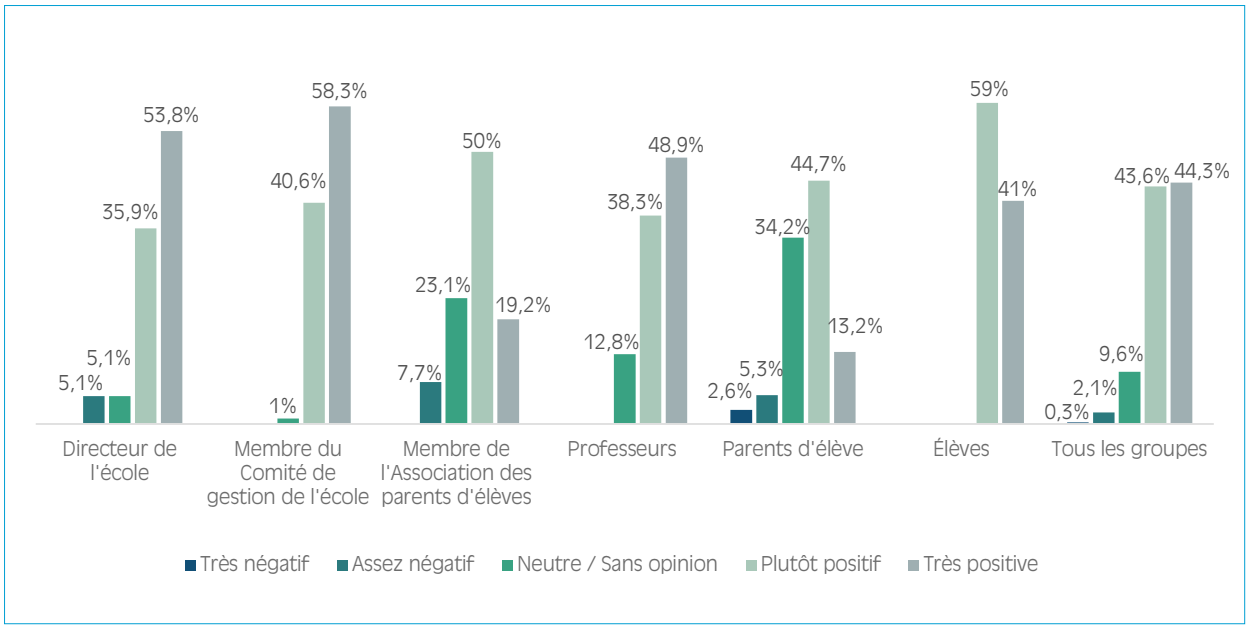
- Les acteurs qui se sentent les plus impliquées sont les membres du comité de gestion, suivis, par ordre d'importance, des enseignants, des directeurs d'établissement et des élèves. Ces trois groupes ont une participation transversale aux différentes étapes de l'initiative.
- Pour les réponses « très impliqué », aucun groupe eux ne choisit la même étape. Les directeurs d'établissement se sentent plus impliqués dans la « participation à la mise en œuvre » ; les membres du comité de gestion dans la « supervision de l'initiative » ; l'association des parents d'élèves dans « les changements à apporter en fonction des réactions du public » ; et les élèves dans la « formulation de suggestions ».
- Les réponses des élèves sont les plus hétérogènes. Il existe une plus grande variation (avec un écart de 28,2 %) par rapport aux réponses des autres groupes, entre l'étape où les élèves se déclarent « très impliqué » (38,5 %) et l'étape où ils déclarent « pas du tout impliqué » (10,3 %). En règle générale, ils sont le groupe le plus nombreux à répondre « moyennement impliqué », tout en ayant un faible niveau d'implication dans deux des six étapes de l'initiative.
- L'implication des associations de parents d'élèves aux différentes étapes du projet apparaît très limitée. C'est le seul groupe qui recueille (pour quatre des six étapes) des pourcentages inférieurs à deux chiffres pour l'option « très impliqué ». C'est également le seul groupe qui affiche des pourcentages supérieurs à 40 % (dans quatre des six étapes) pour l'option « pas du tout impliqué ».

Une satisfaction liée au degré d'implication

De manière plus générale, on relève un niveau de satisfaction très élevé des acteurs à l'égard du déploiement de l'initiative dans leur école. Ils sont 87,9 % à avoir une opinion positive de l'initiative, 43,6 % la jugent plutôt positive et 44,3 % très positive (*Graphique 22*). Toutefois, ce niveau de satisfaction globale varie selon les acteurs. Globalement, une plus grande implication dans l'initiative se traduit par une augmentation du niveau de satisfaction.

Les élèves sont le seul groupe à faire uniquement des évaluations positives. Les évaluations négatives sont le fait des parents d'élèves, des membres des associations de parents d'élèves et des directeurs d'établissement. Les membres des associations de parents d'élèves et les parents d'élèves sont les seuls groupes où la catégorie d'évaluation « neutre/sans opinion » est également l'une des deux les plus choisies et où la catégorie « très positive » n'est pas l'une des deux les plus choisies.

Graphique 22. Pourcentage de satisfaction globale (par catégorie d'acteurs)



5 Diffusion de l'information et retour d'information sur le BPE

Tout processus de participation des citoyens est étroitement lié aux notions de transparence et de confiance. L'information et le retour d'information sont des dimensions essentielles de la consolidation de ce lien et renforcent la satisfaction des participants, la perception de l'influence de la participation sur la mise en œuvre des actions, le sentiment de capacité civique et la possibilité d'évaluer la mise en œuvre des actions entreprises collectivement (Kim et Lee, 2012). Dans ce contexte, nous avons souhaité demander aux participants comment ils évaluaient le processus de mise à disposition et de circulation de l'information aux différentes étapes de la mise en œuvre de l'initiative de budget participatif.

L'initiative dispose d'un site web dédié et d'une présence régulière sur les réseaux sociaux, avec une page Facebook et un compte Instagram[15]. Pour chaque édition, du matériel promotionnel est produit et diffusé principalement par des moyens numériques. La page Facebook, qui comptait 6 634 followers en juin 2022, publie régulièrement les propositions gagnantes de chaque école, ainsi que des informations sur les différentes phases du BPE, en sollicitant la contribution des élèves. Mais la participation à l'initiative dépend avant tout de la volonté de l'école, de la capacité du comité de gestion de l'école à mobiliser les élèves et les enseignants, mais aussi du travail effectué par les enseignants avec les élèves entre janvier et mars.

Compte tenu des étapes du processus (voir la *Figure 3*), au début de chaque année l'initiative mène des campagnes, principalement sur les réseaux sociaux et dans les écoles, pour inciter tous les acteurs concernés à participer et à soumettre leurs propositions en temps voulu. À l'aide de gifs animés et de courtes vidéos, elles rappellent les dates importantes, diffusent des messages de motivation et attirent l'attention sur les procédures importantes. Pour l'édition 2022, la première à être thématisée, des messages et des images attrayants sur le thème de l'inclusion sociale ont été diffusés.

Diffusion de l'information sur le BPE

Messages de promotion de l'initiative avant le vote du 24 mars 2022

Les messages d'incitation à participer et de rappel des dates s'intensifient à mesure que la date du vote se rapproche. Ces messages sont toujours accompagnés d'images (non reproduites ci-dessous).

Janvier 2022

• [25 janvier] *Tu as une bonne idée pour améliorer ton école ? N'attends plus ! Le BPE est de retour ! Et cette année, avec une nouveauté : le BPE est thématiquement axée sur l'inclusion – OPE-Inclut. Relève le défi et fais une proposition pour favoriser l'inclusion, notamment des personnes les plus touchées par la pandémie. Les propositions doivent être soumises en février*]. • [27 janvier] *Il reste quatre jours avant le début des candidatures ! Tu as une idée vraiment inclusive ? Rends-toi sur www.opescolas.pt pour en savoir davantage sur OPE-Inclut*]. • [29 janvier] *Le premier jour arrive ! As-tu déjà une proposition ? Si tu as trouvé une bonne idée, il ne te reste plus qu'à rassembler des partisans et à présenter ta proposition. Pour en savoir plus, va sur le site www.opescolas.pt.*

15- *https://www.facebook.com/opescolas* et *https://www.instagram.com/opescolas/?hl=pt*

Février 2022

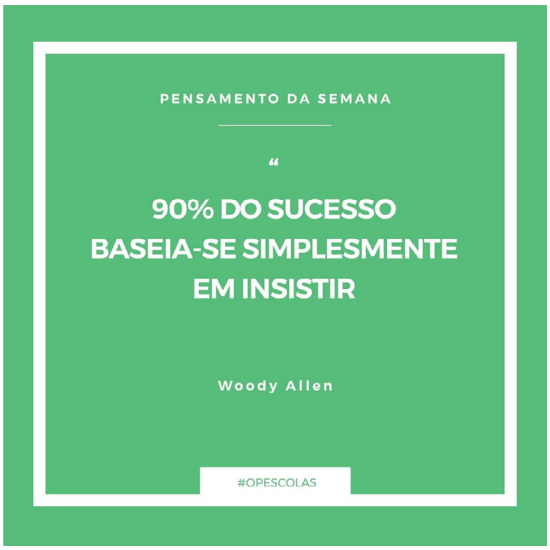
• [1er février] *C'est le moment ! À partir d'aujourd'hui, tu peux soumettre ta candidature en ligne. Ou, si tu préfères, auprès du secrétariat de ton école.* • [3 février, à l'attentiion des écoles] *L'affiche de cette année peut être téléchargée dès maintenant ! Incitez vos élèves à relever le défi de trouver des idées favorisant l'inclusion de tous !* • [6 février] *Tu veux améliorer ton école ? Tu veux une école encore plus inclusive ? À toi de jouer ! Participe à BPE-Inclut pour que cela devienne une réalité !* • [7 février] *Sais-tu que grâce à #opescolas [#bpecoles], tes rêves peuvent se réaliser ? Le monde ne sera jamais gris pour ceux qui rêvent en couleurs !* • [10 février] *La campagne des candidatures à BPE- Inclut est ouverte ! Tu n'as pas encore soumis ta proposition ? Qu'attends-tu pour le faire ? Agis pour venir en aide à tes condisiples les plus touchés par la pandémie*]. • [14 février] *Créer un monde plus inclusif et équitable dépend de chacun. Tu peux commencer en contribuant à l'amélioration de ton école !* • [14 février] *Le monde est à tous et pour tous et l'inclusion doit être cultivée chaque jour et en tout lieu. Le BPE peut vous y aider !* • [18 février] *On est vendredi… tu as tout le week-end pour trouver de nouvelles idées, du travail !* • [24 février] *Tu es créatif et tu as une idée originale pour améliorer ton école et aider tes copains ? Qu'est-ce que tu attends ? BPE-Inclut est pour tout le monde !* • [25 février] *L'accessibilité et l'inclusion sont la responsabilité de chacun. Tu penses avoir une bonne idée pour ton école ? Alors ne renonce pas et convaincs tes collègues. Participe à BPE-Inclut !* • [26 février] *Nous sommes tous différents, nous sommes tous géniaux et nous pouvons tous contribuer à un monde plus inclusif ! As-tu déjà proposé ton idée à BPE-Inclut ? Ne renonce pas ! Tu as jusqu'au 28 février pour participer.* • [28 février] *Quoi ? Tu n'as pas encore soumis ta proposition ? Dépêche-toi ! Tu as seulement jusqu'à la fin de la journée pour le faire sur https://opescolas.pt/candidaturas/candidaturas.html. Agis pour rendre ton école plus inclusive !*

Mars 2022

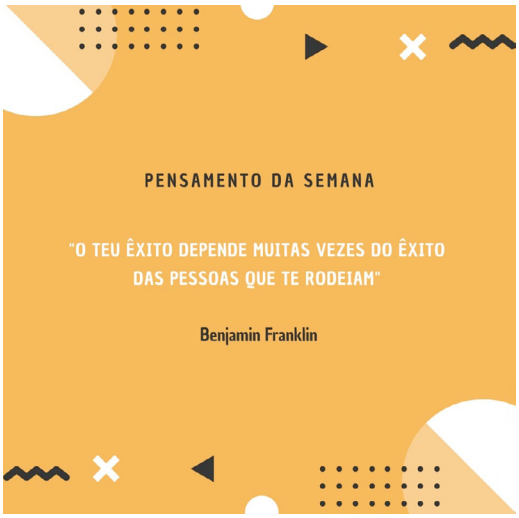
• [1er mars] *À partir d'aujourd'hui, les propositions soumises vont être évaluées par le coordinateur BPE de ton école. Si tu as fait une proposition, il te sera peut-être demandé de la clarifier ou de l'améliorer ! Pressé d'y être ? Croise les doigts !* • [3 mars] *Sais-tu que ta proposition peut être affinée ou fusionnée avec celles d'autres collègues ? Si cela se produit, rappelle-toi : le tout n'est pas toujours égal à la somme des parties ! Les différences se complètent !* • [5 mars] *Prêt à défendre ton idée ? Dès jeudi, tu peux faire passer le message et débattre de ta proposition à l'école. En acceptant et en respectant les différences, convaincs tes collègues de voter ! .* • [9 mars] *Tu as préparé tes arguments ? Tu es prêt à affronter la concurrence ? Dès demain, nous commencerons à publier les propositions et à lancer les débats. Si tu n'as pas participé, reste à l'écoute et vote pour l'idée qui te semble la plus intéressante pour la communauté scolaire.* • [10 mars] *Dès aujourd'hui, ton école va faciliter la diffusion et la discussion des propositions soumises dans le cadre de BPE-Inclut. Défends ton idée ! Montre à tes camarades de classe la nature inclusive de ton idée et explique-leur pourquoi ils devraient voter pour ta proposition.* • [13 mars].*Les élections arrivent à grands pas ! Participe aux débats et convaincs tes camarades de classe que ton idée est la plus inclusive et la plus favorable au bien-être de tous ! Les différences nous complètent, mais c'est l'individualité qui nous rend uniques ! Nous pouvons tous nous sentir pousser des ailes et voler !* • [19 mars] *Prêt pour les élections du BPE ? Tu sais comment fonctionne le processus électoral ?* • [23 mars] *Le scrutin, c'est demain ! Vote pour contribuer à rendre ton école plus inclusive !* • [24 mars] *C'est le grand jour ! Qu'est-ce que vous attendez ? Votre vote fera la différence !*

Affiches pour l'édition 2022 de l'initiative BPE

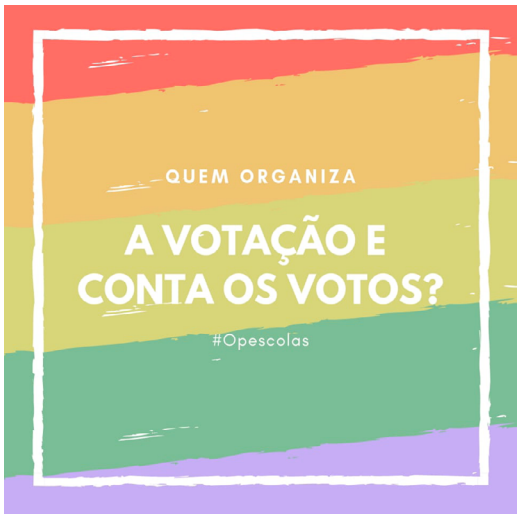
« Maintenant, c'est sérieux,
Tout le monde fait bouger les choses !
Tu as une bonne idée ? Parles-en à tes camarades
de classe et propose-la…»



« Pensée de la semaine : 90 % du succès repose
simplement sur la persévérance »
(citation détournée de Woody Allen)



« Pensée de la semaine : Ta réussite dépend souvent
de la réussite des gens qui t'entourent »
(citation détournée de Benjamin Franklin)



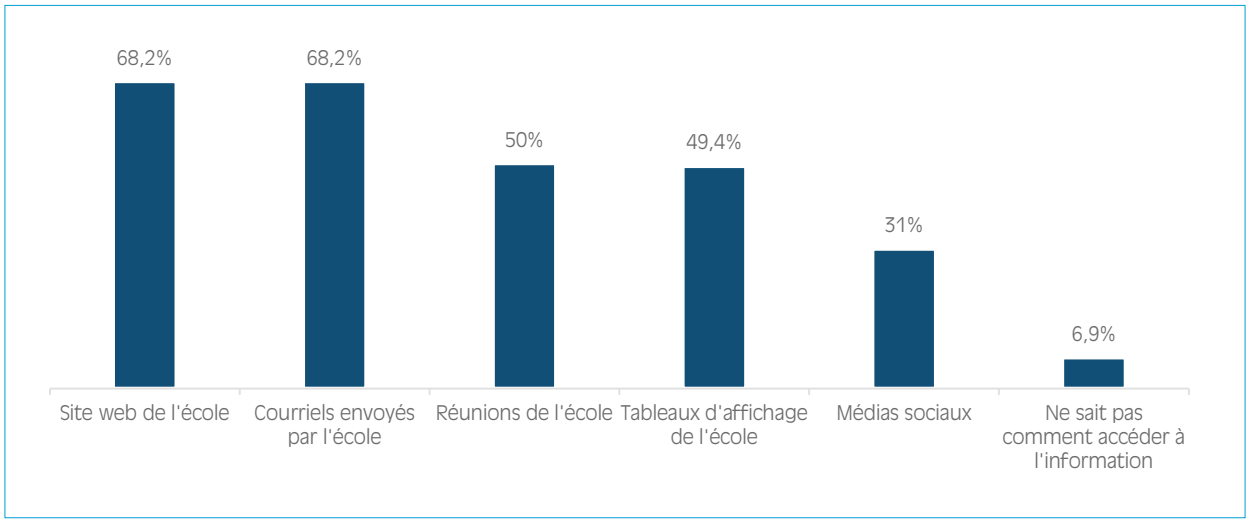
« Qui organise le vote et compte les voix ? »

Source : Page Facebook OPEscolas

Les canaux d'accès aux informations sur le BPE et l'usage qui en est fait

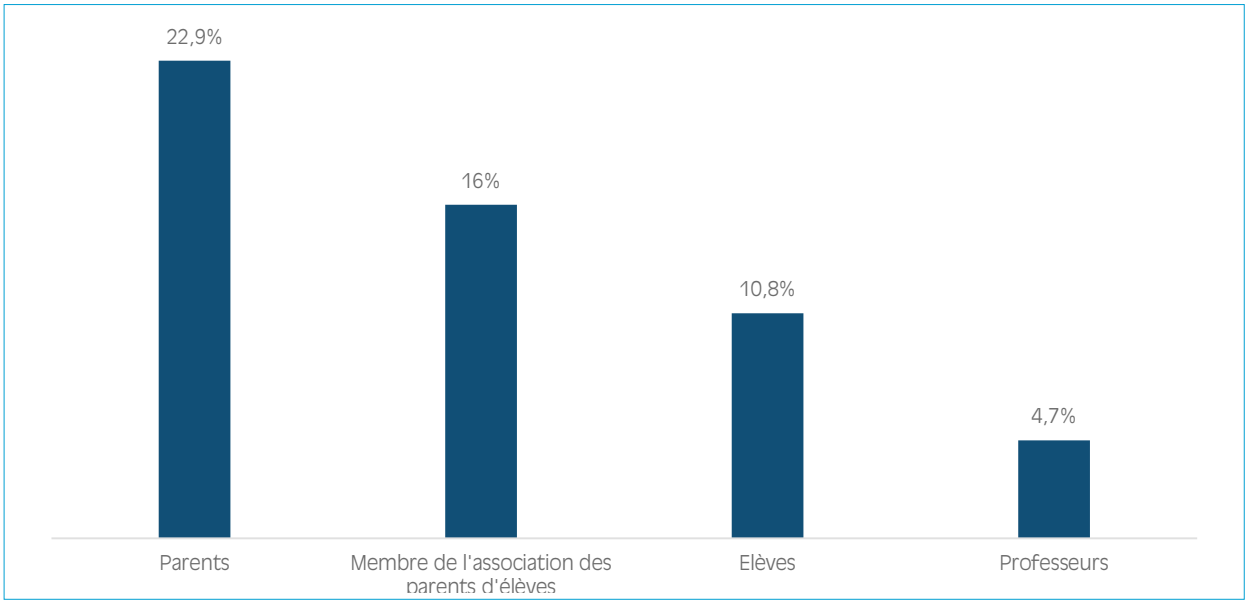
Le site web de l'école et les courriels envoyés par l'école sont les deux principaux moyens pour les enquêtés d'accéder aux informations sur le BPE. Un peu plus des deux tiers (68,2 %) reçoivent des informations sur l'initiative par ces deux canaux. Les réunions à l'école et les tableaux d'affichage de l'école (avec, respectivement, 50 % et 49,4 %) sont également des canaux fréquemment employés pour diffuser des informations. Environ un tiers (31 %) des acteurs reçoivent des informations par le biais des réseaux sociaux, et 6,9 % disent ne pas savoir comment obtenir des informations.

Graphique 23. Utilisation des différents canaux pour accéder aux informations sur le BPE



Plus un groupe d'acteurs est impliqué dans l'initiative, plus il utilise les différents canaux pour recueillir des informations. À l'inverse, les groupes moins impliqués, tels les parents et les membres des associations de parents d'élèves, y recourent moins. Ainsi, 16 % des membres des associations de parents d'élèves et 22,9 % des parents ne savent pas où trouver des informations sur le BPE (*Graphique 24*).

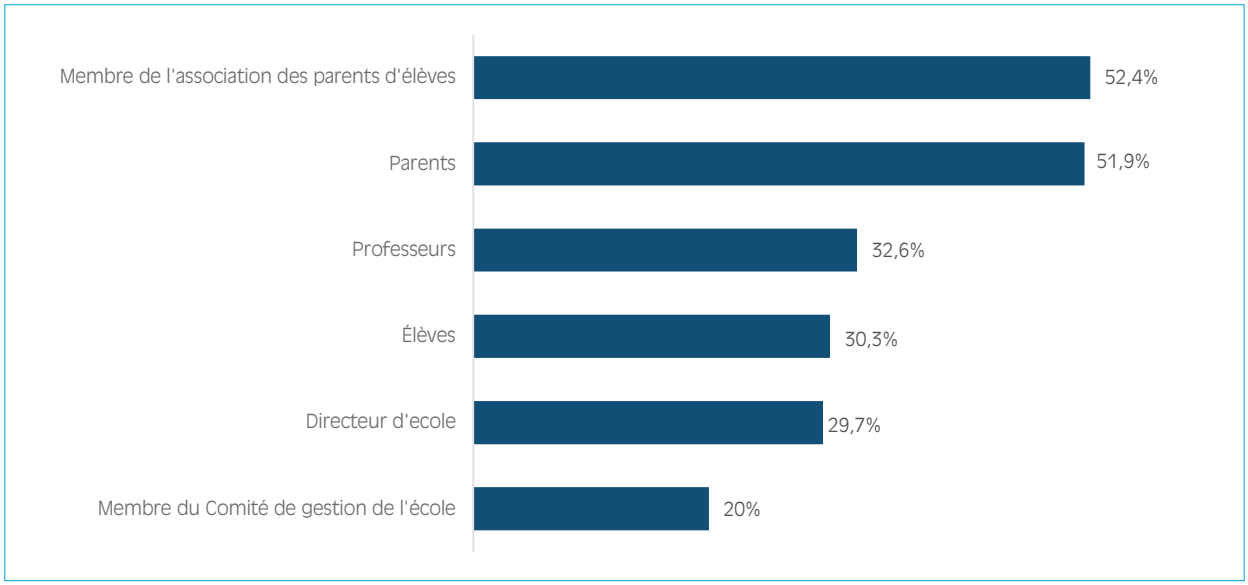
Graphique 24. Répartition par catégorie des répondants qui ne savent pas où trouver des informations sur le BPE



Si l'on considère les deux canaux les plus utilisés pour obtenir des informations sur le BPE (*Graphiques 25* et *26*), il convient de souligner deux particularités au sujet des sites web des écoles et des courriels qu'elles envoient.

- L'on observe, d'une part (*Graphique 25*), que le pourcentage de directeurs d'établissement qui ne citent pas le site web de l'école parmi les canaux d'information sur l'initiative est relativement important (29,7 %). Cela signifie qu'en général, ces sites web n'offrent pas d'informations suffisamment complètes et à jour. De fait, la consultation des sites web des écoles considérées dans cette étude fait apparaître des situations divergentes : alors que certaines écoles présentent l'initiative sur leur page d'accueil et fournissent des informations détaillées et actualisées, d'autres, à l'opposé, et bien qu'ayant rejoint l'initiative, ne lui donnent aucune visibilité.

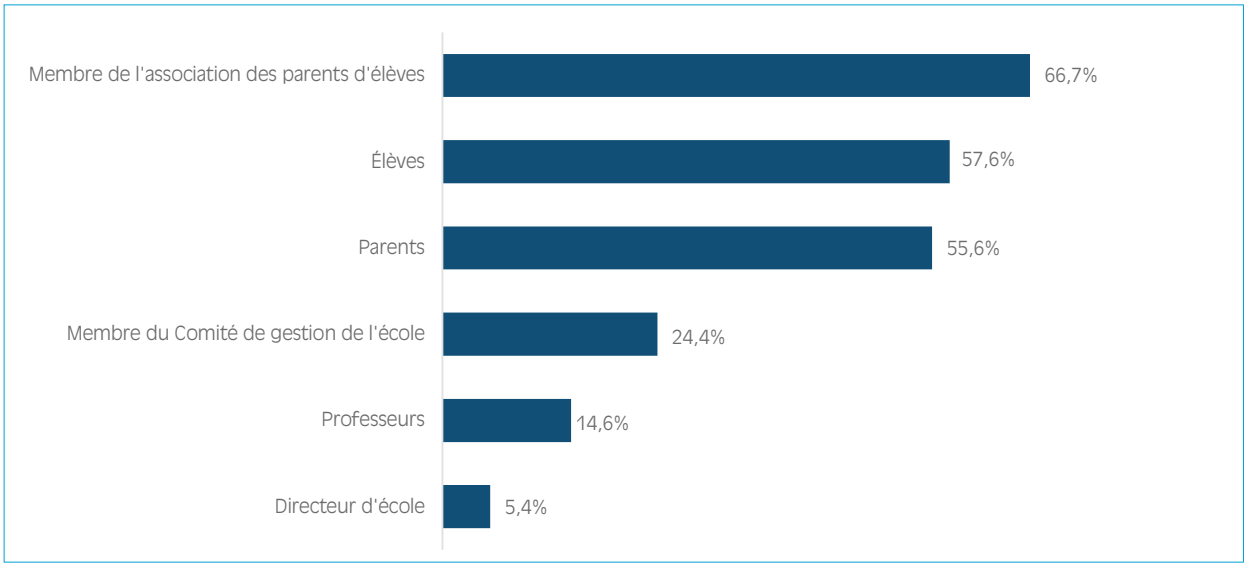
Graphique 25. Répartition par catégorie des répondants qui n'indiquent pas le site web de l'école comme l'un des canaux pour obtenir des informations



- D'autre part (*Graphique 26*), un pourcentage important (57,6 %) d'élèves n'indiquent pas le courriel envoyé par l'école comme l'un des canaux pour obtenir des informations sur le BPE. Comme il s'agit de l'un des deux canaux les plus utilisés tous groupes confondus, force est de constater que, non seulement pour ces deux canaux, mais aussi pour les autres, y compris les réseaux sociaux[16] et les réunions dans les écoles, les élèves n'utilisent pas avec la même intensité les canaux d'informations sur le BPE que les autres groupes les plus impliqués (à savoir les membres des comités de gestion scolaire, les directeurs d'établissement et les enseignants).

16- De nombreuses écoles ne sont pas présentes sur les réseaux sociaux. Et certaines qui ont des pages sur les réseaux sociaux ne les tiennent pas à jour.

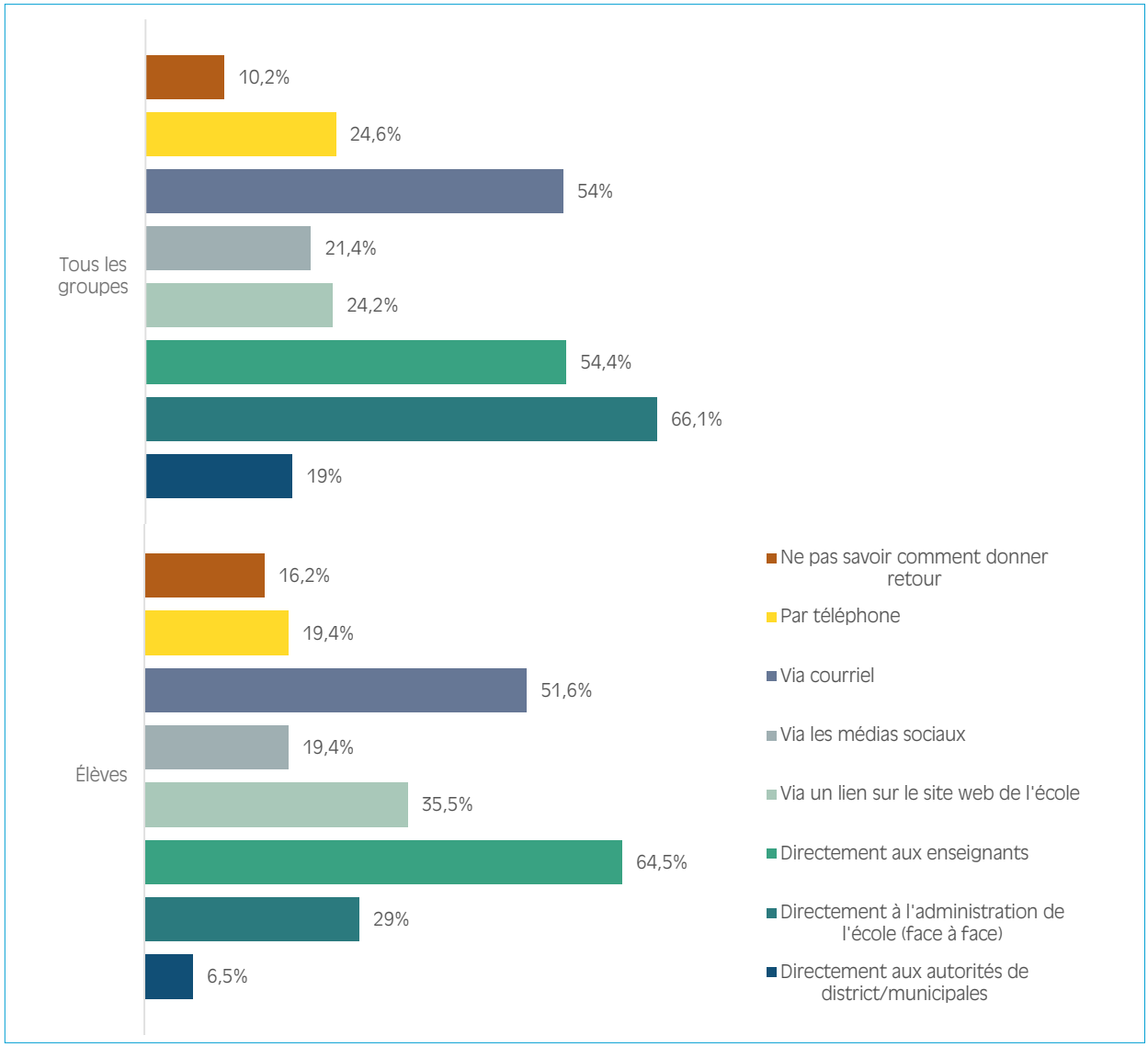
Graphique 26. Répartition par catégorie des répondants qui n'indiquent pas le courriel envoyé par l'école comme l'un des canaux pour obtenir des informations



Retours d'information sur le BPE

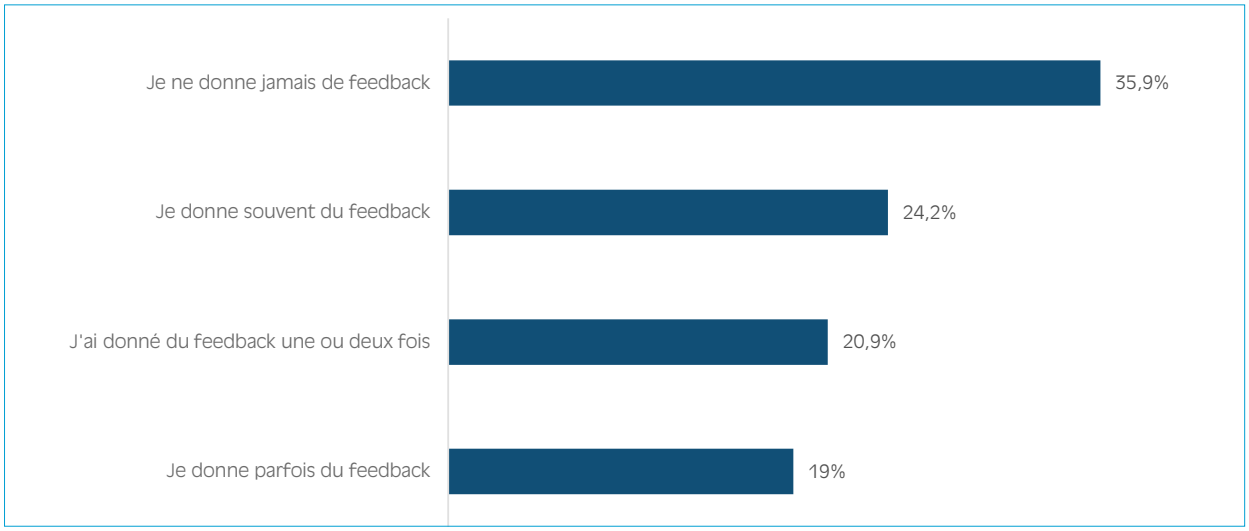
L'analyse des mécanismes de retour d'information sur l'initiative – qu'il s'agisse de faire des suggestions, de demander des informations ou d'évaluer des procédures – montre que les élèves sont moins enclins à se tourner vers des niveaux d'autorité plus élevés, comme les autorités municipales ou la direction de l'école. Ils préfèrent clairement s'adresser à leurs enseignants (*Graphique 27*). Cette préférence s'explique principalement par le fait que les propositions soumises par les élèves sont souvent discutées au préalable avec les enseignants de certaines matières (notamment lors des cours d'éducation à la citoyenneté) ou, après soumission, avec les enseignants des domaines auxquels les propositions se rapportent (par exemple, les enseignants d'éducation physique dans le cas de propositions concernant des équipements ou des activités sportives).

Graphique 27. Retour d'information sur l'initiative : les canaux empruntés



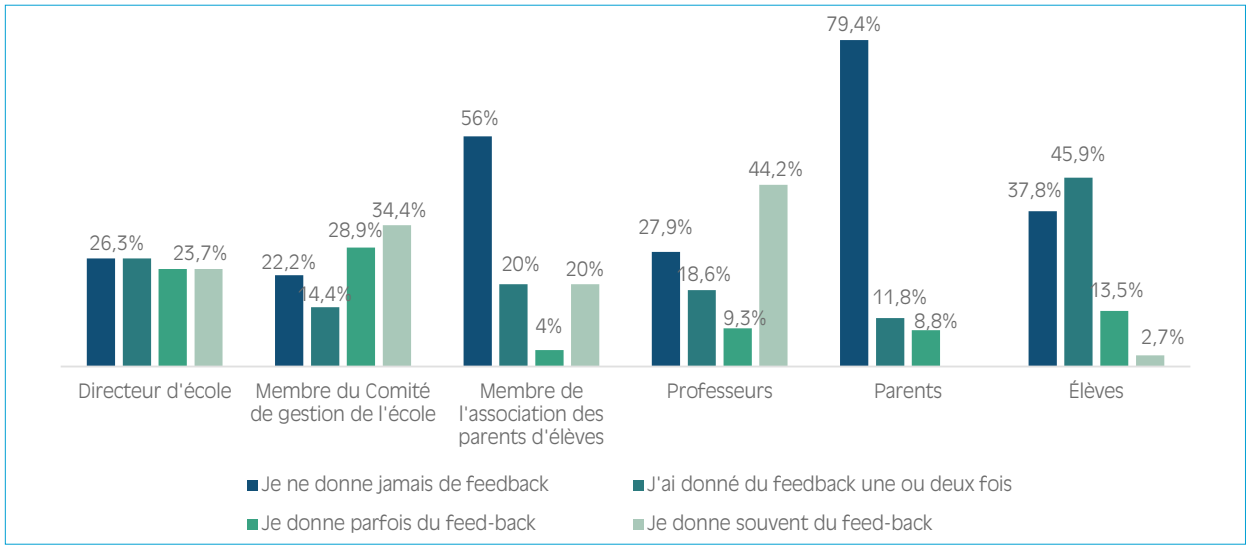
Au total, les répondants sont plus d'un tiers (35,9 %) à ne jamais donner de retour d'information sur le BPE, et 20,9 % ne l'ont fait qu'une ou deux fois. En revanche, 24,2 % disent donner souvent un retour d'information et 19 % le font parfois (*Graphique 28*).

Graphique 28. Fréquence du retour d'information sur l'initiative (tous acteurs confondus)



Les enseignants (44,2 %), les membres des comités de gestion de l'école (34,4 %), les directeurs d'établissement (23,7 %) et les membres des associations de parents d'élèves (20 %) sont ceux qui donnent le plus fréquemment leur avis sur le BPE. Les élèves, et leurs parents encore plus, n'ont pas l'habitude de donner du retour d'information (*Graphique 29*).

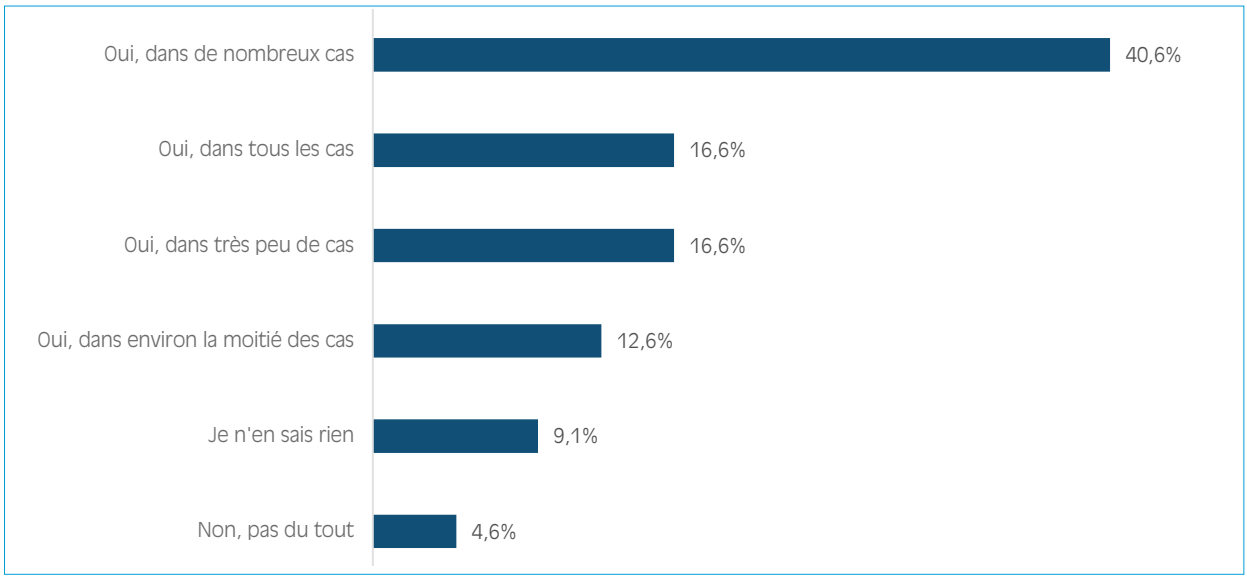
Graphique 29. Fréquence du retour d'information (positif ou négatif) sur l'initiative par catégorie d'acteurs



Dans l'ensemble, les enquêtés ont le sentiment que leurs commentaires sur l'initiative sont utilisés efficacement. Ils sont 40,6 % à considérer qu'ils sont utilisés efficacement dans de nombreuses situations et 16,6 % qu'ils sont toujours utilisés efficacement. Si l'on ajoute ceux (12,6 %) qui pensent que leurs commentaires sont utilisés efficacement dans la moitié des cas, on constate une prédominance de la perception que les commentaires sont utiles pour le bon fonctionnement et l'amélioration de l'initiative. Seuls 4,6 % considèrent que leur

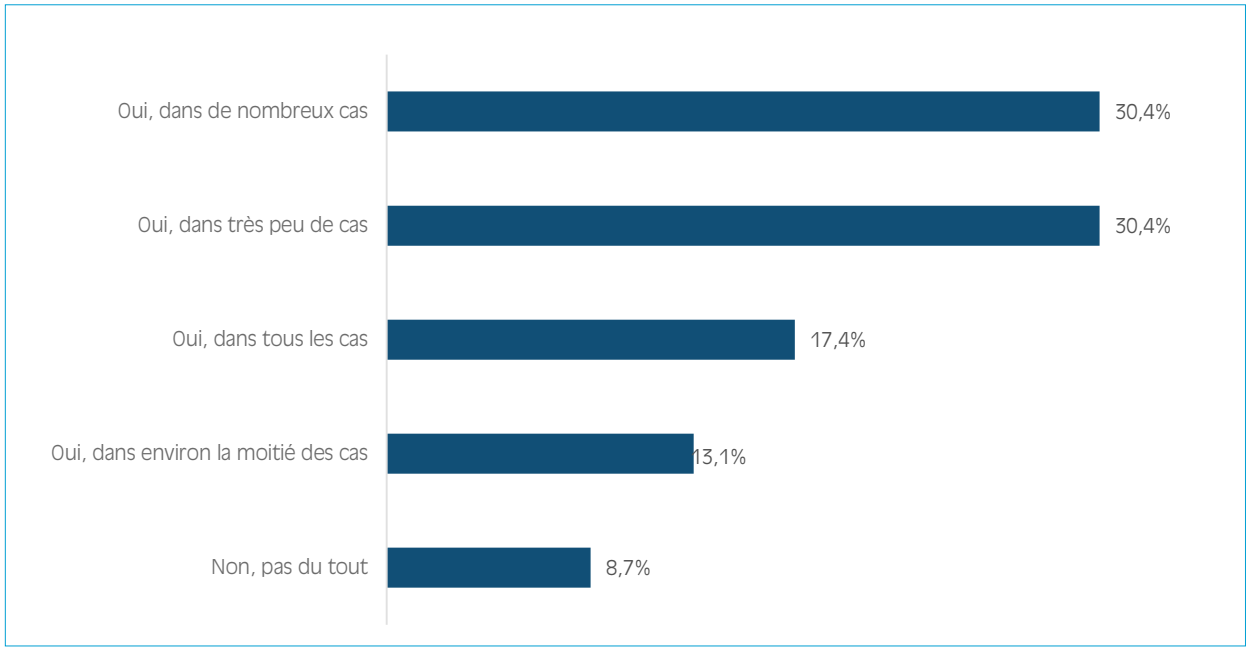
retour d'information est totalement inutile. Et 9,1 % disent n'avoir aucune idée des conséquences que leurs commentaires ont sur l'initiative (*Graphique 30*). Le niveau de satisfaction concernant le retour d'information est important, car les commentaires visent principalement à améliorer les propositions lors de la phase de discussion, ainsi que le processus de vote.

Graphique 30. Question « Avez-vous l'impression que vos commentaires sont utilisés efficacement ? » Réponses toutes catégories d'acteurs confondues



En examinant plus particulièrement l'impression des élèves quant à l'utilisation efficace de leur retour d'information (*Graphique 31*), nous constatons qu'elle tend à diverger de l'impression générale.

Graphique 31. Question « Avez-vous l'impression que vos commentaires sont utilisés efficacement ? » Réponses des élèves



Bien que leur évaluation soit généralement positive, les élèves perçoivent plus négativement l'utilisation de leurs commentaires concernant l'initiative. Ils sont 30,4 % à considérer que leurs commentaires sont dans très peu de cas utilisés efficacement dans le cadre de l'initiative, et 8,7 % pensent que leurs commentaires ne le sont pas du tout.

La collecte d'informations pour la préparation de cette étude a été réalisée en pleine pandémie de COVID-19. Cette contingence a créé des difficultés et posé un certain nombre de défis. Cela a été également le cas pour le déploiement de l'initiative BPE. La pandémie a créé de nouveaux défis : il a fallu adapter les règlements, établir de nouveaux calendriers, trouver de nouveaux moyens pour rendre opérationnel le processus de diffusion et de vote, entre autres. Plusieurs écoles ont décidé de ne pas participer à l'édition 2021. D'autres ont demandé l'avis des parties prenantes et ont trouvé des solutions pour poursuivre l'initiative.

Les déclarations ci-dessous (*Témoignage 4*) permettant de mieux comprendre l'importance du retour d'information pour aider l'initiative à se déployer dans un contexte défavorable ou, du moins, très atypique.

Témoignage 4. Retours d'information

> *J'anime les assemblées des délégués de classe ; je fais remonter les informations sur ces réunions au directeur d'établissement qui, à son tour, les transmet au conseil pédagogique. Dans le contexte de pandémie, les assemblées de délégués ont suggéré de créer un webinaire pour que les élèves puissent participer aux débats et défendre les propositions présentées. C'était intéressant, car l'initiative a été réinventée dans un contexte difficile. Par exemple, les propositions ont été votées par voie électronique, ce qui garantit et l'anonymat, et la distanciation physique* [un membre de comité de gestion d'école, région Nord intérieur].

> *Le premier défi de la pandémie a été d'adapter la réglementation du BPE. Il a fallu impliquer et écouter, côté enseignants, les directeurs, et, côté élèves, les délégués de classe. Les réactions de l'assemblée des délégués de classe ont été fondamentales pour faire avancer l'initiative* [un membre de comité de gestion d'école, région Nord littoral].

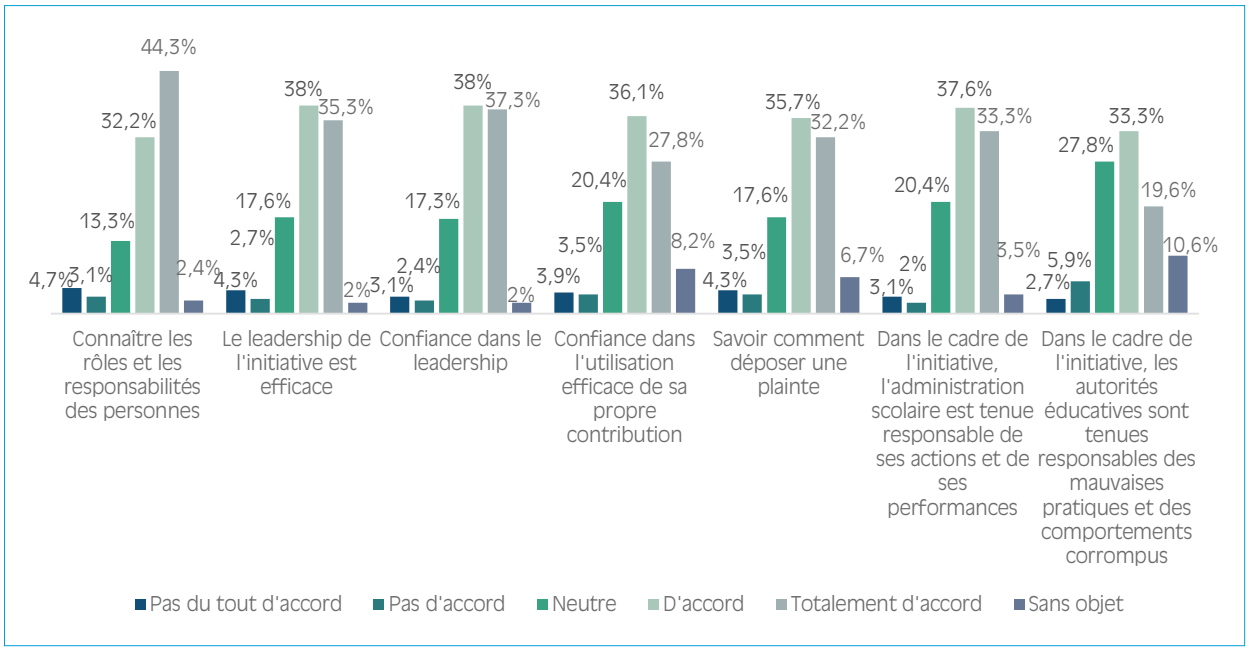
> *Dans mon école, sur proposition de l'association des élèves, les propositions non gagnantes, lorsqu'elles sont pertinentes et bénéfiques pour l'école, sont dans la mesure du possible mises en œuvre en puisant dans le budget interne de l'école, avec l'aide de l'association des parents d'élèves et de la commune locale* [un élève, groupement d'écoles du Centre intérieur].

> *En règle générale, l'école n'est pas très ouverte sur la communauté et il est très difficile de faire des choses. Cette réalité a été aggravée par la pandémie et a fortement réduit l'intervention des parents dans les écoles. Il en a été de même pour la participation des élèves, lesquels n'ont pas eu le droit de réélire le conseil des élèves, de crainte que la campagne électorale ne soit une cause supplémentaire d'aggravation de la pandémie. Dans ce contexte, il n'a même pas été envisagé de faire avancer l'initiative BPE, alors que nous savions que les enfants maitrisent bien les outils numériques et que les campagnes, comme les procédures du BPE, pouvaient être des processus éducatifs adaptés à cette nouvelle réalité* [un membre d'une association de parents d'élèves, Région métropolitaine de Porto].

6 Responsabilité et leadership

Pour analyser le système de responsabilité, de leadership et d'application du BPE, nous avons d'abord demandé aux personnes interrogées leur opinion sur diverses affirmations (*Graphique 32*), afin d'évaluer leur niveau de connaissance de l'initiative ainsi que le degré de confiance qu'elle suscite. On constate un haut niveau d'assentiment recueilli par toutes les affirmations. En additionnant les catégories « D'accord » et « Totalement d'accord », on obtient des pourcentages d'accord supérieurs à 70 % pour quatre des sept affirmations, les trois autres recueillant des pourcentages supérieurs à 50 % et 60 %.

Graphique 32. Réponses, de « Pas du tout d'accord» à «Totalement d'accord », à des affirmations sur la connaissance du BPE et la confiance qu'il inspire (tous acteurs confondus)

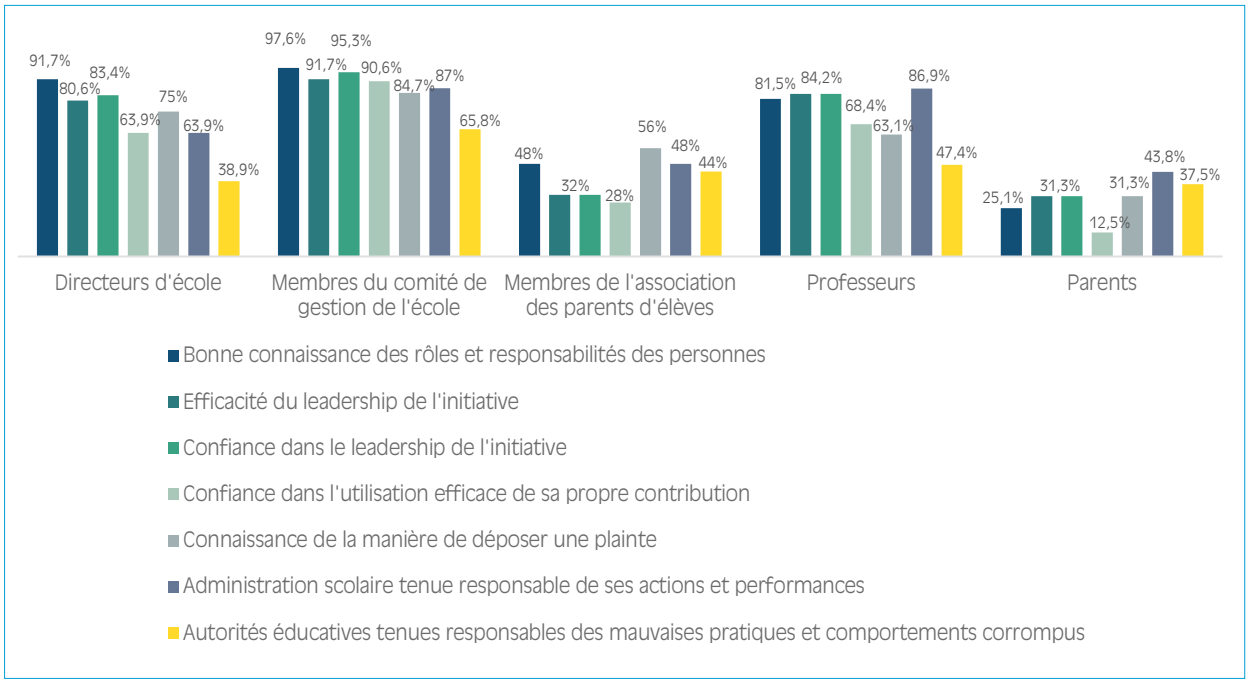


D'une manière générale, les répondants connaissent les rôles et les responsabilités des personnes impliquées dans l'initiative ; ils considèrent que le leadership est efficace ; ils font confiance au leadership et pensent que les personnes impliquées dans le BPE sont responsables de leurs actions et de leurs performances. Avec moins d'enthousiasme, ils expriment leur confiance dans le fait que leur propre contribution peut être utilisée efficacement ; mais ils savent comment déposer une plainte et ils pensent que les autorités éducatives seront tenues pour responsables des mauvaises pratiques et des comportements corrompus dans le cadre de l'initiative.

Lorsu'on analyse les réponses par groupes d'acteurs (*Graphique 33*), on observe, une fois de plus, une corrélation entre le fait d'être d'accord avec ces diverses affirmations et le niveau d'implication dans l'initiative. Ainsi, ce sont les membres de la direction du comité d'école qui sont les plus nombreux à être d'accord, suivis des directeurs d'établissement, des enseignants, des élèves et seulement ensuite, et avec à nouveau des différences très nettes, les membres des associations de parents d'élèves et les parents. Ces deux dernières catégories montrent des niveaux d'accord particulièrement faibles avec l'affirmation « Je suis sûr que ma

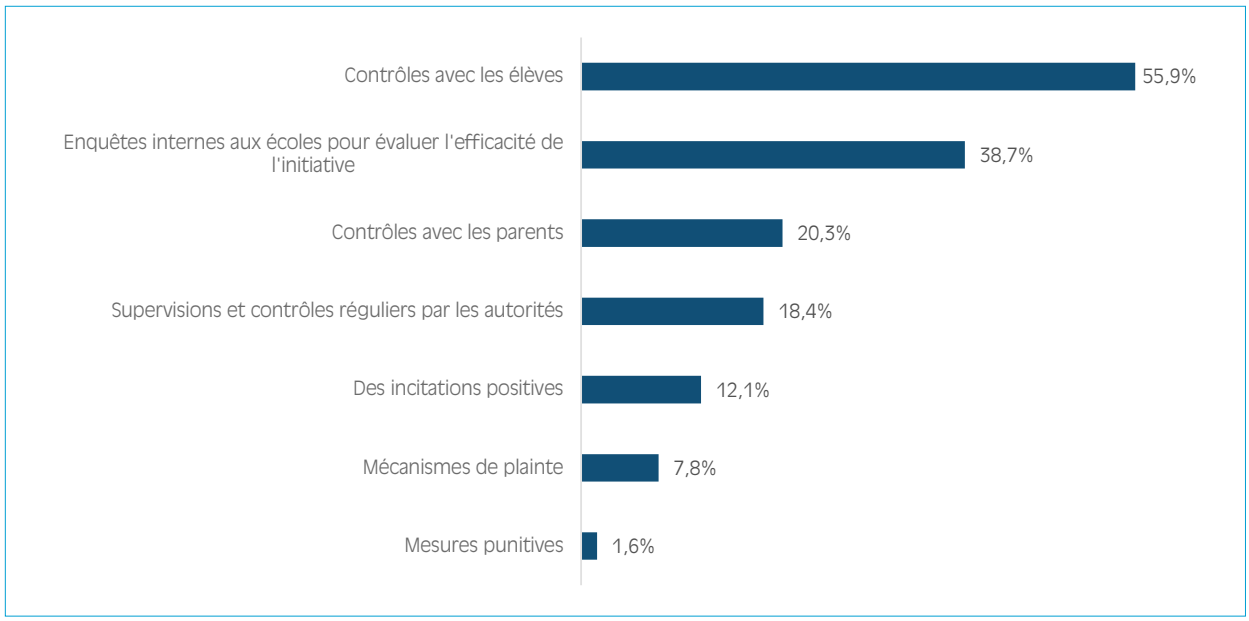
contribution sera utilisée efficacement ».Les directeurs d'établissement, ainsi que les parents, sont généralement les moins d'accord avec l'affirmation « Dans le cadre de cette initiative, les autorités éducatives sont tenues pour responsables des mauvaises pratiques et des comportements corrompus » .

Graphique 33. Répartition des réponses « D'accord » et «Totalement d'accord » à des affirmations sur la connaissance du BPE et la confiance qu'il inspire (par catégorie d'acteurs)



En ce qui concerne la prise en compte du retour d'information, c'est le contrôle de l'initiative effectué avec le concours des élèves qui est jugé le plus efficace : il est mentionné par 55,9 % des répondants. Sont également mis en avant, comme instruments en faveur d'une plus grande obligation de rendre des comptes : les enquêtes réalisées dans les écoles pour évaluer l'efficacité de l'initiative (38,7 %) ; le contrôle avec le concours des parents (20,3 %) ; la supervision et les contrôles réguliers par les autorités (18,4 %). Les incitations positives (12,1 %), les mécanismes de plainte (7,8 %) apparaissent moins pertinents ; quant aux mesures punitives, elles ne sont citées que par 1,6 % des répondants (*Graphique 34*).

Graphique 34. Mécanismes de contrôle jugés les plus efficaces (tous acteurs confondus)



Si l'on considère plus en détail le mécanisme de contrôle le plus cité par les répondants – celui avec le concours des élèves –, il apparaît clairement qu'il n'est pas valorisé de la même manière par tous les groupes. En effet, le concours des élèves est estimé nécessaire à la prise en compte du feedback dans les proportions suivantes par les différents groupes : 74,4 % des membres des comités de gestion d'écoles, 63,2 % des enseignants, 54,5 % des élèves, 20 % des membres des associations de parents d'élèves et 3,1 % des parents.

Globalement, la perception que l'initiative est correctement contrôlée est prédominante. La mise en œuvre des budgets participatifs dans les écoles montre que le budget participatif est une option qui peut être intégrée dans toute organisation. L'appréciation générale de la responsabilité et du leadership des acteurs impliqués dans la budgétisation participative au sein des écoles suggère que le BPE et son système de mise ne œuvre sont une approche efficace de la pédagogie civique, qui offre des perspectives prometteuses pour développer l'efficacité politique des élèves (Gibbs, Bartlett et Schugurensky, 2021).

7 Niveau d'implication dans le projet et confiance

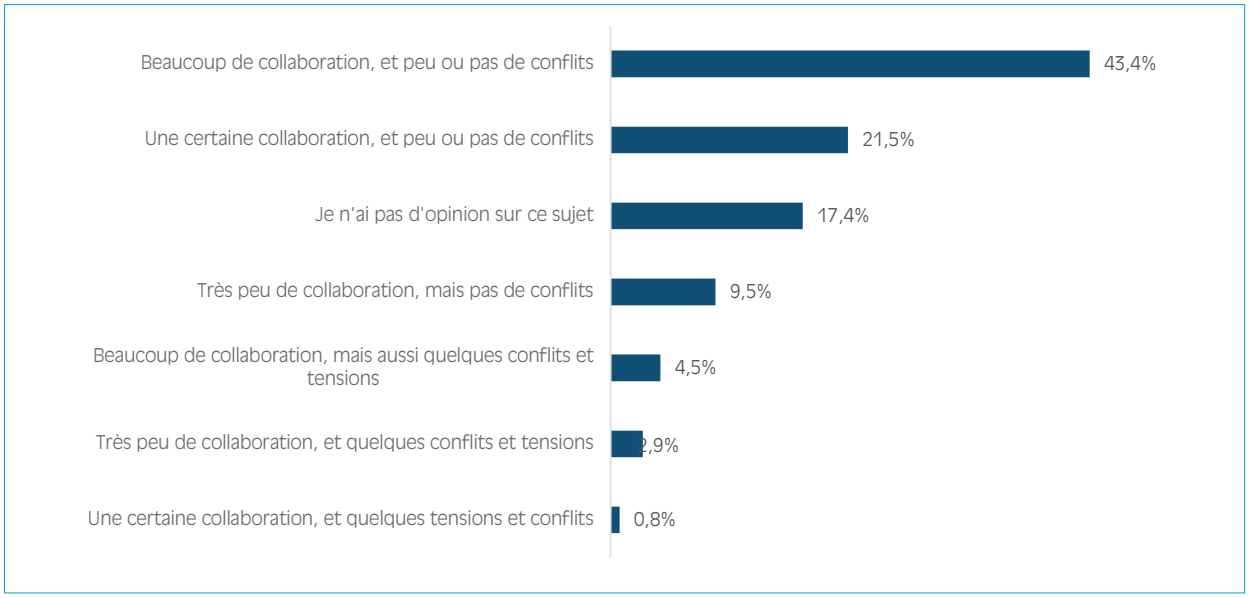
La consolidation des budgets participatifs en tant qu'instrument de promotion de la démocratie peut suivre deux voies différentes. La première se matérialise par la diffusion au sein de la société d'une culture de la participation, basée sur des mécanismes de financement et d'éducation à la participation. Cette voie comporte les risques liés à l'hétérogénéité des groupes sociaux et peut conduire à créer des conflits et à imposer la volonté de la majorité. La seconde repose sur le développement de petits projets impliquant des groupes restreints et relativement homogènes, et susceptibles de déboucher sur des solutions bénéfiques pour tous. Cette seconde voie favorise l'éducation aux pratiques collaboratives, dont l'élaboration se fonde sur la confiance mutuelle et qui ont le pouvoir de rendre les citoyens plus actifs (Vulfovich, 2017). C'est cette seconde façon de promouvoir la participation par le biais du budget participatif qui justifie l'existence d'expériences telles que le BPE.

Pour évaluer l'esprit de collaboration et le niveau de confiance envers le BPE, les personnes interrogées ont été invitées à décrire les modes de collaboration entre les différents acteurs impliqués (par exemple, les autorités locales, le directeur de l'établissement, le comité de gestion de l'école, les enseignants, les parents, les élèves, la société civile, etc.).

Une dimension non conflictuelle

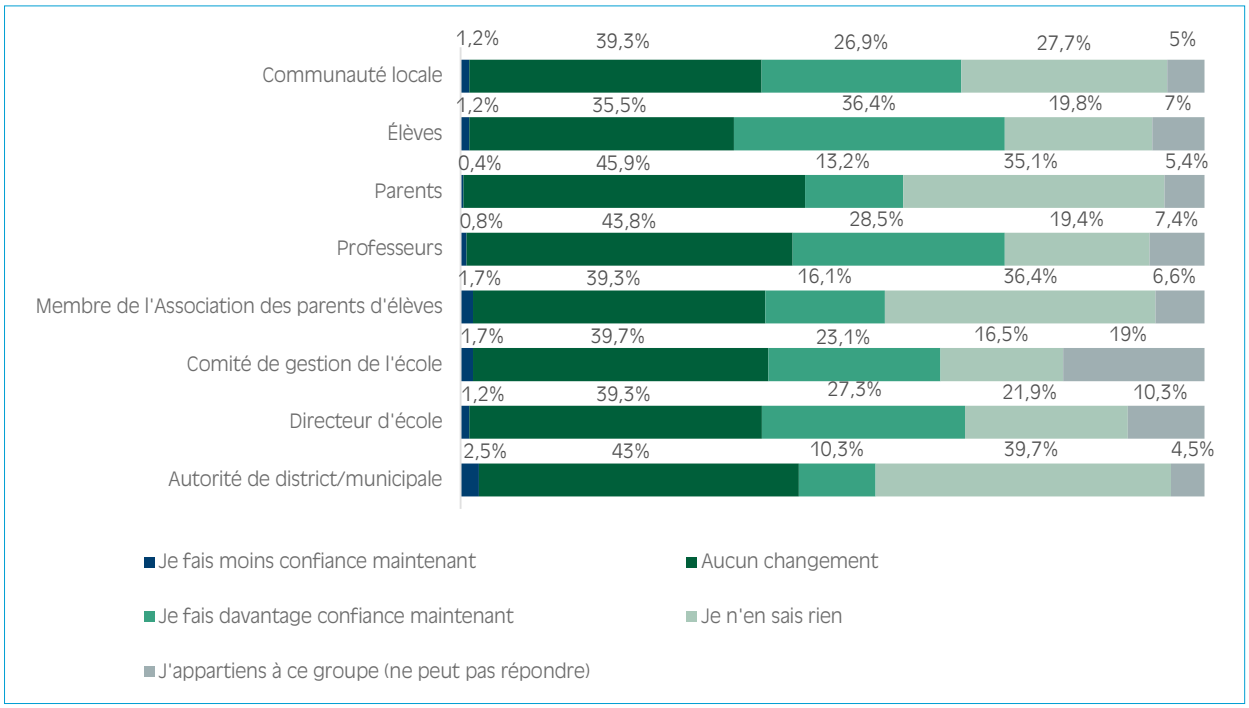
Pour l'ensemble des répondants (*Graphique 35*), la formule qui décrit le mieux la collaboration entre les acteurs impliqués dans l'initiative est la suivante : « Beaucoup de collaboration et peu ou pas de conflits » (choisie par 43,3 %). La deuxième option la plus retenue est : « Une certaine collaboration et peu ou pas de conflits » (choisie par 21,5 %). La dimension non conflictuelle de l'initiative est donc remarquable. De fait, la troisième option la plus citée par ceux qui se sont exprimés sur cette question est : « Très peu de collaboration, mais pas de conflits » (choisie par 9,5 %). L'initiative se caractérise ainsi par le fait qu'elle ne génère pas de conflits et présente un niveau remarquable de collaboration.

Graphique 35. Opinion sur la collaboration entre les acteurs impliqués (tous acteurs confondus)



En ce qui concerne le niveau de confiance à l'égard des acteurs engagés dans l'initiative depuis lsa mise en œuvre, on constate qu'il tend à se maintenir. En d'autres termes, l'initiative ne l'a pas modifié. Le seul groupe au sujet duquel il y a une différence est celui des élèves : les personnes interrogées déclarent : « Je fais davantage confiance maintenant » ; ce qui signifie que la participation des élèves à l'initiative a clairement pour effet d'accroître le niveau de confiance des autres groupes envers les élèves. Pour tous les acteurs considérés, la réponse « Maintenant, j'ai plus confiance » a été nettement plus choisie que l'option « Maintenant, j'ai moins confiance » (*Graphique 36*) ; ce qui veut dire que le BPE augmente, plutôt qu'il ne diminue, la confiance des participants dans les groupes directement et indirectement impliqués dans l'initiative.

Graphique 36. Évolution du niveau de confiance à l'égard des acteurs depuis la mise en œuvre du BPE (tous acteurs confondus)



Un très faible niveau d'effets négatifs relevés par les répondants

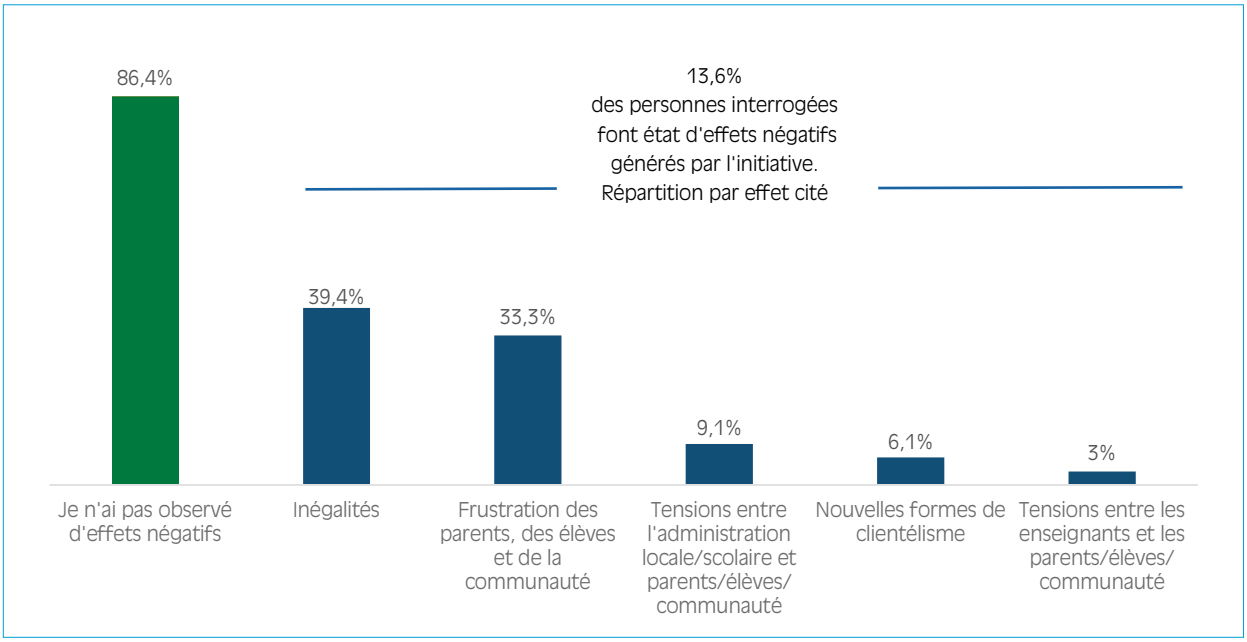
Une grande majorité de répondants (86,4 %) disent n'avoir noté aucun effet négatif de l'initiative. Parmi les effets négatifs enregistrés, on peut néanmoins citer : les inégalités, signalées par 39,4 % des personnes ayant observé des effets négatifs ; la frustration des parents, des élèves et de la communauté (33,3 %) ; les tensions entre l'administration locale/scolaire et les parents/élèves/communauté (9,1 %) ; de nouvelles formes de clientélisme (6,1 %) ; des tensions entre les enseignants et les parents/élèves/communauté (*Graphique 37*). Dans les entretiens menés avec les élèves transparaissent certaines tensions entre les projets soumis au vote, suggérant des relations plus tendues entre ceux qui soumettent les propositions et les partisans des propositions.

Les propositions peuvent être soumises individuellement ou par groupe de cinq personnes maximum. Les élèves habilités à voter peuvent soutenir formellement plusieurs propositions qu'ils jugent utiles pour l'amélioration de l'école ; ils doivent alors souscrire à ces propositions afin qu'elles puissent être discutées et soumises au vote. Mais lors du scrutin, ils ne peuvent voter que pour une seule proposition, qu'ils en aient signé plusieurs ou non. En outre, lorsque le coordinateur local du BPE rencontre les différents promoteurs des propositions, des clarifications et des ajustements peuvent être apportés au montant maximum du BPE, et les propositions peuvent être améliorées, fusionnées ou retirées. Si une proposition est jugée non faisable ou non

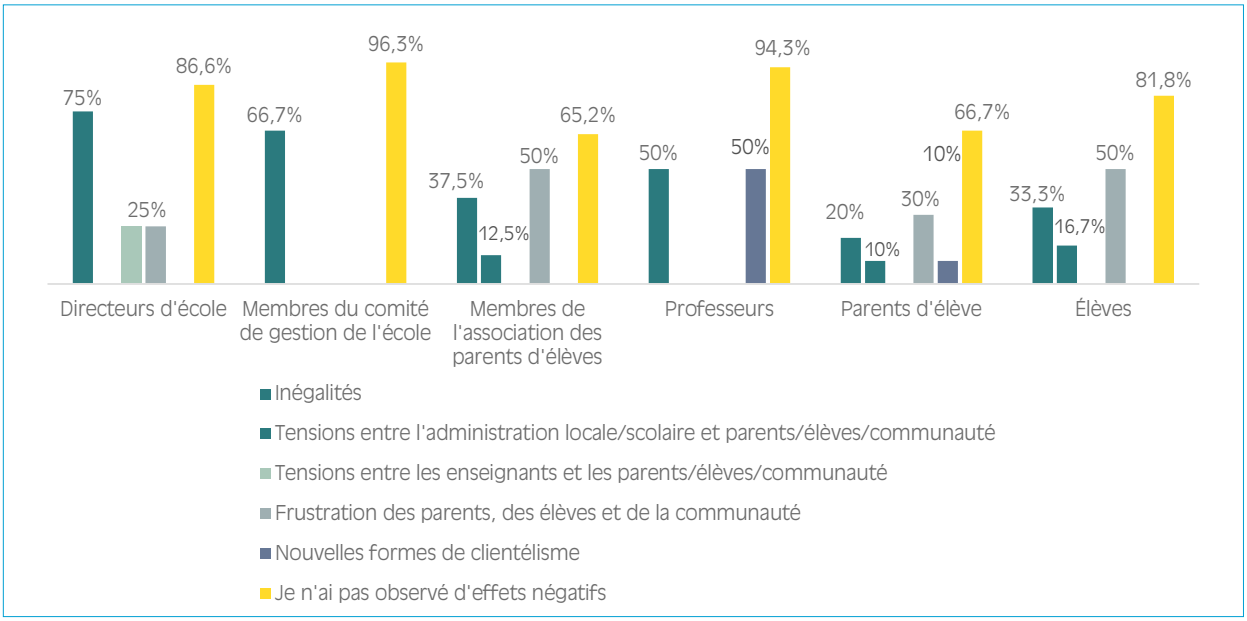
conforme à la législation par la coordination locale du BPE, elle est retirée et doit donner lieu à une justification écrite. Ce processus crée des tensions entre les proposants et les élèves qui ne font que soutenir formellement les propositions, car il arrive souvent que les propositions signées par ces derniers ne recueillent plus leur adhésion une fois qu'elles sont modifiées ou fusionnées.

Le fait de ne pas observer d'effets négatifs est prédominant dans tous les groupes, bien qu'il soit plus faible parmi les membres des associations de parents d'élèves et les parents (*Graphique 38)*. Ce sont essentiellement les chefs d'établissement et les membres des comités de gestion scolaire qui citent les inégalités comme principal facteur négatif.

Graphique 37. Effets négatifs générés par l'initiative (tous acteurs confondus)



Graphique 38. Effets négatifs générés par l'initiative (par catégories d'acteurs)



Les différentes formes de collaboration appréciées

La collaboration entre les acteurs a été soulignée tant dans les entretiens que dans les enquêtes. La période de pandémie de COVID-19 semble l'avoir favorisée encore davantage, comme illustré par les témoignages ci-dessous. En effet, si ce difficile contexte aurait pu remettre en question l'adhésion des écoles à l'initiative, la soumission des propositions, ainsi que les débats publics et les scrutins, il apparaît, au contraire, qu'il a désamorcé bon nombre de tensions inhérentes au déroulement normal du processus de BPE, et qu'il a fini par générer des synergies et par renforcer la collaboration entre les agents impliqués.

Témoignage 5. Collaboration dans le cadre de l'initiative

> *Il y a eu, avec la pandémie, un soutien exceptionnel des professeurs principaux du troisième cycle*. Je souligne également l'excellente manière dont les élèves se sont impliqués et ont établi un contact avec leurs pairs, en utilisant les moyens numériques et la disponibilité dans l'école de vidéoconférences avec le coordinateur du BPE local* [un directeur d'établissement, groupement d'écoles du Centre littoral]].

> *Je me réjouis de la très bonne collaboration entre les élèves pour proposer des mesures. Les élèves de différentes classes ont travaillé ensemble pour mettre en œuvre la proposition, et il y a eu un travail collaboratif entre le projet BPE et le projet Éco-Écoles* [un professeur d'une école du Centre intérieur].

* Chaque classe a un professeur principal, qui est avant tout un conseiller d'orientation. il est chargé de faire le lien entre les élèves et tous les enseignants, ainsi qu'entre les enseignants, l'école et les parents. Il peut jouer un rôle particulièrement actif pour encourager la soumission de propositions au BPE par les élèves de la classe dont il a la charge.

D'autre part, les élèves ont mis en avant diverses formes de collaboration, comme le montrent les témoignages ci-dessous (*Témoignage 6*). La pandémie a également obligé les participants, notamment les élèves et l'école, à faire preuve d'une plus grande capacité d'innovation, en particulier en mobilisant de nouvelles formes de collaboration. L'adoption du thème « budgets participatifs » pour discuter de la démocratie dans les classes d'« éducation à la citoyenneté » est un exemple de la volonté de l'école de maintenir l'initiative active dans un contexte particulièrement difficile.

Témoignage 6. L'opinion des élèves

> *Le soutien de l'association des parents d'élèves à la mise en œuvre des projets a été fondamental* [un élève, groupement d'écoles du Centre intérieur].

> *Les enseignants impliqués collaborent beaucoup. Cette année, par exemple, le BPE a été abordé lors des cours d'éducation à la citoyenneté, sous le thème « Démocratie », et les propositions soumises par les élèves ont été travaillées avec la collaboration des professeurs principaux ou des enseignants des différentes matières* [un éllève, école du Centre littoral].

> *Nous avons sollicité la collaboration de la radio locale, afin d'avoir accès au matériel nécessaire pour concrétiser notre proposition de radio scolaire* [un élève, Région métropolitaine de Porto].

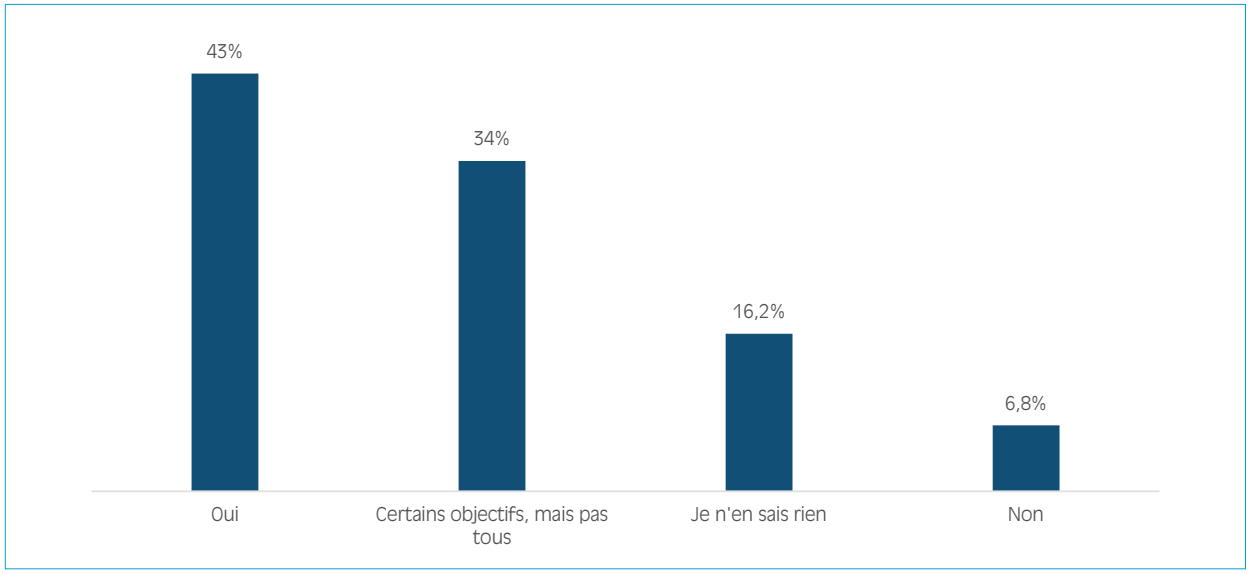
8 Résultats et impacts du BPE

Cinq ans après le lancement de l'initiative, dans un contexte national où les expériences de démocratie participative se multiplient et où les budgets participatifs sont devenus une pratique largement connue de la population portugaise, il est important d'avoir une idée de la façon dont les acteurs directement impliqués évaluent les résultats et les impacts du BPE. Cette évaluation peut être considérée comme un indicateur générique de la durabilité de l'initiative. Elle est également importante, car elle permet d'évaluer les écarts éventuels entre les attentes et le degré de satisfaction à l'égard des résultats.

Appréciation de la réussite de l'initiative

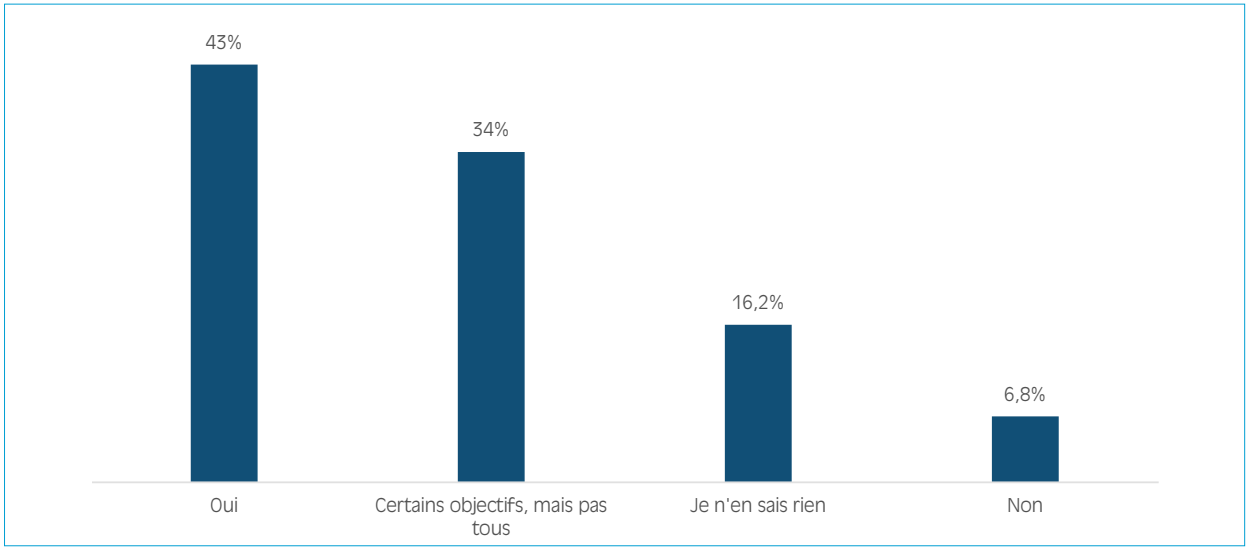
On observe une grande diversité d'opinions lorsqu'on demande aux acteurs impliqués si l'initiative a jusque-là atteint ses objectifs (*Graphique 39*). Même si le « Oui » est la réponse qui l'emporte (43 %), 6,8 % répondent « Non », 16,2 % disent ne pas savoir, et 34 % répondent que seuls certains objectifs ont été atteints.

Graphique 39. « L'initiative a-t-elle atteint jusque-là ses objectifs ? »
Réponses toutes catégories confondues



Le « Oui » est la réponse la plus fréquente dans tous les groupes, à l'exception des élèves et des membres des associations de parents d'élèves, s'agissant de savoir si l'initiative a atteint ses objectifs (*Graphique 40*). À l'exception des directeurs d'établissement et des membres des comités de gestion, les pourcentages de ceux qui considèrent que l'initiative n'a pas atteint ses objectifs ou de ceux qui ne savent pas si elle a atteint ses objectifs varie de 20 % pour les enseignants à 45,5 % pour les membres des associations de parents d'élèves.

Graphique 40. « L'initiative a-t-elle atteint jusque-là ses objectifs ? »
Réponses par catégorie d'acteurs



Le fait que les parents et les membres des associations de parents d'élèves soient plus négatifs à l'égard de l'initiative est le résultat de deux phénomènes : 1) une plus faible implication de ces groupes par rapport à celle des autres groupes ; et, 2) une certaine frustration liée aux attentes des associations de parents d'élèves quant aux possibilités d'une plus grande participation à la vie scolaire. Le BPE ne se présente pas comme un projet visant spécifiquement à accroître la participation des parents et des associations de parents d'élèves à la gestion des écoles ; cependant, à leurs yeux, toute initiative en faveur de la démocratie et de la participation à la gestion des écoles devrait aussi leur garantir une plus grande participation. Or, le but du BPE étant avant tout de développer ces compétences chez les élèves, les écoles souhaitent éviter une trop forte interférence des parents ; par voie de conséquence, l'implication de ce groupe reste distante, indirecte et, inévitablement, plus susceptible de générer des évaluations négatives.

Comme le montrent les témoignages ci-dessous (*Témoignage 7*), les directeurs d'établissement, les professeurs et les membres des comités de gestion font surtout état de problèmes d'harmonisation des propositions similaires ou complémentaires, et de difficultés pour mettre en œuvre en temps voulu (entre mai et décembre de chaque année) certains projets gagnants. Les difficultés de mise en œuvre des propositions, que ce soit pour des raisons budgétaires ou à cause de la brièveté des délais accordés, expliquent probablement pourquoi 7 % des répondants estiment que, jusqu'à présent, l'initiative n'a pas atteint ses objectifs et 34 % que seulement certains objectifs ont été atteints. Un nombre indéterminé de projets gagnants ne sont finalement pas menés à bien, et d'autres ne répondent pas aux attentes de leurs auteurs ou de leurs électeurs. Les attentes initiales sont souvent déçues lorsqu'il s'agit d'évaluer les propositions soumises au vote. Très souvent, cela est dû au fait que les projets présentés ne rentrent pas dans l'enveloppe budgétaire du BPE de l'établissement. D'autre part, si l'initiative a pour effet d'encourager une culture de la participation, ce résultat – par ailleurs indéniable – n'est pas immédiatement visible. On a tendance à évaluer les résultats de l'initiative par rapport à l'exécution des projets gagnants, et non par rapport à ses effets moins tangibles, qui découlent principalement des discussions autour des projets et du déroulement du processus tout entier.

Témoignage 7.Difficultés pour mettre en œuvre l'initiative

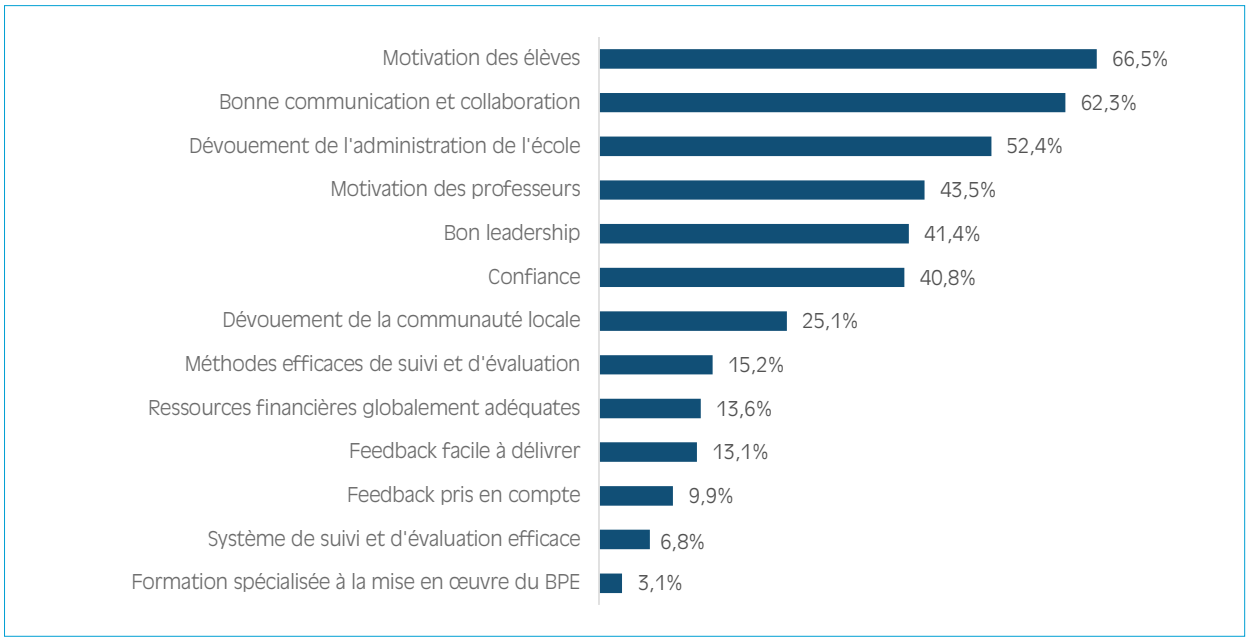
> *L'objectif est que les élèves puissent activement faire entendre leur voix à l'école. C'est un objectif noble. Toutefois, la limite financière imposée conduit à ce que, de mon point de vue d'adulte, les élèves soient tout simplement trompés. En revanche, surtout avec les jeunes élèves, un effort supplémentaire est nécessaire pour s'assurer que les projets sont réellement conçus par les élèves et non par les parents ou l'association de parents d'élèves* [un professeur, région de l'Alentejo].

> *Malheureusement, au fil des années, les élèves ont proposé diverses possibilités d'acquisition de biens pour améliorer l'école, mais la direction de l'école n'a jamais tenu compte de ces propositions* [un élève; groupement d'écoles du Centre intérieur].

> *Le BPE a enregistré une faible participation des élèves. Les projets gagnants ne sont pas toujours menés à bien. Ou bien leur exécution prend beaucoup de temps. La diffusion de l'initiative au sein de la communauté scolaire est également faible, voire inexistante* [un membre du conseil général d'une école, représentant les parents d'élèves, région de l'Algarve]..

Raisons invoquées du succès (ou de l'insuccès) de l'initiative

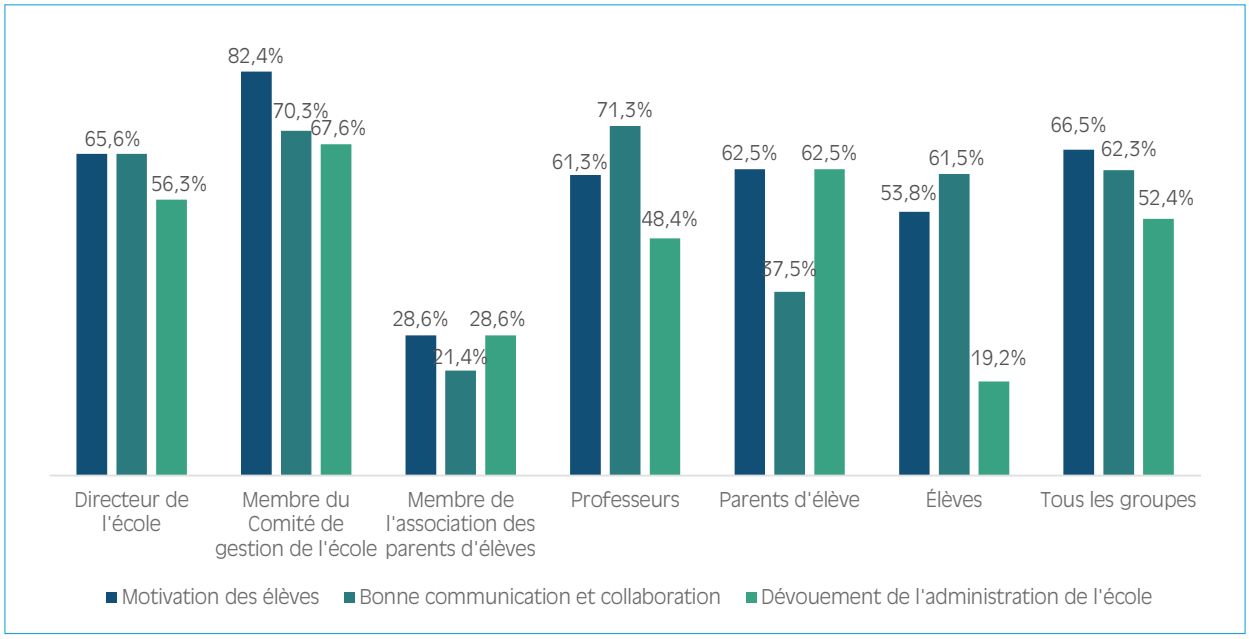
Graphique 41. Raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs (tous acteurs confondus)



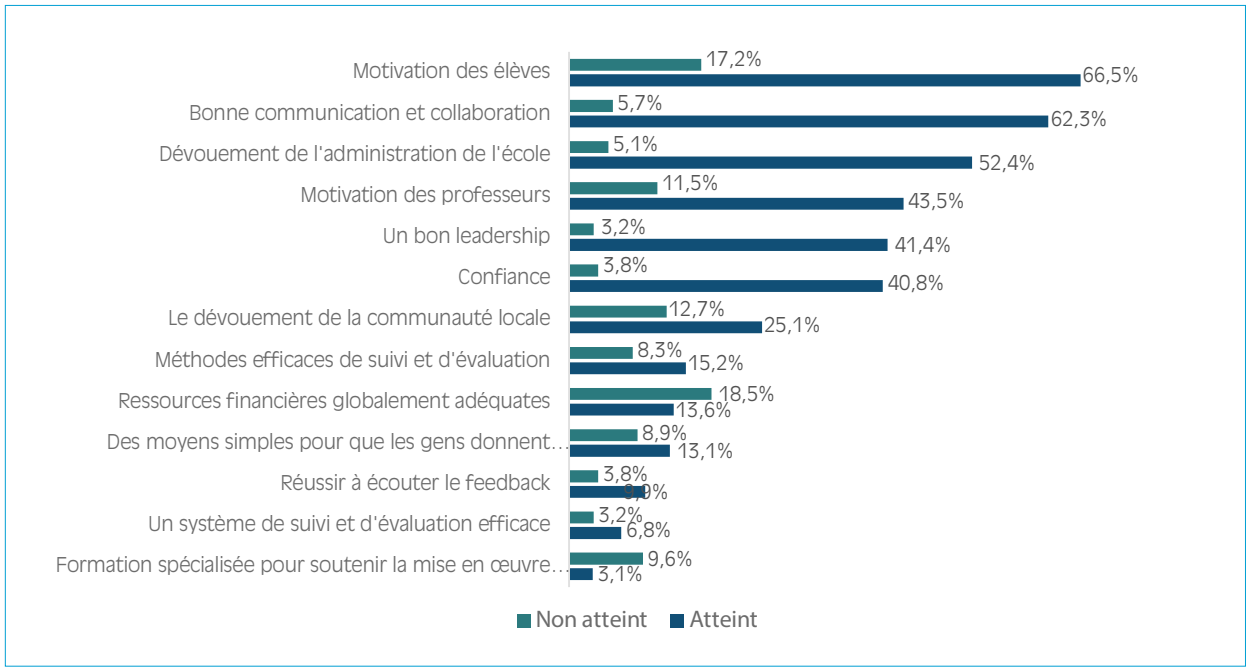
Il est très significatif (*Graphique 42*) que la « motivation des élèves » soit le facteur le plus cité (66,5 %) par ceux qui considèrent que, jusque-là, l'initiative a atteint ses objectifs. Même si c'est aussi (*Graphique 43*) la deuxième raison la plus invoquée (17,2 %) pour justifier pourquoi l'initiative n'a pas encore atteint ses objectifs. La communication et la collaboration (62,3 %), la mobilisation de l'administration scolaire en faveur de l'initiative (52,4 %), la motivation des enseignants (43,5 %), le leadership (41,4 %) et la confiance (40,8 %) sont tout aussi importants pour atteindre les objectifs. Il en ressort que ce sont les facteurs personnels, tels que la motivation, le dévouement et la capacité de leadership qui permettent à l'initiative d'atteindre ses objectifs. Les facteurs

organisationnels (méthodes efficaces de suivi et d'évaluation ; ressources financières suffisantes ; questions liées au retour d'information, entre autres) sont considérés comme beaucoup moins pertinents pour le succès de l'initiative. Les ressources financières (18,5 %) et, en troisième position, le dévouement de la communauté locale (12,7 %) figurent parmi les raisons les plus pertinentes pour expliquer le fait que l'initiative n'a pas encore atteint ses objectifs. La formation spécialisée pour soutenir la mise en œuvre de l'initiative est la seule raison invoquée davantage pour expliquer la non-atteinte que pour l'atteinte des objectifs.

Graphique 42. Raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs (par catégorie d'acteurs)



Graphique 43. Les trois principales raisons pour lesquelles l'initiative a atteint ses objectifs (par catégorie d'acteurs)

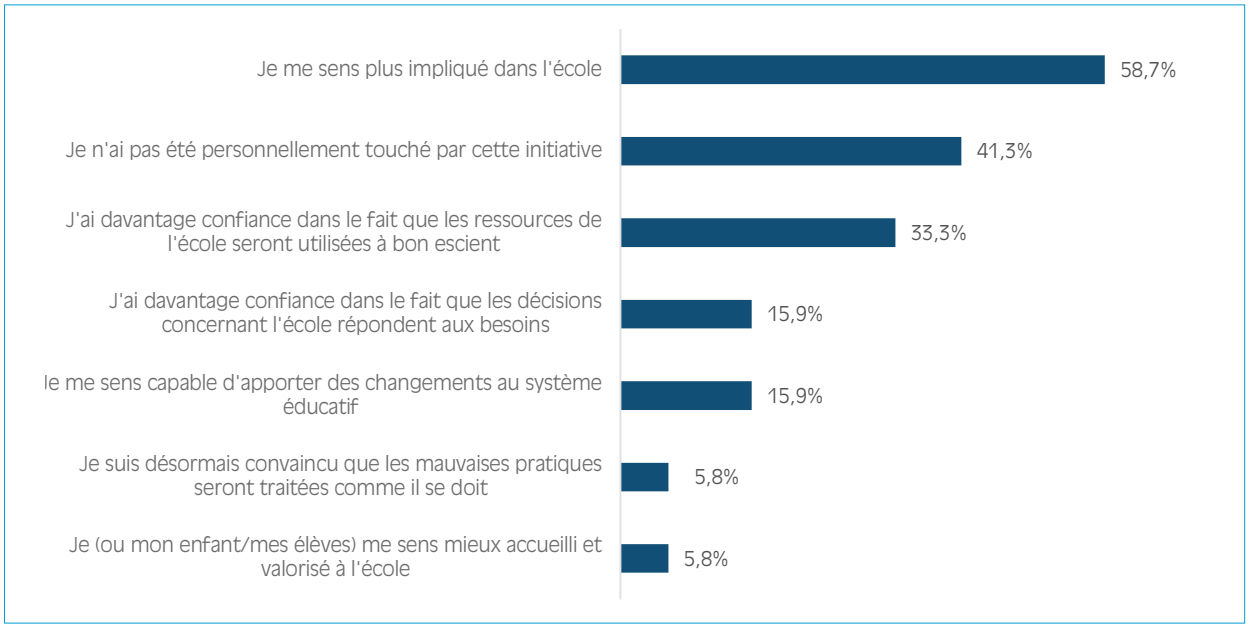


Si nous considérons les trois raisons les plus choisies pour expliquer pourquoi l'initiative a déjà atteint ses objectifs, nous constatons que tous les groupes (à l'exception des membres des associations de parents d'élèves et des parents d'élèves) maintiennent la même hiérarchie de raisons (*Graphique 43*). Les membres du comité de gestion de l'école sont ceux qui attachent le plus d'importance à la motivation des élèves comme facteur de succès. Pour les élèves, le plus important (encore plus que la motivation des élèves) est la communication et la collaboration.

Impact au niveau personnel et principaux mérites du BPE

Le plus grand mérite de l'initiative semble être de favoriser une meilleure intégration à l'école et d'accroître la motivation. Parmi les répondants, 58,7 % se sentent plus impliqués à l'école grâce au BPE. Et même si 41,3 % déclarent ne pas se sentir personnellement concernés par l'initiative, un tiers d'entre eux indiquent néanmoins avoir davantage confiance dans la bonne utilisation des ressources de l'école. Les répondants sont 15,9 % à reconnaître que l'initiative les a aidés à se sentir plus aptes à introduire des changements dans le système éducatif et qu'elle leur a donné plus de confiance dans le fait que les décisions concernant l'école répondent aux besoins (*Graphique 44*). Ces dimensions montrent que l'impact positif de l'initiative va bien au-delà de la concrétisation de la proposition gagnante et des avantages directs que sa mise en œuvre apporte à la communauté scolaire.

Graphique 44. « Comment avez-vous été personnellement affecté par le BPE ? »
Réponses tous acteurs confondus



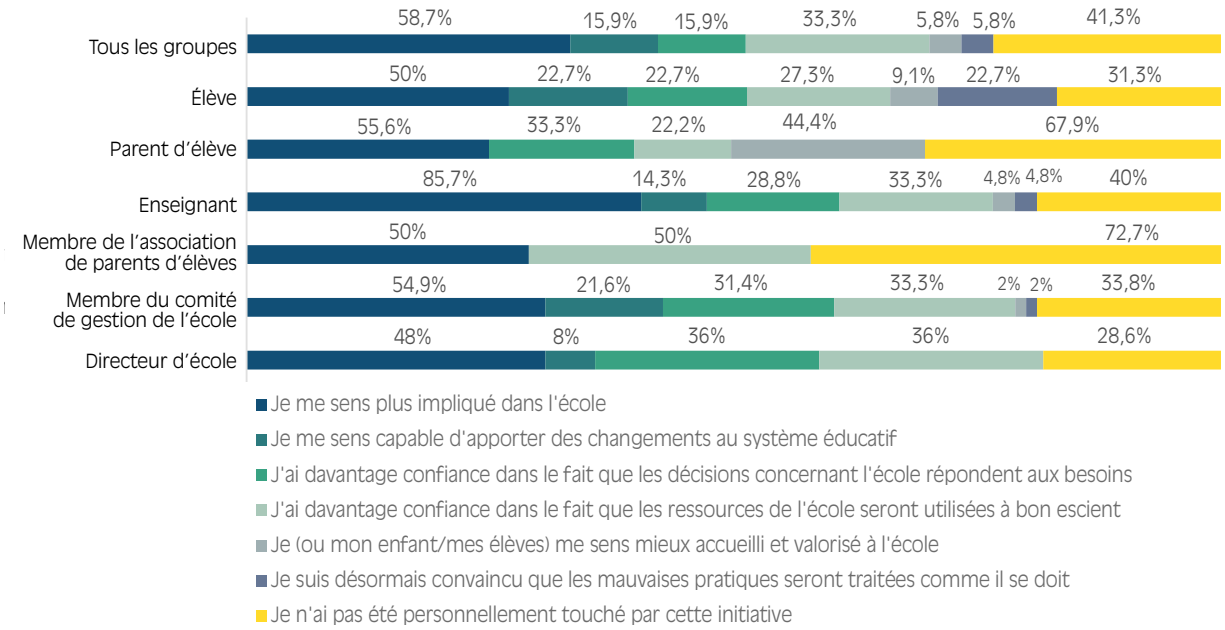
Chez les enseignants, le BPE favorise particulièrement le sentiment d'être plus impliqué dans l'école. Ils sont 85,7 % à avoir choisi cette option. Les élèves (22,7 %) et les membres du comité de gestion de l'école (21,6 %) sont les deux groupes les plus nombreux à reconnaître que le BPE les a aidés à se sentir plus aptes à apporter des changements dans le système éducatif. Les parents et les représentants des associations de parents d'élèves sont relativement nombreux à dire qu'ils n'ont pas été personnellement touchés par l›initiative (*Graphique 45*).

Les répondants ont désigné l'influence accrue des élèves à l'école comme la valeur globale la plus importante (52,5 %) de l'initiative (*Graphique 46*). Un peu plus d'un tiers cite une meilleure utilisation des ressources comme principale valeur globale de l'initiative. Un meilleur environnement d'apprentissage pour les élèves (30,1%), une meilleure allocation des ressources (28,3 %), plus de justice et d'équité à l'école (25,1 %) et une plus grande inclusion des groupes marginalisés (16,9 %) sont également identifiés comme les valeurs globales les plus importantes de l'initiative.

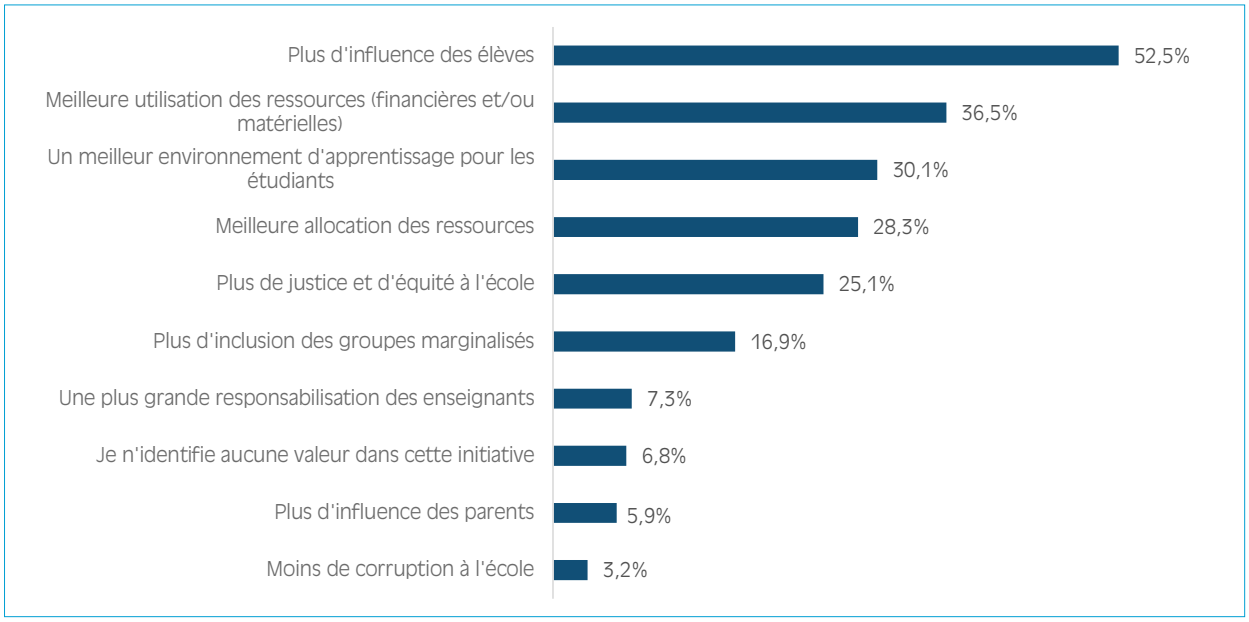
Bien que les écoles secondaires portugaises se soient attachées depuis la fin des années 1980 à mettre en place des formes de participation des élèves (Lima, 1988), ces objectifs n'ont jamais vraiment été atteints. Ceci est notamment dû au fait que les objectifs étaient principalement axés sur les idéaux de représentativité des élèves dans les organes de gestion des établissements et sur les principes de démocratie représentative. À cet égard, la démocratie participative et, plus concrètement, le budget participatif des écoles, matérialisent, bien qu'avec certaines limites, des formes de participation plus transversales et considérées comme plus inclusives par les acteurs impliqués.

Affiche appelant à participer au BPE (document « de motivation »), à l'attention des élèves du 3e cycle.
Sont rappelés les moyens de prendre connaissance des propositions (le site de l'école, les envois aux élèves), les défis relevés par les candidats (être créatifs, défendre leurs propositions en mode virtuel), la continuation des projets en cours, ainsi que la date du vote : le 24 juin, Jour des Élèves.
Source : groupement d'écoles de Quinta do Conde (au sud de Lisbonne)

Graphique 45. «Comment avez-vous été personnellement affecté par cette initiative ?» Réponses par catégorie d'acteurs

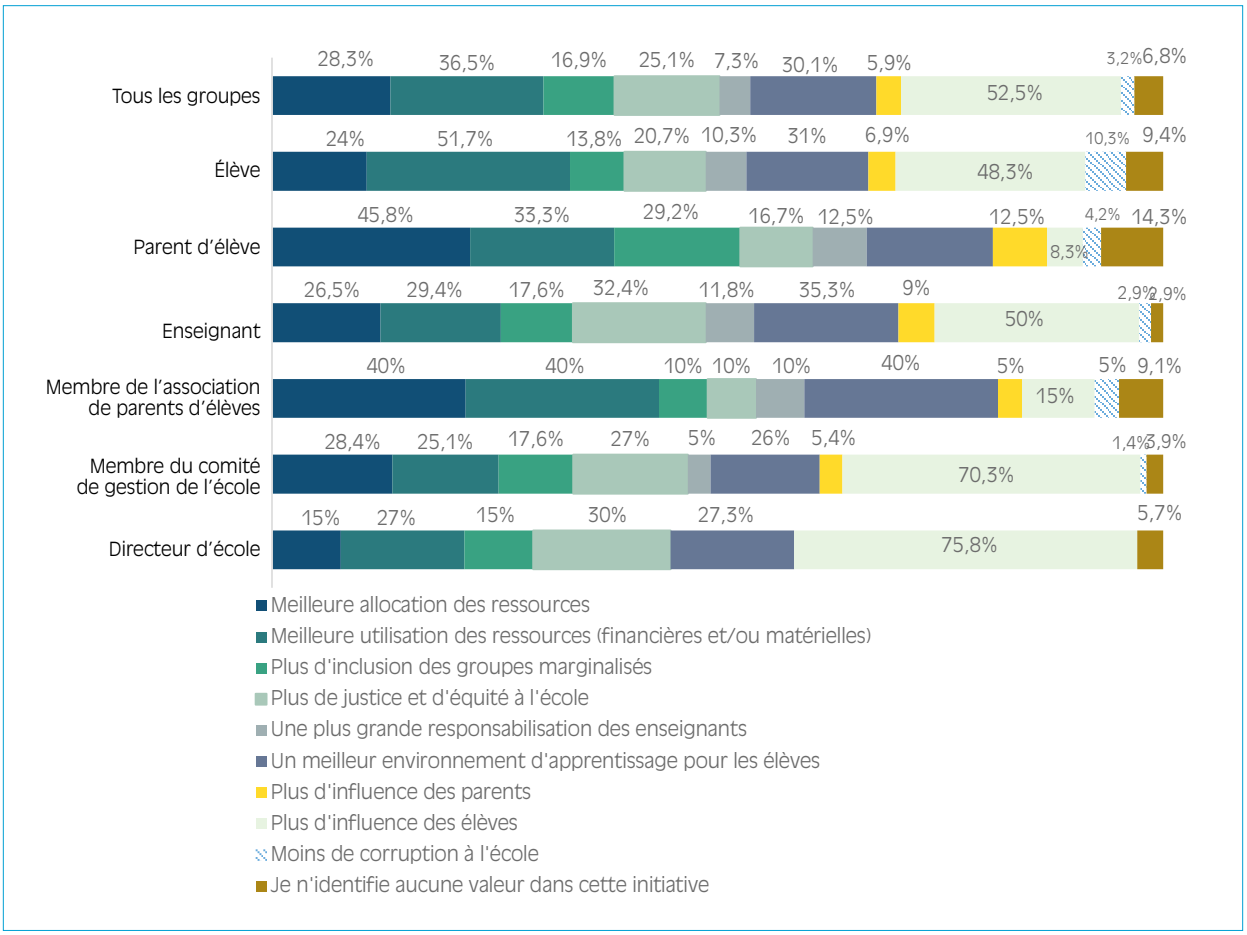


Graphique 46. «Quelle est, selon vous, la valeur globale la plus importante de cette initiative ?» Réponses toutes catégories confondues



Ce sont les directeurs d'établissement (75,8 %) et les membres du comité de gestion de l'école (70,3 %), mais aussi les enseignants (50 %) et les élèves (48,3 %), qui mettent en avant, comme valeur globale la plus importante, l'influence accrue des élèves dans l'école (*Graphique 47*). Les élèves (51,7 %) et les membres des associations de parents d'élèves (40 %) estiment que la valeur globale la plus importante de l'initiative est une meilleure utilisation des ressources financières et/ou matérielles. L'amélioration de l'environnement d'apprentissage des élèves est reconnue transversalement comme la valeur globale la plus importante de l'initiative mise en place par le BPE.

Graphique 47. «Quelle est, selon vous, la valeur globale la plus importante de cette initiative ?» Réponses par catégorie d'acteurs

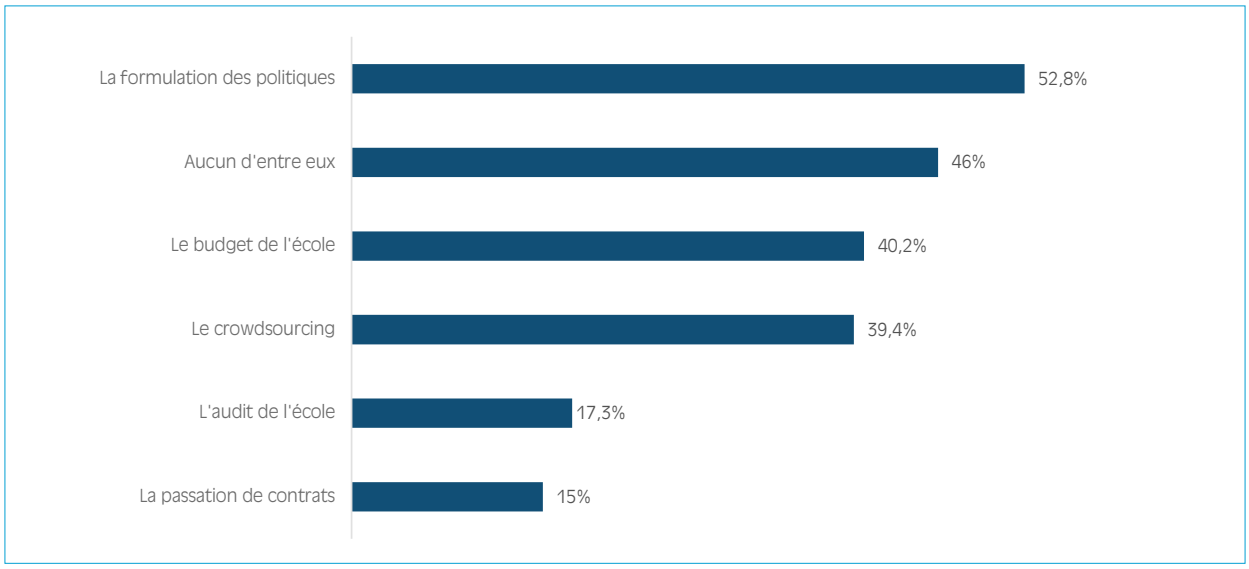


Envie de s'investir à l'avenir dans le BPE

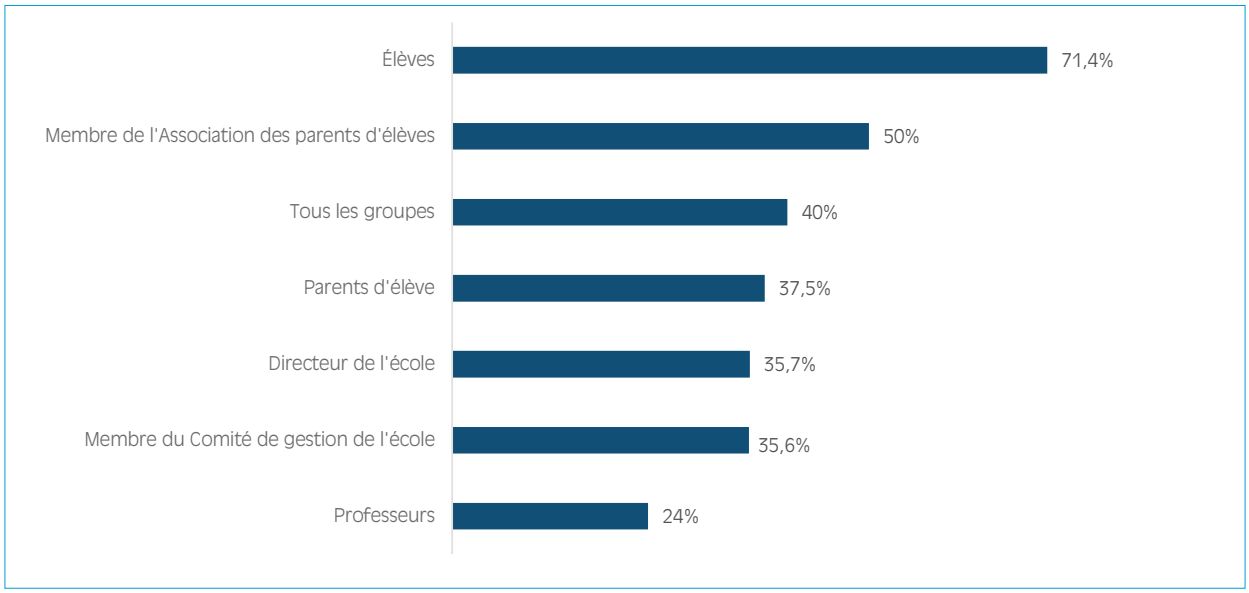
Près de la moitié (47 %) de l'échantillon déclare ne pas vouloir s'impliquer à l'avenir dans un quelconque domaine de la gestion de l'éducation (*Graphique 48*). En revanche, être impliqué à l'avenir dans la formulation des politiques est un scénario souhaitable pour 53 % des répondants. Le troisième domaine de la gestion de l'éducation dans lequel les répondants aimeraient être impliqués à l'avenir est le budget de l'école (40,2 %).

Les élèves (71,4 %), beaucoup plus que tous les autres groupes, expriment spécifiquement le désir d'être impliqués à l'avenir dans le budget participatif des écoles (*Graphique 49*).

Graphique 48. « À l'avenir, dans quels domaines de la gestion de l'éducation aimeriez-vous être impliqué ? » Réponses toutes catégories confondues

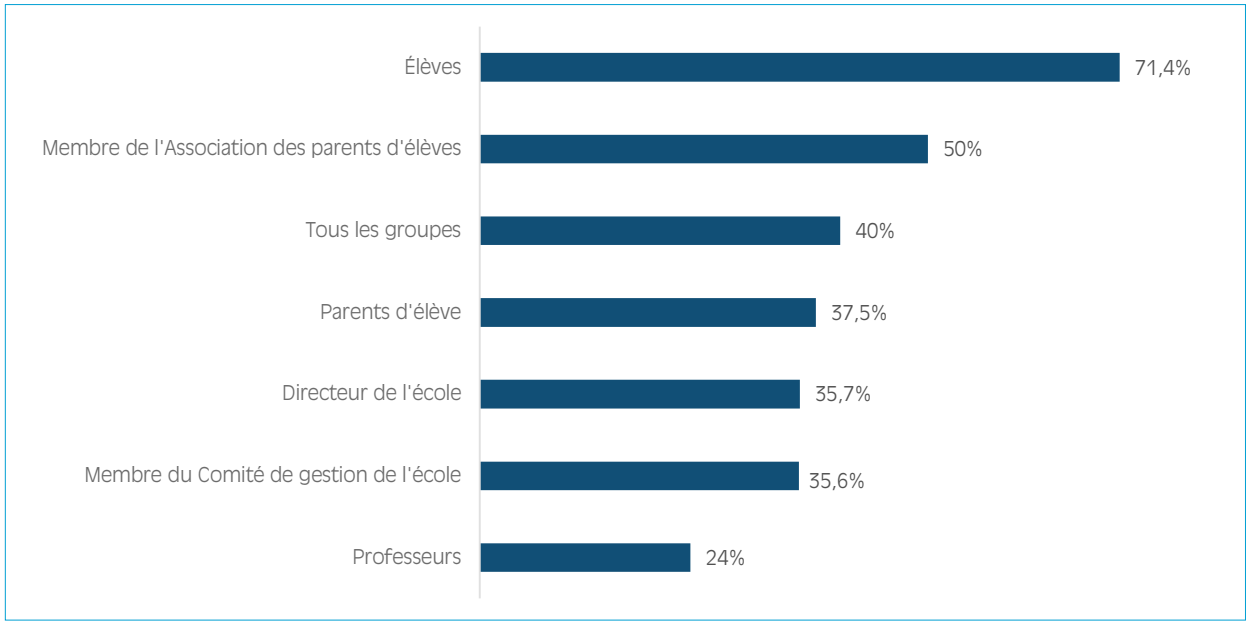


Graphique 49. « Souhaitez-vous être impliqué à l'avenir dans le budget scolaire ? » Réponses « Oui » par catégorie d'acteurs



Ceci contraste fortement (*Graphique 50*) avec le faible désir des élèves (seulement 14,3 %) de participer à l'avenir à l'élaboration des politiques. À l'inverse, les enseignants (64,7 %), les directeurs d'établissement (64,3 %) et les membres du comité de gestion de l'école (62,2 %) tiennent particulièrement à ce rôle.

Graphique 50. « Souhaitez-vous être impliqué à l'avenir dans l'élaboration des politiques ? » Réponses « Oui » par catégorie d'acteurs



Même s'il existe un certain niveau d'insatisfaction, les résultats du BPE sont considérés par la grande majorité des participants comme globalement positifs. L'impact de l'initiative ne se limite pas à des résultats à court terme. La plus grande vertu du BPE est sans aucun doute d'encourager une culture de la participation dans les écoles. Le BPE, à l'instar d'autres types de budgets participatifs, est un outil essentiel pour l'éducation civique et l'approfondissement de la démocratie (Sintomer *et al.*, 2012).

9 Conclusion et recommandations

L'école a pour responsabilité de fournir aux élèves les compétences nécessaires pour vivre et travailler dans une démocratie. En ce sens, elle devrait être elle-même une expérience de la démocratie (Soder, 1996). De plus, l'éducation à la citoyenneté démocratique dans les écoles (Bîrzea *et al*., 2005) fait partie depuis longtemps des objectifs et de la mission de l'école. Dans les démocraties occidentales, notamment, l'entrée dans le XXIe siècle a conduit à la reconnaissance du droit des enfants et des jeunes à participer à la vie de la communauté, entraînant l'émergence d'actions innovantes capables de garantir ce droit. L'exercice de ce droit et le développement de ces actions doivent être présents dans les écoles, afin de renforcer les compétences, la confiance et la participation aux institutions démocratiques, dont l'école fait partie en tant que pilier sur lequel se fondent et se nourrissent les démocraties. Face à ce nouveau défi, les enfants et les jeunes sont censés avoir une voix active dans les décisions de gestion et dans le développement de projets visant à transformer la réalité scolaire (Abrantes *et al*., 2018).

Dans ce contexte, le BPE, développé comme une politique publique à l'échelle nationale au Portugal depuis 2017, constitue une mesure particulièrement innovante. Cette initiative fait partie d'un ensemble de réponses à la crise de légitimité des institutions du gouvernement représentatif, cherchant à créer de nouveaux espaces de participation et un contexte de dialogue permanent entre les acteurs qui gravitent autour de ces institutions (Allegretti *et al*., 2012). Comme le rappellent Abrantes *et al*. (2018), la stratégie nationale portugaise pour l'éducation à la citoyenneté lancée en 2017 en même temps que le BPE considère qu'il ne suffit pas d'apprendre la citoyenneté et la démocratie par les livres, selon des approches traditionnelles, mais qu'il est fondamental de l'expérimenter au sein des institutions auxquelles les jeunes participent, particulièrement l'école. Cela constitue également un instrument important de l'agenda de l'éducation inclusive, celle-ci étant liée aux principes de justice et de transformation sociale, ainsi qu'à une vision de l'école comme communauté d'apprentissage (Abrantes, 2021 ; Cunha, 2018)

Dès lors, la question fondamentale est de savoir si le BPE et, plus largement, la participation des élèves, deviendront simplement un autre « instrument » de participation à l'ordre du jour des organismes publics et/ou s'ils entraîneront des changements sociaux et politiques notables, notamment dans les écoles et dans les processus d'apprentissage.

Toutefois, le fait que certaines propositions gagnantes n'ont finalement pas été réalisées, ou qu'elles n'ont été que partiellement réalisées, incite à réfléchir aux limites de cette initiative et à formuler quelques recommandations. D'autant plus que la non-mise en œuvre des propositions gagnantes finit par avoir un effet démotivant sur le processus participatifs.

- Il serait judicieux que les écoles considèrent le BPE comme **un processus plutôt que comme une fin en soi**, l'importance de la participation ne résidant pas dans l'implication de l'école dans l'initiative mais dans la participation et l'implication des élèves dans le processus. À cet égard, alors que les parents et les associations des parents d›élèves se plaignent de se sentir plutôt exclus du processus, il est important que les élèves eux-mêmes se forgent des idées sur les changements qu›ils veulent introduire dans leur école par le biais du BPE. Deux tendances récentes dans l'évolution de l'initiative peuvent être considérées comme des axes complémentaires de consolidation pour l'avenir proche. D'une part, la thématisation de chaque édition annuelle (mise en place par la première fois en 2022). D'autre part, l'inclusion et la discussion du thème de l'édition annuelle dans les programmes des cours, notamment dans le cours de l'éducation à la citoyenneté. Cela permet en effet d'approfondir des idées, de les consolider et de faire en sorte qu'elles soient davantage ancrées dans la réalité.

- Il convient de mentionner, en relation avec l'insatisfaction enregistrée des parents et des associations de parents concernant leur participation à l'initiative, que les expériences menées dans les écoles pour étendre la proposition de budgets participatifs aux groupes d'âge inférieurs se traduisent pas une implication excessive des parents. Leur intervention ne contribue à renforcer ni la capacité critique et réflexive ni l'autonomie que le BPE préconise. Nous recommandons donc que **l'initiative conserve comme public cible les tranches d'âge de 12 à 17 ans**.
- Garantir que le processus soit véritablement participatif est tout aussi important que respecter des délais de réalisation du BPE fixés à l'échelle nationale (voir *Figure 3*) et qu'élaborer une idée réalisable et pertinente. Dans cette perspective, le débat constitue une dimension essentielle. Il implique à la fois un examen de la proposition par le comité de gestion de l'école et un débat public avec la communauté scolaire. Ceux qui proposent et ceux qui votent sont censés apprendre à écouter et à argumenter. Compte tenu, toutefois, de la structure hiérarchique de la communauté scolaire, éviter les formes paternalistes d'écoute sélective constitue un défi (Allegretti *et al.*, 2012). Nous recommandons à cet égard que **les élèves disposent d'autonomie dans la manière d'organiser le processus de discussion des idées, et que les écoles réservent des horaires de grande écoute** pour permettre un large débat.
- Le vote devraitt-il être obligatoire ? C'est une question plus controversée, concernant à la fois le BPE et les élections en général. Peu d'écoles essaient de rendre le vote obligatoire. Les directions des écoles se contentent d'exercer une pression sur les élèves pour qu'ils votent aux élections du BPE. Nous pensons qu'un processus dans lequel **les propositions pourraient émerger et être débattues dans les contextes d'apprentissage liés à l'enseignement** de certaines matières favoriserait des taux plus élevés de participation au débat et au vote.
- Il existe plusieurs expériences au Portugal, dont certaines sont mentionnées ici, dans lesquelles les municipalités et/ou les conseils paroissiaux se joignent à l'initiative BPE pour renforcer la capacité budgétaire des propositions gagnantes. Nous considérons non seulement que cette approche est judicieuse, mais qu'elle doit être renforcée et améliorée. La recommandation formulée ici est que **les entités administratives municipales, au lieu de développer des budgets participatifs spécifiques pour les écoles, rejoignent formellement l'initiative BPE** en augmentant son allocation budgétaire. Une telle décision permettrait, par l'allocation de petits fonds municipaux, de faciliter l'exécution du budget.

  Dans le contexte actuel de municipalisation des politiques éducatives, ce partenariat devrait être renforcé par l'inclusion formelle de techniciens municipaux dans les comités locaux du BPE de chaque école ou groupement d'écoles. Cette option devrait être accompagnée du développement d'un processus de formation au niveau interne (Consórcio @ventura, s.d.), impliquant les techniciens municipaux et les cadres intermédiaires, facilitant la réalisation et la mise en œuvre des propositions gagnantes. Le renforcement de l'allocation budgétaire, par cette voie, ou bien par l'augmentation de la contribution de l'État central par le biais du ministère de l'Éducation, permettrait de favoriser des projets de plus grande envergure et d'accroître les mécanismes de partage réel du pouvoir de décision avec la communauté scolaire. De fait, les budgets de 500 euros par an que le BPE met à disposition des propositions gagnantes sont adaptés à une logique expérimentale, mais constituent souvent un obstacle à la faisabilité des propositions soumises au BPE.
- Enfin, l'initiative ne dispose pas de suivi à l'échelle nationale. C'est pourquoi nous recommandons la **création d'un système structuré de suivi à l'échelon national** permettant de mieux comprendre comment l'initiative a progressé au cours des six dernières années, et d'apporter des améliorations d'année en année. Il est particulièrement important d'en savoir plus sur les raisons de la participation intermittente (non régulière) de certaines écoles, de partager les bonnes pratiques dans la gestion locale de l'initiative, et enfin de connaître les raisons de la non-réalisation ou de réalisation limitée de certaines propositions gagnantes.

Bibliographie

Abrantes, Pedro. 2021. "Educação Inclusiva: Proposta de quadro analítico e aplicação ao caso portugués". In: *Revista Portuguesa de Educação*, 2021, 34 (2): 2541. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.21814/rpe.18677*

Abrantes, Pedro; Lopes, Alexandra; Baptista, José Manuel. 2018. « The Schools Participatory Budgeting (SPB) in Portugal ». In : *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Publié sous la direction de Nélson Dias, p. 469-476. Epopeia Records.

Albernaz, Vinícius Barbosa. 2020. *Parlamento dos Jovens. Dissertação de Mestrado.* Covilhã: Universidade da Beira Interior. Disponible à l'adresse : *https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/10800*

Albernaz, Vinicius Barbosa ; Vieira, Maria Manuel. 2021. *Parlamento dos jovens: programas, processos e experiências*. Observatório Permanente da Juventude, OPJ. Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais. Disponible sur *https://repositorio.ul.pt/handle/10451/51030*

Allegretti, Giovanni ; Dias, Nelson ; Antunes, Sofia. 2016. « Transformar o território promovendo a cidadania: metodologias em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais ». In : *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, 2016, nº 14, p. 143-175.

Allegretti, Giovanni; Luz da Silva, Maria Andrea; Freitas, Francisco. 2012. « Experiências participativas da juventude em Portugal: reflexões emergentes do caso do OPJ da Trofa ». In : *O público e o privado*, EdUECE, 2012, p. 155-205. Disponible à l'adresse : *https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/42268*

Área Governativa da Educação. s. d. *Dados 2016-2018 – OPEscolas*. OPE - Escolas. [Consulté le 7 juin 2022]. Disponible à l'adresse : *https://opescolas.pt/2016-2018*

Bîrzea, César ; Cecchini, Michela ; Harrison, Janez ; Krek, Cameron ; Spaji-Vrkaš, Vedrana. 2005. *Outil pour l'assurance de la qualité de l'éducation à la citoyenneté démocratique à l'école*. Paris : UNESCO.

Consórcio @ventura. s. d. *Orçamento participativo – crianças e jovens. Manual do recurso*. Fazer Escola com o Escolhas. São Brás de Alporte l: Associação In Loco, Câmara Municipal de São Brás de Alportel, Agrupamento Vertical de escolas de São Brás de Alportel e Escola Secundária José Belchior Viegas. [Consulté le 21 janvier 2022]. Disponible à l'adresse : *http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/a3daa5b1-2931-498d-992c-46df4b4e96b9/files/OP_crian%C3%A7as_e_jovens_manual.pdf*

Cunha, Michaël Belmiro da. 2018. *Dinâmicas de participação das crianças: o orçamento participativo das escolas: estudo de caso*. Disponible à l'adresse : *http://repositorium.sdum.uminho.pt/*

Diário de Notícias. 2022. « 'Funchal – Uma Cidade Inteligente' foi o projecto vencedor da iniciativa 'Jovens em Participação' ». In : *Diário de Notícias*, 10 mai 2022. Disponible à l'adresse : *https://www.dnoticias.pt/2022/5/10/310306-funchal-uma-cidade-inteligente-foi-o-projecto-vencedor-da-iniciativa-jovens-em-participacao/*

Dias, Nélson. 2009. « Apresentação ». In : Nélson Dias (Coord.). Actas de Lisboa – III Encontro Nacional sobre Orçamento Participativo, 19 e 20 de Junho 2009 (p. 8-12). Lisboa : Orçamento Participativo Portugal

Falanga, Roberto. 2018. « Orçamento Participativo Portugal (OPP): que modelo de scaling up? ». In : *Boletim de Análise Político-Institucional*, 2018, 14, p. 55-64. Disponible à l'adresse : *https://repositorio.ul.pt/handle/10451/35005*

Falanga, Roberto ; Ferrão, João. 2016. « Portugal Participa? Uma reflexão crítica sobre a democracia participativa em Portugal ». In : *Atas do IX Congresso Português de Sociologia – Portugal, território de territórios*. Faro : Associação Portuguesa de Sociologia. Disponible à l'adresse : *https://associacaoportuguesasociologia.pt/ix_congresso/docs/final/COM0113.pdf*

Fraga, Nuno Silva. 2011. « Educação e epistemologias. O contributo do orçamento participativo na (des) construção do conhecimento-emancipação ». In : *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 9, 2011, 4, p. 126-140.

Gibbs, Norman P.; Bartlett, Tara; Schugurensky, Daniel. 2021. « Does School Participatory Budgeting Increase Students' Political Efficacy? Bandura's 'Sources', Civic Pedagogy, and Education for Democracy ». In : *Curriculum and Teaching*, 2021, 36, 1, p. 527. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.7459/ct/36.1.02*

Governo da República Portuguesa. 2017. *Portugal integra Parceria para o Governo Aberto*. Disponible à l'adresse : *https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=portugal-integra-parceria-para-o-governo-aberto*

——. 2022. Iniciativa « *Orçamento Participativo das Escolas » convida alunos a apresentarem propostas*. Disponible à l'adresse : *https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=iniciativa-orcamento-participativo-das-escolas-convida-alunos-a-apresentarem-propostas*

Governo dos Açores. 2022. *Orçamento Participativo dos Açores com 30 projetos vencedores. Presidência do Governo dos Açores*. 18 février 2022. Disponible à l'adresse : *https://portal.azores.gov.pt/web/comunicacao/news-detail?id=5933751*.

Kim, Soonhee; Lee, Jooho. 2012. "E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government". In : Public Administration Review, 2012, 72, 6, p. 819-828. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x*

Lima, Licínio. 1988. Gestão das escolas secundárias. *A participação dos alunos*. Lisboa : Livros Horizonte.

Lourenço, Rui; Rolas, Helena; Jorge, Susana. 2014. *Uma ontologia para transparência no contexto do governo aberto*. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.18803/capsi.v14.347-363*

Ministério da Educação. 2022. *Faq – Perguntas e Respostas – OPEscolas*. Disponible à l'adresse : *https://opescolas.pt/faq-perguntas-e-respostas/*

——. 2022. « Mensagem Inicial. Escola+ ». In : *Escola+ 21|23*. Disponible à l'adresse : *https://escolamais.dge.mec.pt/mensagem*

Nico, Bravo. 2007. « Parlamento dos Jovens: aprender a Democracia ». In : *Revista Alentejo*, nº 18, p. 56. Disponible à l'adresse : *https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/18843*

Presidência do Conselho de Ministros. 2017. Resolução do Conselho de Ministros, nº 195/2017, de 22 de dezembro. Diário da República, 2017, nº 245/2017, Série I.

Programa Parlamento dos Jovens. 2021. *Programa Parlamento dos Jovens*. Disponible à l'adresse : *https://jovens.parlamento.pt/Paginas/default.aspx*

Rede de Autarquías Participativas. 2021. *Portugal Participa*. Disponible à l'adresse : *http://portugalparticipa.pt/*

Sintomer, Yves ; Herzberg, Carsten ; Röcke, Anja. 2012. « Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo ». In : *Sociologias*, 14, 30, p. 70-116. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.1590/S1517-45222012000200004*

Sintomer, Yves ; Herzberg, Carsten; Allegretti, Giovanni. 2012. *Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no mundo – um convite à cooperação global*. Bona: Engagement Global gGmbh. Disponible à l'adresse : *http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/12b319d7-d1f6-42f2-b693-f7aee7249b39/files/Aprendendo_com_o_sul.pdf*

Soder, Roger. Ed. 1996. *Democracy, education, and the schools.* 1st ed. The Jossey-Bass education series. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.

Souza, Antônio Artur de. 2019. *Orçamento participativo da criança e do adolescente: formação e participação social em gestão de políticas públicas.* Monografia (especialização). Belo Horizonte (BH) : Universidade Federal de Minas Gerais. Disponible à l'adresse : *https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/32096*

UNESCO. 2017. *Rendre des comptes en matière d'éducation : tenir nos engagements*. Paris : Editions UNESCO,

Vulfovich, Revekka. 2017. « Participatory Budgeting as an Instrument of Collaboration in Public Policy ». In : *Proceedings of the International Conference IMS-2017*, Saint-Petersburg, Russian Federation : ACM, 2017, p. 237-242. Disponible à l'adresse : *https://doi.org/10.1145/3143699.3143724*

L'ouvrage

Cet ouvrage, élaboré dans le cadre du projet de recherche de l'IIPE-UNESCO « Gouvernement ouvert dans l'éducation : retours d'expérience », porte sur les budgets participatifs des écoles mis en œuvre à l'initiative du ministère de l'Éducation du Portugal depuis 2017. Ces budgets participatifs permettent aux élèves de participer activement à l'élaboration d'un projet d'amélioration de leur école. Plus de 200 000 d'entre eux ont pu voter dans le cadre d'une des cinq éditions organisées à ce jour, et 90 % des écoles publiques portugaises y ont participé – faisant ainsi de ce projet la mesure la plus large et emblématique du pays en matière de gouvernement ouvert dans l'éducation.

Les entretiens réalisés pour cette étude dans les cinq grandes régions du Portugal continental auprès de directeurs d'établissement, de membres des comités de gestion d'école, de membres d'associations de parents d'élèves, d'enseignants et d'élèves mettent en évidence le succès de cette initiative dans la diffusion d'une culture participative au sein des établissements scolaires. Bien qu'elle n'implique pas la participation aux décisions majeures concernant la gestion des écoles, elle permet de renforcer le rôle des élèves dans les processus décisionnels, ainsi que leur sentiment d'appartenance et de responsabilité vis-à-vis de la communauté scolaire.

L'ouvrage se conclut par une liste de recommandations visant à améliorer les processus mis en œuvre dans chaque école, renforcer les partenariats entre écoles et autorités municipales dans le contexte d'une municipalisation croissante des politiques éducatives, et améliorer les mécanismes de suivi et d'évaluation par l'État..

Les auteurs

Paulo Peixoto est sociologue de formation. Professeur à l'Université de Coimbra, il coordonne l'Observatoire des politiques d'éducation et de formation au Centre d'études sociales.

Carla Martins est enseignante en géographie dans l'enseignement secondaire. Elle a travaillé dans plusieurs écoles du centre et du nord du Portugal.

ces
Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

9 789893 339435
ISBN: 978-989-33-3943-5