

# LES ARRONDISSEMENTS, UNE ÉCHELLE DE DÉLIBÉRATION BUDGÉTAIRE ?

Communication présentée lors du Colloque  
Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région  
Les 11 et 12 mai 2006

**Ève Gauthier**

Étudiante à la maîtrise en études urbaines  
Département d'études urbaines et touristiques  
UQAM

[gauthier\\_eve@courrier.uqam.ca](mailto:gauthier_eve@courrier.uqam.ca)

## **Introduction et objectifs**

Les métropoles émergent comme acteur à part entière au sein du processus de la mondialisation au même moment où croît une exigence accrue de la participation publique au niveau local comme forme d'action contre la crise de gouvernabilité au sein des sociétés complexes. Même si leurs pratiques se sont institutionnalisées, les mouvements sociaux jouent un rôle dans la démocratisation de la gestion publique. Dans ce sens, l'expérience du budget participatif de Porto Alegre inspire plus de 250 villes à travers le monde. À Montréal, à la faveur de restructurations municipales, les arrondissements gagnent de nouveaux pouvoirs et responsabilités. Les organismes communautaires montréalais interviennent dans ce nouveau palier et certains s'intéressent davantage aux questions de démocratisation de la gestion publique, notamment au niveau de l'aménagement ou même du budget.

Le mémoire qui inspire la présente communication propose d'étudier dans quelle mesure les organismes communautaires s'intéressent et s'impliquent dans les questions liées à l'élaboration du budget et du Programme triennal d'immobilisation (PTI) de certains arrondissements. Nous étudions les facteurs menant les organismes communautaires à s'intéresser aux questions budgétaires. Nous comparons les facteurs d'ouverture des élus et de présence de procédures claires avec les facteurs de mobilisation préalable autour d'enjeux urbains concrets. Nous posons l'hypothèse que les groupes communautaires vont se mobiliser sur des questions budgétaires en fonction d'une part d'ouvertures politiques des élus en ce sens, et d'autre part, de enjeux concrets soumis à l'exercice de participation budgétaire.

## **Problématique et cadre théorique**

La mondialisation se traduit aujourd'hui au sein des régions métropolitaines qui agissent comme centres d'innovation et de création de nouveaux marchés (Goldsmith, 2001). Par ailleurs, l'incapacité des institutions politiques à répondre aux défis de nouvelles régulations dans le contexte de globalisation et des sociétés complexes de la modernité avancée, entraîne une crise de la gouvernabilité (Duchastel et Canet, 2004). La décentralisation apparaît comme un moyen de combler le déficit démocratique (Duchastel et Canet, 2004), d'où un regain d'intérêt

pour la démocratie locale (Blondiaux, 2005 ; Neveu, 1999; Bherer, 2003 ; Latendresse, 2004) comme nouvel espace pour agir sur la crise de la gouvernabilité (Jouve, 2004). Ainsi, nous assistons depuis les années 1990, à l'émergence de la sphère municipale, et du palier local, comme lieu privilégié de la participation accrue des citoyens à la gestion des affaires de la ville (Bherer, 2003 ; Latendresse, 2004 ; Neveu 1999).

Dans une étude portant sur la participation citoyenne au sein des instances de quartier en France, Gontcharoff (1999) identifie les « expériences ascendantes » ou « partant du bas », où la population s'auto-organise à l'échelle d'un quartier, notamment à travers les associations, en vue d'influencer le pouvoir local en place. L'auteur distingue ces expériences de celles « descendantes » ou qui « partent du haut », soit du pouvoir municipal ou local et qui cherchent à atteindre la population, notamment par la médiation des structures de quartier. Certains avancent alors le concept de « participation imposée » (Guay). La trop grande faiblesse des moyens souvent mis en place pour favoriser des instances participatives témoigneraient également d'un manque de volonté politique en ce sens (Blondiaux, 2005).

L'approche institutionnaliste, empruntée aux sciences politiques, peut s'avérer pertinente à l'étude du contexte d'émergence de dispositifs de participation publique, à la pérennité du processus et à l'impact de ces dispositifs sur la prise de décision par les élus. Cette approche nous permettra de considérer les mécanismes de participation mis ou non de l'avant par les conseils d'arrondissement puisque une « institutionnalisation achevée de la participation devrait entraîner une transformation des comportements des processus d'action publique » (Bherer, 2004, p.51). Kitschelt (cité dans Neveu, 2002) propose un modèle d'analyse permettant d'articuler les structures des opportunités politiques et des politiques publiques. Il soutient qu'en fonction du degré d'ouverture politique, les mouvements sociaux pourront obtenir des gains procéduraux (obtention du statut d'interlocuteur officiel), substantiels (obtentions de réformes et de mesures concrètes) ou structureaux (obtention de transformation à la structure elle-même).

Si les mouvements sociaux montréalais ont subi un processus d'institutionnalisation au fil des ans, ils ont également participé au développement de nouvelles avenues permettant de dépasser les visions conservatrices de la modernité, et ce, à travers leur participation à la démocratie locale qu'ils ont contribué à renouveler (Hamel, 1995 ; Hamel et Silvestro, 2005). Les organismes communautaires peuvent être perçus comme des « tiers passeurs » dans une « démocratie de transaction » entre les élus et les citoyens et menant à des compromis avec l'État (Blanc, 1995). Les organismes communautaires se positionnent comme des modèles hybrides à l'intersection de la société civile et de la société politique (Sénécal, Germain, Morin, 2005).

Le budget municipal ou de l'arrondissement est l'expression des priorités qui sont faites. Si la Ville de Montréal et ses arrondissements ne sont pas légalement obligés de tenir des consultations publiques sur l'élaboration de leur budget, elles ont toutefois l'obligation d'en tenir informé les citoyens, tel qu'indiqué dans la charte de la Ville.

L'expérience phare du budget participatif de Porto Alegre, où la part du budget concernant les nouveaux investissements est décidée par les habitants, soit 17% du budget total, nous renseigne sur ses conditions d'émergence et de succès. Nous en retenons quelques facteurs dans le but de nous en inspirer et de nous permettre de distinguer divers types de démarches de participation publique reliés au budget des arrondissements. Premièrement, retenons la présence significative d'un mouvement associatif avec des capacités organisationnelles importantes (Avritzer, 2005). Un tel processus participatif émerge de la synergie entre la mobilisation à la base d'une vie associative autonome et l'action pro-active du gouvernement (Koonings, 2004, p.93). Un autre facteur de succès généralement évoqué est la présence d'une volonté politique de la part des élus de partager une partie de leurs pouvoirs avec la population (Allegretti et Herzberg, 2004). On souligne également la mise sur pied d'un mécanisme de participation directe de la population incorporée au processus de définition des politiques publiques (Dias, 2002) et appuyé par un support financier et organisationnel (Allegretti et Herzberg, 2004). De plus, il importe de soumettre de réels enjeux à la participation publique. Ainsi, la possibilité concrète d'améliorer leurs conditions de vie ou la concrétisation matérielle des intentions est l'un des facteurs favorisant la participation, bien au delà de l'idéal participatif (Dias, 2002 ; Fedozzi, 2002).

Selon Thibault (1991) les gens se mobilisent davantage dans des consultations concernant des enjeux concrets, les touchant directement et dont les mécanismes de participation sont clairement établis. Les citoyens vont participer s'ils peuvent obtenir des résultats et avoir de l'influence sur les prises de décisions (Godbout, 1983). Comme certains ont démontré que l'action menée par les organismes communautaires montréalais avait évolué vers un pragmatisme affirmé (Sénécal, Germain, Morin, 2005), nous chercherons à voir si une participation publique orientée sur des enjeux concrets, tel l'aménagement urbain, conduit les groupes à participer davantage aux questions budgétaires.

### **Éléments méthodologiques**

Nous avons choisi deux arrondissements où des élus ont ou démontrent dans leur discours une ouverture pour mettre de l'avant un processus de consultation publique sur l'élaboration du budget, soit Côte-des-neiges / Notre-dame-de-grâce et Plateau Mont-royal. Le premier tient une soirée de « consultation annuelle » sur le budget depuis 2002 et le second initie les « mercredis participatifs » pour la première fois en 2006. Nous comparons ces deux arrondissements avec deux quartiers où une démarche de revitalisation urbaine est en cours ou a eu lieu, soit St-Michel dans l'arrondissement St-Michel/Villeray/Parc extension avec le Chantier de revitalisation urbaine et sociale et Pointe Saint-Charles avec l'Opération populaire d'aménagement (OPA) dans l'arrondissement du Sud-Ouest. Nous utilisons la recherche documentaire, principalement les procès-verbaux des conseils d'arrondissements et l'analyse de l'information parue dans les journaux locaux. Notre principal outil de cueillette de données repose toutefois sur une série de 20 entrevues, 4 intervenants communautaires et un élu par arrondissement. Nous avons choisi les organismes en fonction de leur participation ou de leur intérêt soit pour les démarches de revitalisation urbaine ou pour les démarches entourant le processus consultatif du budget. Les entrevues ont été complétées, mais leur analyse en est à un stade préliminaire.

## Résultats préliminaires

Un nombre important d'intervenants communautaires ont mentionné leur relative méconnaissance de la « nouvelle » structure par arrondissement, de ses pouvoirs et de ses responsabilités. Il ressort toutefois une distinction claire dans la connaissance de ces enjeux entre les intervenants d'organismes communautaires et les coordonnateurs impliqués dans la concertation du quartier, ces derniers semblant avoir une vision plus globale des enjeux du quartier, en lien avec l'échelle de la ville. Par ailleurs, plusieurs intervenants communautaires ont dit ne pas aller aux conseils d'arrondissements, mais s'en tenir informés à travers leur représentant de la table de concertation. Dans l'ensemble des arrondissements, des intervenants communautaires ont critiqué le manque de convivialité des conseils d'arrondissements et émis plusieurs réticences quant à leur déroulement.

Dans les deux quartiers où se vit une revitalisation, des intervenantes ont mentionné qu'il n'était pas dans « la culture des groupes communautaires » de s'intéresser aux questions d'aménagement ni de démocratie locale et encore moins de s'y engager. Toutefois, l'expérience de l'OPA dans Pointe-Saint-Charles est un « début » et a visiblement mené la table de concertation locale à s'intéresser davantage aux questions du budget de l'arrondissement. Il est par ailleurs prévu de faire une formation aux groupes membres, en collaboration avec un fonctionnaire de l'arrondissement. L'OPA est par ailleurs en voie d'insuffler des changements institutionnels dans l'interface entre les groupes communautaires et l'arrondissement. En effet, un comité de suivi a été mis sur pied, composé d'une élue, de représentants de groupes communautaires et de fonctionnaires. La mairesse de l'arrondissement a confirmé être intéressée par la démarche de l'OPA qui a permis de « cerner un certain nombre de problèmes et certaines visions de pistes de solutions ». Elle se dit prête à en assurer un suivi mais en fonction des priorités de l'arrondissement pris dans son ensemble. Nous pouvons dire que ces groupes communautaires ont assurément obtenu des gains procéduraux, selon le modèle de Kishtel, en étant reconnu comme interlocuteur officiel et peut-être substantiels par la mise en place d'un comité de suivi de la démarche. Il ressort très clairement des entrevues que les groupes qui s'intéressent au budget de l'arrondissement le font suite à la démarche de l'OPA. Les quatre intervenantes ont tenu des propos similaires : « [Le budget] c'est important pour nous autres dans la mesure où ça va nous permettre de négocier avec l'arrondissement des choix d'aménagement ».

Quant au quartier St-Michel, on constate certaines similitudes avec Pointe St-Charles. Toutefois, si le coordonnateur de la table de concertation participe régulièrement aux conseils d'arrondissement, il semble que l'interface se fasse davantage dans la concertation entre élus et intervenants communautaires, ce qu'aurait favorisé le Chantier sur la revitalisation. De bonnes relations existent entre la mairesse, certains élus et les groupes communautaires. Par ailleurs, la démarche de revitalisation comporte un espace de participation citoyenne qui vise d'abord la participation des citoyens à la démarche de revitalisation et dans un second temps aux enjeux de l'arrondissement. Toutefois, les intervenants communautaires se buttent à certaines difficultés liées à ce quartier de transition à forte population immigrante et dont les soucis

premiers ne sont pas liés à la démocratie ni même à la vie de quartier. De plus, contrairement à Pointe St-Charles et l'OPA, le Chantier de revitalisation urbaine jouit de partenaires et d'appuis financiers de taille dont Centraide, la Fondation McConnel, la Ville de Montréal et le Cirque du Soleil. La volonté d'influencer le budget de l'arrondissement est peut-être moins perçue comme un besoin pour assurer le succès du plan de revitalisation. Par ailleurs, plusieurs intervenants de tous les quartiers et arrondissements étudiés ont mentionné ne pas vouloir perdre leur temps pour gérer des « miettes ».

Il semble clair que l'expérience d'offre de participation des autorités de l'arrondissement CDN-NDG ne fut pas des plus concluantes. Deux des quatre organismes rencontrés y ont pris part et l'une a clairement identifié avoir arrêté d'y aller parce que « ça ne donnait rien ». Selon elle, comme on y présentait le budget sans autre forme de consultation, elle s'est dite « capable de le lire elle-même ». Un élu a confirmé que la participation à ces séances était passée de 150 en 2002 à 20 en 2005. Quant au Plateau Mont-royal, une réflexion est en cours depuis quelques années pour favoriser la démocratie participative. Les groupes rencontrés croient que des mécanismes formels pourraient favoriser la participation : « Un budget participatif ferait en sorte que plus de citoyens seraient mobilisés et s'approprieraient la démarche ». Une autre intervenante voit son intérêt à se mobiliser sur les questions du budget de l'arrondissement « en fonction de démocratie, en fonction d'implication citoyenne ». Les mercredis participatifs émanent en partie de demandes répétées à cet égard de leur part. On peut affirmer qu'ils ont fait des gains substantiels. Les entrevues ont été réalisées avant l'annonce de ce processus visant à présenter le budget et à recueillir les commentaires des citoyens. Toutefois, des informations recueillies nous ont confirmé que les groupes communautaires investis dans la démarche auprès de l'arrondissement ont accueilli favorablement ce processus mais ont insisté sur l'importance d'inclure une dimension décisionnelle des citoyens afin de favoriser la participation.

### **En guise de conclusion**

Il existe très certainement à Montréal un vaste mouvement communautaire. Il semble qu'il y ait une amorce de retour pour certains organismes à des enjeux liés à la démocratie locale : la participation aux grands enjeux d'aménagement urbain et aux décisions concernant la qualité de vie, même si cela n'est pas répandu. Aussi, il semble que la présence d'enjeux concrets et tangibles soit davantage gage de participation sur des questions budgétaires que la simple présence de mécanismes de consultations mis sur pied par les autorités locales. Plusieurs ont insisté sur le fait qu'un éventuel processus de participation devrait s'accompagner d'information et d'éducation relative à la compréhension du budget et de son fonctionnement. Par ailleurs, la question de la très faible marge de manœuvre des arrondissements en termes de moyens financiers a été mentionnée à plusieurs reprises, tant dans le discours des élus que dans celui des intervenants communautaires, comme un élément défavorisant la soumission d'enjeux aux citoyens et par le fait même, leur consultation. Le discours sur le budget participatif ou sur des consultations en ce sens est par ailleurs apparu comme un moyen de légitimer les élus dans leurs représentations pour obtenir de plus importants transferts aux diverses échelles d'intervention.

## Bibliographie

ALLEGRETTI, Giovanni, HERZBERG, Carsten (2004), *Participatory Budget in Europe. Between efficiency and growing local democracy*, Transnational Institute and the Centre for Democratic Policy-Making, Amsterdam, 24p.

AVRITZER, Leonardo (2005), « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique » dans M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, pp 231-251.

BHERER, Laurence (2003), *Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif. La politique consultative de la Ville de Québec*, thèse de doctorat, Bordeaux, Université Montesquieu Bordeaux IV, Institut d'études politiques de Bordeaux.

BLANC, Maurice (1995), « Politique de la ville et démocratie locale – La participation ; une transaction le plus souvent différée », *Les annales de la Recherche Urbaine*, nos 68-69, p. 98-106

BLONDIAUX, Loïc (2005), « L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », dans M.-H. Bacqué, H. Rey et Y. Sintomer (sous la direction de), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p. 119-137.

DIAS, Marcia Ribeiro (2001), « Démocratie et Participation Politique : vertus et défis du Budget Participatif », dans João Verle et Luciano Brunet (sous la direction de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Guayí, pp 88-100.

DUCHASTEL, Jules et Raphaël CANET (2004), « Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie » dans JOUVE, Bernard et Philip BOTH, (sous la direction de), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 19-44

FEDOZZI, Luciano (2002), « L'invention permanente de la démocratie. Contributions à la discussion sur le présent et l'avenir du BP de Porto Alegre » dans João Verle et Luciano Brunet (sous la direction de), *Un nouveau monde en construction. Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre-Brésil*, Guayí, pp 165-200.

GODBOUT, Jacques T. (1983), *La Participation contre la démocratie*, Montréal, Éditions Saint-Martin, 188p.

GOLDSMITH, Micheal (2001), « Urban Governance », dans R. Paddison (ed.), *Handbook of Urban Studies*, London, Sage, p. 325-335.

GONTCHAROFF, Georges (1999), « Le renouveau des comités de quartier » dans *La démocratie locale, représentation, participation et espace public*, Centre universitaire de recherches administratives politiques de Picardie, Presses universitaires de France, pp 305-327.

GUAY, Louis (2005), « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques », dans Louis Guay, Pierre Hamel, Jean-Guy Vaillancourt (sous la direction de), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Montréal, coll. Géographie contemporaine, Presses de l'Université du Québec, p.377-419.

HAMEL, Pierre (1995), « Mouvements urbains et modernité », *Recherches sociographiques*, vol. 36, no 2, p. 279-305.

HAMEL, Pierre et SILVESTRO, Marco (2005), « Mouvements urbains et démocratisation des politiques urbaines dans le contexte de la mondialisation », dans Louis Guay, Pierre Hamel, Jean-Guy Vaillancourt (sous la direction de), *Mouvements sociaux et changements institutionnels*, Montréal, coll. Géographie contemporaine, Presses de l'Université du Québec, p. 91-113.

JOUBE, Bernard et Philip BOTH, sous la dir. de (2004), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 335p.

KOONINGS, Kees (2004), « Strengthening citizenship in Brazil's democracy : Local participatory governance in Porto Alegre », *Bulletin of Latin American Research*, Vol 23, No.1, pp 79-99.

LATENDRESSE, Anne (2004), « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaise » dans JOUBE, Bernard et Philip BOTH, (sous la direction de), *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p.155 – 174.

NEVEU, Catherine, (1999), *Espace public et engagement politique*, L'Harmattan, Paris.

NEVEU, Erik, éd. (2002), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, coll. Repères.

SÉNÉCAL, Gilles, Annick GERMAIN et Richard MORIN (2005), *L'évolution récente du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé, un pragmatisme renouvelé*, Montréal, INRS-UCS, 303p.

THIBAUT, André (1991), *Comprendre et planifier la consultation publique*. Ville de Montréal, Bureau de consultation de Montréal.