

UNE CULTURE DE DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE CITOYENNE POUR LE DÉVELOPPEMENT STRATÉGIQUE, INTÉGRÉ ET DURABLE DE LA VILLE DE QUÉBEC

Mémoire présenté par



VIVRE EN VILLE
REGROUPEMENT QUÉBÉCOIS
POUR LE DÉVELOPPEMENT URBAIN
RURAL ET VILLAGEOIS VIABLE

Déposé dans le cadre des audiences publiques portant sur le projet de politique sur la consultation publique de la Ville de Québec

Février 2003

AVANT-PROPOS

Recherche et rédaction

Ianik Wright-Larin, chercheure-analyste,
responsable citoyenneté et culture, Vivre en Ville

Collaboration

Pascal Laliberté, chargé de projets,
responsable accessibilité, mobilité et transport durable, Vivre en Ville

Jérôme Vaillancourt, directeur général, Vivre en Ville

Table des matières

1. Présentation de l'organisme 4

2. Introduction 5

3. Les acquis de la Ville de Québec 5

3.1 Un processus efficace enrichi d'une démarche élargie 5

3.2 Les outils de consultation et de participation 6

3.2.1 Les conseils de quartiers 6

3.2.2 Le nouveau cadre régional et l'application territoriale de plans directeurs de quartier 7

4. Le développement stratégique d'une collectivité viable 8

4.1 Les caractéristiques d'une collectivité viable 8

4.2 La démarche stratégique 9

5. Pratiques exemplaires 10

5.1 La vision commune de Portland 10

5.1 Le budget participatif de Porto Alegre 11

6. Recommandations 13

7. Références 14

1. Présentation de l'organisme

Vivre en Ville, le Regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, œuvre principalement à la sensibilisation des acteurs québécois afin de favoriser l'application des principes du développement durable dans la planification et l'aménagement du territoire. Par des recherches, des outils de formation et des événements, l'équipe de Vivre en Ville stimule l'innovation et participe à l'émergence d'une vision nouvelle du développement des agglomérations québécoises centrée sur les collectivités viables.

Organisme national d'intérêt public, Vivre en Ville a pour mission l'amélioration de la qualité de l'environnement et des milieux de vie par la recherche d'un aménagement du territoire optimal, contribuant au bien-être physique et psychologique de la population. Ainsi, Vivre en Ville travaille principalement à la mise en œuvre du développement durable des agglomérations par l'intégration des réseaux et modes de transport en commun et alternatifs, l'efficacité énergétique, la mixité des personnes, la création de milieux de vie diversifiés et de qualité, la protection et la revitalisation du patrimoine bâti et naturel, l'accroissement de la présence des végétaux et des espaces verts en milieu urbain, etc.

Vivre en Ville a à son actif l'organisation de trois événements importants. Le Colloque international *Vers des collectivités viables*, qui s'est tenu en novembre 1999, a réuni près de sept cent personnes. Soixante-cinq conférenciers de plusieurs pays à travers le monde sont venus y présenter de nombreux exemples novateurs en matière de développement viable des agglomérations. Ce colloque a été suivi de deux forums régionaux portant sur le même thème, l'un tenu à Québec également en novembre 1999, et l'autre, nommé *Des villes habitables pour tous*, tenu à Montréal en mai 2000. Ces trois événements ont contribué à éveiller la conscience des intervenants municipaux et à stimuler la communauté sur la nécessité de revoir certaines de nos pratiques de planification et d'aménagement.

Depuis près de deux ans, Vivre en Ville élabore une trousse éducative sur les collectivités viables faisant état des meilleures pratiques et se composant d'un guide, d'une série vidéo et d'un cédérom. Cet outil novateur est destiné aux décideurs, professionnels, étudiants et citoyen(ne)s. Vivre en Ville a aussi débuté, il y a deux ans, une campagne de sensibilisation à la qualité de l'air. Deux outils d'éducation ont été produits, soient *Génie en air* et *Calend'AIR*. Vivre en Ville joue également un rôle de conseiller technique auprès de comités de citoyens en processus de revitalisation de leur milieu de vie.

Vivre en Ville regroupe plus de 300 membres corporatifs et 200 membres individuels à travers de le Québec.

2. Introduction

« Pour reprendre la métaphore d'un certain nombre de neurologues selon lesquels le cerveau humain n'est utilisé qu'à 10 % de ses possibilités, je dirai que le fait démocratique, du point de vue de l'intelligence collective, n'est utilisé qu'à une très petite fraction de ses capacités. »

- Patrick Viveret, sociologue français

Vivre en Ville souhaite profiter de la présente audience publique pour appuyer la Ville de Québec dans ses objectifs d'accessibilité, de transparence et de démocratie mobilisatrice, qui sont le propre d'une collectivité viable, et qui sont judicieusement annoncés dans le document du projet de politique de consultation publique.

Ce mémoire suggère d'élargir la portée des audiences publiques afin d'intégrer au projet de politique sur la consultation publique des éléments nouveaux en ce qui concerne les valeurs, les démarches et les outils choisis pour un processus stratégique et durable d'implication des citoyennes et citoyens à l'épanouissement de leur collectivité.

3. Les acquis de la Ville de Québec

Vivre en Ville; le regroupement québécois pour le développement urbain, rural et villageois viable, tient à féliciter la Ville de Québec pour la tenue d'audiences publiques dans le cadre de son projet de politique sur la consultation publique. Ce faisant, la Ville de Québec contribue encore davantage à la transmission et à la mise en pratique des valeurs du développement durable.

3.1 Un processus efficace enrichi d'une démarche élargie

La Loi provinciale et le contexte actuel viennent confirmer l'importance de la démarche entreprise par la Ville de Québec pour consulter sa population sur son projet de politique sur la consultation publique. Rares sont les municipalités québécoises qui s'imposent tant la participation citoyenne et la mise en œuvre de la démocratie pour prendre acte de l'opinion de la population dans l'administration de la chose publique. Vivre en Ville reconnaît cet effort dans l'exercice des fonctions municipales pour une multitude de dossiers, surtout depuis le regroupement et la création de la nouvelle grande ville de Québec.

Force est d'admettre qu'il faut privilégier la continuité dans ce qui a fait la renommée de la Ville de Québec en matière de consultation publique. Face aux nombreux efforts déployés jusqu'à maintenant et prenant appui sur les acquis, la nouvelle ville mérite une politique de consultation publique à l'image de celle présentée dans le document de consultation.

Par ce mémoire, Vivre en Ville cherche surtout à identifier certains éléments qui permettraient de bonifier la nouvelle politique de consultation publique.

L'enjeu majeur d'un processus de consultation publique se résume souvent en une question ; avons-nous suffisamment transmis d'informations pour que la population s'implique activement dans ledit processus? Outre l'information pertinente qui se doit d'être transmise, Vivre en Ville se préoccupe davantage du rôle que les citoyennes et citoyens peuvent réellement jouer dans de tels processus compte tenu, non pas de leur manque d'intérêt, mais plutôt de leur manque de connaissances par rapport à certains dossiers. L'expertise humaine est assurément valable dans

plusieurs cas, mais à la base, Vivre en Ville considère qu'il serait pertinent d'envisager, en parallèle, des séances pour outiller la population, pour assurer sa formation et accroître son intérêt à s'impliquer activement dans divers dossiers municipaux.

La participation parfois évasive de la population au processus de consultation ou le désengagement politique des citoyennes et citoyens trouve parfois sa réponse dans cette question du manque de connaissances. D'autres diront qu'il s'agit avant tout d'une situation qui s'explique par les traits culturels de notre société. Mais, peu importe que la source soit d'ordre culturel ou pédagogique. De fait, pour Vivre en Ville, s'il est souhaité d'accroître effectivement la participation du public et surtout de viser une implication en amont des citoyennes et citoyens au processus de consultation publique, alors une partie de la démarche devrait être consacrée à la formation de la population. Selon Vivre en Ville, il est indispensable, voire incontournable d'envisager cet élément dans la démarche en vue de former et d'assurer une relève citoyenne à l'engagement politique et surtout la consultation publique.

Il faut également insister sur la diffusion appropriée de l'information : « Une assemblée publique de consultation doit faire l'objet d'une publicité adéquate. ». La question est donc la suivante : Monsieur et Madame tout le monde a-t-il ou a-t-elle été assez informé des enjeux et de l'importance de cette consultation ? Il faut concevoir qu'il est illusoire de responsabiliser la population à outrance et de culpabiliser la ville en questionnant les moyens d'information employés pour convoquer ou informer les citoyens. Il est évident que nous ne pouvons pas les « forcer » à lire les avis public et autres publications. Il n'empêche toutefois que la ville pourrait innover et imaginer de nouveaux moyens pour s'assurer de capter l'intérêt de la population.

3.2 Les outils de consultation et de participation

Les mécanismes participatifs actuels, comme les audiences publiques, les commissions consultatives et les conseils de quartiers sont des initiatives très encourageantes quant à la volonté d'ouverture et de transparence de la Ville de Québec. Ils permettent de commencer à dégager une vision plus complète du territoire et de ses composantes significatives et de favoriser une meilleure représentativité des institutions avec le territoire et la diversité de sa population.

3.2.1 Les conseils de quartiers

Pour progresser vers l'élaboration de buts consensuels de développement durable, il est important de porter une attention particulière aux éléments qui suscitent l'attachement et l'engagement envers la collectivité et toute la diversité de ses membres. La création d'un espace démocratique de proximité qui s'appuie sur les forces et les potentiels locaux peut aider à canaliser les actions d'individus différents, mais partageant une même réalité locale, vers la mise en œuvre d'une vision commune.

L'ancienne Ville de Québec a permis la mise en place de structures locales de consultation publique que sont les conseils de quartier, afin de rejoindre la population sur des questions d'aménagement, de sécurité publique, de politique municipale, de vie communautaire et de tout projet touchant à la qualité de vie des citoyennes et citoyens. Ce sont eux d'ailleurs qui devaient initier la démarche visant à constituer un conseil de quartier dans leur milieu de vie.

Les conseils de quartier, comme interface de communication pertinente à l'échelle des quartiers, peuvent agir comme une courroie de transmission de l'information et des moyens entre les élus et les citoyens, permettre une meilleure desserte de services municipaux et assurer la réalisation de projets par la population. Mais les conseils de quartiers doivent pouvoir opérer sur un territoire distinct, basé sur les milieux de vie réels et partagés des citoyens. C'est pourquoi il est utile de définir clairement les limites, les lacunes et les potentiels physiques d'unités distinctes sur le territoire, et d'en relier la planification au développement social durable.

Un modèle de développement éprouvé, existant dans certaines villes, permet de miser sur les potentiels des différents quartiers : celui du « village urbain », et dont le cœur serait un lieu physique : la « maison de quartier », où pourrait être transmises en permanence les informations pertinentes à la vie démocratique. Ce modèle, unité de base de toute agglomération durable, a aussi pour avantage de présenter de nombreux bénéfices sociaux, économiques et environnementaux, et de permettre une participation citoyenne fréquente, soutenue et enrichissante. Dans l'avenir, il pourrait être intéressant de voir ces structures à la base d'une véritable grille territoriale de consultation publique et de participation citoyenne décentralisée, à l'intérieur d'un système régional favorisant une vision intégrée à long terme.

Viser la constitution de conseils de quartiers dans l'ensemble de la nouvelle ville, avec un cœur démocratique et territorial et dont les limites respectent l'identité des milieux de vie et le maintien des échanges entre les citoyennes et citoyens du quartier.

3.2.2 Le nouveau cadre régional et l'application territoriale de plans directeurs de quartier

Avec la création de la nouvelle ville, il faut désormais planifier et aménager le territoire de façon plus globale et surtout développer une vision régionale. Cette vision doit transparaître également dans l'offre des services municipaux, ainsi, outre les questions relatives au zonage et à l'aménagement des quartiers, la gestion des déchets, l'approvisionnement en eau potable, les loisirs, la vie culturelle, le patrimoine et les transports, mériteraient et profiteraient de l'implication active de la population, et ce dans l'intérêt commun tout autant que pour intégrer les préoccupations territoriales.

La nouvelle Ville est initiatrice d'un dialogue fructueux avec ses citoyens et est riche de son expérience avec les conseils de quartiers, tels qu'initiés sur le territoire de l'ancienne ville de Québec. Mais, la population du grand Québec commençant à peine son processus de cohésion démocratique, il est aussi temps d'amorcer, en parallèle, un système de consultation publique plus participatif et plus direct qui permettrait d'instaurer une dynamique citoyenne plus intégrée à l'échelle métropolitaine et locale et d'éduquer la population à cet effet.

Un exercice de vision commune, basée sur la perception du potentiel humain d'une collectivité, nous semble préalable à l'instauration d'une culture citoyenne locale qui favoriserait l'intérêt populaire pour la chose publique et qui serait bénéfique pour une planification cohérente et dynamique du territoire et de son organisation sociale. En d'autres termes, au développement d'une unité de démocratie participative locale, il faut parallèlement pourvoir la collectivité en entier d'un système d'aménagement du territoire approprié à l'établissement, à l'arrimage cohérent et la mise en œuvre des plans locaux qui seront issus de la vision et du plan régional.

De là l'importance de maintenir l'exercice des plans directeurs de quartier pour susciter l'implication de la population dans leur conseil de quartier. De plus, cet exercice permet la mise en œuvre d'une forme de budget participatif au sein du territoire d'un quartier en regard des priorités établies par la population pour le budget annuel de 300 000 \$ en investissements dans le quartier renouvelable pendant trois ans.

L'élaboration de ces plans directeurs constitue l'un des éléments sur lesquels portent les consultations publiques au sein des conseils de quartier et Vivre en Ville juge incontournable d'en maintenir l'exercice. Dans cet esprit, il nous apparaît inopportun de faire disparaître cette responsabilité des conseils de quartier pour les transférer exclusivement aux arrondissements. Selon nous, les territoires de ces dernières instances sont beaucoup trop importants pour accueillir de tels outils qui doivent demeurer, selon nous, du ressort des élus et élus citoyens des conseils de quartier. À notre avis, les arrondissements devront jouer un rôle de partenaires dans l'exercice des plans directeurs de quartiers et seront appelés à collaborer activement au processus de plan directeur d'aménagement et de développement de la nouvelle ville.

Nous considérons donc qu'il est très important de maintenir l'élaboration des plans directeurs de quartier au sein des conseils de quartiers. Vivre en Ville lance à cet effet un appel à la nouvelle ville de Québec afin qu'elle amorce une réflexion en vue d'assurer, outre l'élaboration des plans directeurs de quartier des nouveaux conseils de quartier qui verront le jour prochainement, le suivi de ceux qui sont déjà en vigueur sur le territoire. De fait, qu'arrivera-t-il de ces outils pour lesquels la population a participé à leur élaboration de même qu'elle en a ciblé les priorités d'investissements? Quels seront les suites budgétaires liées aux plans directeurs lorsque l'enveloppe totale de 900 000 \$ répartie sur trois ans sera échue?

Nous croyons qu'il importe de planifier maintenant la suite des exercices de planification de quartier, en cours et à venir, et d'en prévoir le cadre de fonctionnement dans l'optique où la création de nouveaux conseils de quartier sur l'ensemble du territoire aurait des conséquences sur le budget municipal. Ce cadre de fonctionnement devra sans doute considérer les aspects de contenu liés au plan directeur d'aménagement et de développement de la nouvelle ville qui est en cours de réalisation.

4. Le développement stratégique d'une collectivité viable

4.1 Les caractéristiques d'une collectivité viable

Une collectivité viable est une agglomération habitée et aménagée par une communauté humaine soucieuse de son avenir et de la qualité de vie de ses membres. Or, la qualité de vie est un concept subjectif et culturel. Une bonne ou une mauvaise qualité de vie dépend de la perception quotidienne du bien-être des êtres humains, et intervient dans l'orientation de leurs comportements et de leurs choix présents et futurs. Le développement social, à la fois préalable et résultante du développement durable, est étroitement lié à la qualité de vie, à l'aménagement d'un territoire et à son contexte politique et se fonde sur des principes de démocratie et de justice. Une collectivité viable est aussi une société vivante où l'épanouissement et la participation de chacun contribue au dynamisme politique, économique et culturel collectif.

4.2 La démarche stratégique

L'urgence des problèmes à régler pour assurer un développement économique écologique et social durable d'une collectivité se bute souvent à la lourdeur associée aux processus administratifs, incapables de fonctionner efficacement dans un contexte où s'affrontent des valeurs et des intérêts très divergents, où les conséquences locales et globales sont étroitement imbriquées et où les considérations économiques associées à la rareté des ressources ne laissent finalement presque plus de place à la souplesse et au respect des citoyens.

Ce genre de problèmes se retrouvent souvent au cœur des consultations publiques et demandent une approche renouvelée et axée sur l'atteinte d'objectifs : « la démarche stratégique ». La démarche stratégique est un processus dynamique et transparent, qui fait appel à l'engagement de tous les participants dans la même direction, choisie préalablement par eux comme étant la plus raisonnable et applicable concrètement. Les caractéristiques de la démarche stratégique sont : la vision à long terme, le holisme, la transversalité, l'apprentissage commun et la rétroaction

La façon dont la démocratie est enseignée influence la compréhension que les gens en ont. Cet enseignement doit s'effectuer de façon démocratique, se concentrant sur l'interaction, la participation et les contributions individuelles au débat et à la découverte du sens de la démocratie. C'est aussi la pierre d'assise du développement durable puisqu'elle permet la transmission des valeurs qui y sont associées et facilite le passage à de nouvelles pratiques en matière de planification, d'aménagement et de développement.

C'est pourquoi, dans sa volonté d'œuvrer au développement de collectivités viables, Vivre en Ville suggère que le projet de politique sur la consultation publique de la ville de Québec s'arrime à une démarche stratégique axée sur l'éducation citoyenne et sur la transmission des valeurs du développement durable et qui inclurait :

- L'accès universel à l'éducation basée sur les thèmes du développement durable, de la citoyenneté (locale et mondiale), de la responsabilisation et de la solidarité.
- L'implication des citoyens le plus en amont possible dans les processus de planification et dans la définition du devenir de toute la collectivité.
- La transparence et le transfert continu de l'information nécessaire à des prises de position éclairées par tous les membres de la société.

Vivre en Ville propose ainsi de bonifier la politique en y incorporant des notions de formation et d'éducation sur les domaines relatifs à la politique municipale et aux services sous la responsabilité de la ville. De telles formations permettront tant à la population qu'aux groupes d'intérêt de mieux saisir les enjeux, de comprendre l'importance de leur implication, de structurer adéquatement leurs propos et de savoir dans quels contextes intervenir (les instances et leur rôle, les moyens et les outils). Des groupes d'intérêt ou un public mieux outillés contribueront de façon constructive et efficace au développement la nouvelle ville dans un esprit de collaboration et de participation démocratique. Cela constitue une valeur ajoutée importante pour la ville qui peut y trouver des éléments pour bonifier ses projets et améliorer son offre de services à la population. Une population qui se sent écoutée et qui comprends pourquoi il importe de participer, continuera de s'impliquer.

5. Pratiques exemplaires

5.1 La vision commune de Portland

Le gouvernement de la région métropolitaine de Portland, appelé familièrement « Metro », a décidé d'impliquer ses citoyens en mettant à leur disposition un large éventail de moyens de rapprochement. Les trois piliers du Metro sont : 1) la planification régionale et par quartier, 2) les associations de voisinages et 3) le rôle de conseiller accordé aux citoyens. Ce gouvernement régional travaille en collaboration avec la ville de Portland et 23 autres municipalités et est guidé par des comités législatifs composés de membres du personnel et de citoyens attirés par les gouvernements locaux. Le Metro profite aussi de l'apport direct des citoyens pour établir une vision régionale juste et complète. Les 95 associations de voisinage de Portland sont les pierres d'assises de la participation citoyenne. Depuis 1994, la région de Portland a établi une commission de citoyens volontaires chargée de se pencher plus particulièrement sur la question du développement durable et d'élaborer des lignes directrices, adoptées par la suite par la ville.

Les principes et les engagements pris par les autorités élues de *Portland Metro* pour leur démarche de consultation publique étaient les suivants :

- Valoriser la participation active des citoyens comme étant essentielle pour le futur de la région;
- Respecter et considérer l'apport de tous les citoyens;
- Encourager les opportunités qui reflètent la riche diversité de la région;
- Promouvoir la participation basée sur les possibilités d'implication des citoyens, des individus et de la communauté, des gens d'affaires et des groupes d'intérêts spéciaux;
- Procurer des informations compréhensibles, rapidement et largement distribuées afin d'encourager la participation du public dans les processus;
- Procurer aux citoyens la possibilité d'être impliqués très tôt dans les processus de développement des politiques, de la planification et dans les projets;
- Organiser des activités d'implication;
- Procurer un support financier et en personnes-ressources pour supporter le bureau d'implication des citoyens du Metro;
- Soutenir le développement du réseautage présent entre les citoyens, les gouvernements locaux, les officiels du Metro et le personnel;
- Répondre aux visions et aux idées des citoyens de manière opportune;
- Coordonner les activités interdépartementales et interjuridictionnelles;
- Évaluer l'efficacité de l'implication des citoyens.

En guise de supplément d'information, voici une liste non-exhaustive des moyens variés et originaux utilisés par Portland Métro pour susciter le dialogue avec ses citoyens :

- ❖ Télévision, radio, publicités imprimées ;
- ❖ Un questionnaire régional sur la qualité de vie envoyé dans 500 000 foyers ;
- ❖ Des dizaines d'ateliers, de forums et de journées portes ouvertes ;
- ❖ Une vidéo distribuée gratuitement à 4000 clients des magasins Vidéo BlockBuster ;
- ❖ Une ligne téléphonique d'information et de commentaires ;
- ❖ Des projets d'implication des jeunes ;

- ❖ Un sondage sur les stratégies de gestion de la croissance, posté à 70 000 domiciles et distribué dans les cafés, restaurants, bibliothèques et publié dans les journaux et sur le site Internet du Metro;
- ❖ Des centaines de présentations dans les organisations communautaires et civiques ;
- ❖ Un bulletin d'information par courriel posté sur une liste de diffusion touchant 65 000 résidents ;
- ❖ Des séances de formation des maîtres ;
- ❖ Des cartes et des lunettes 3-D placées dans des cafés de la région pour aider les gens à imaginer le futur.

L'exemple de Portland nous montre l'importance de se rapprocher des gens dont on demande l'avis et de tout mettre en œuvre pour les accueillir chaleureusement, leur expliquer les enjeux et les concepts et les mettre à l'aise afin qu'ils puissent venir s'exprimer. On y découvre aussi les avantages à utiliser l'approche stratégique en préconisant la participation des citoyens en amont, prévenant ainsi les oppositions et orientant tous les intervenants vers les mêmes objectifs collectifs.

Bien entendu, un tel système de consultation publique s'est mis en place sur plusieurs années et a tout de même nécessité un changement de culture des citoyens, amorcé depuis les années 70, afin qu'ils s'éveillent à l'importance de participer aux différentes tribunes pour donner leur opinion.

5.2 Le budget participatif de Porto Alegre

Historiquement, Porto Alegre, la capitale de l'État brésilien du Rio Grande do Sol, a toujours éprouvé de la difficulté à élaborer et à exécuter des budgets. Les taux d'inflation très élevés, pendant de nombreuses années, transformèrent les budgets en des fictions impossibles à contrôler. De graves déformations budgétaires liées à la concentration des pouvoirs, au gaspillage des ressources, au clientélisme politique ainsi qu'à la corruption compliquaient aussi l'élaboration et l'exécution des budgets. En 1989, le Parti des Travailleurs (PT) instaure le budget participatif pour solutionner le problème.

Porto Alegre est divisée en 16 secteurs. Chaque secteur comporte un conseil populaire. Le rôle des conseils populaires est d'élire deux délégués titulaires et deux suppléants pour représenter les intérêts du secteur lors de l'élaboration et de l'exécution du budget. Les deux délégués titulaires fournissent aux autres secteurs ainsi qu'aux commissions thématiques et à l'administration municipale les recommandations et les attentes des citoyens. Porto Alegre s'est également dotée de cinq commissions thématiques, ouvertes à tous, pour éviter d'élaborer un budget exclusivement sectoriel. Ces commissions apportent une vision transparente et globale à la ville sur différents enjeux. Deux délégués titulaires doivent faire office de porte-parole pour chaque commission thématique. Dans les faits, se sont surtout les leaders d'opinion, des secteurs ou des groupes sociaux, qui se présentent. Toutefois, la transparence de la démarche du budget participatif les empêche de recourir aux méthodes traditionnelles du clientélisme et du « donnant-donnant ». Le mandat des délégués titulaires des conseils populaires et des commissions dure un an. Il n'est renouvelable qu'une seule fois et peut être révoqué à tout moment, lorsque les citoyens le jugent bon. Lors de chacune des étapes du budget participatif, les citoyens de Porto Alegre sont informés de l'emplacement, de la date, de l'heure de la tenue des audiences de chaque conseil populaire et de chaque commission thématique. L'information leur est annoncée par les médias, des tracts et des voitures sonorisées. Tous les citoyens sont les bienvenus.

Le budget participatif de Porto Alegre a pour but d'assainir les finances municipales par la participation citoyenne à un exercice de répartition des recettes et des dépenses. Parce que le budget participatif permet aux citoyens de s'exprimer et de décider de façon active le contenu du budget, celui-ci est un instrument de cogestion qui dépasse largement les traditionnels instruments de consultation et de concertation. Le budget participatif permet d'identifier les problèmes à solutionner, de les hiérarchiser, d'examiner leur compatibilité avec les ressources disponibles et de procéder aux investissements qui s'imposent. Aujourd'hui, 85% de la population de Porto Alegre connaît son existence. 300 000 personnes y ont déjà participé directement ou indirectement. Quatre-vingt villes du Brésil s'en inspirent directement, avec des adaptations aux conditions locales. Depuis sa création, le budget participatif a entraîné des investissements de plus de 700 millions de dollars. Ces investissements représentent, parfois, jusqu'à 25% des rentrées fiscales. L'argent fut principalement employé dans la réalisation de travaux d'assainissement. De 1989 à 1997, la population de Porto Alegre disposant d'un réseau d'aqueduc et d'eau potable est passée de 46% à 74%. Des progrès comparables furent enregistrés dans l'éclairage public, la voirie, le logement, la santé et l'éducation.

L'exemple de Porto Alegre nous informe que l'apprentissage de la démocratie n'est possible que dans la mobilisation énergique et dans la persévérance dans l'atteinte de l'idéal la démocratique. À Porto Alegre, tous les citoyens, qu'ils soient élus ou non, qu'ils soient des fonctionnaires, des administrateurs ou des étudiants, sont en processus d'amélioration de leurs connaissances et de leurs capacités à vivre en démocratie.

6. Recommandations

1. Vivre en Ville recommande de bonifier le processus de consultation publique en intégrant la notion de formation et d'éducation citoyenne sur la politique, les structures et les domaines d'intervention relatifs au monde municipal. L'éducation sur les concepts de la démocratie participative et du développement durable saura satisfaire la population ainsi que les élus. La Ville de Québec, dans un effort constant de transparence et d'accessibilité, devrait également assurer une meilleure information des citoyens sur les divers dossiers en cours qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur le quotidien des citoyens. La ville devrait aussi présenter un portrait de la collectivité et intégrer des explications quant aux enjeux et projets limitrophes et/ou régionaux pour chacun des projets ou des quartiers concernés (le contexte régional pour développer la prise de conscience citoyenne de la nouvelle réalité de l'agglomération).
2. Vivre en Ville considère qu'il est important de viser la constitution de conseils de quartiers dans l'ensemble de la nouvelle ville, avec un cœur démocratique et territorial et dont les limites respectent l'identité des milieux de vie et le maintien des échanges entre les citoyennes et citoyens du quartier.
3. Vivre en Ville souhaite vivement le maintien de l'exercice d'élaboration des plans directeurs de quartier au sein des conseils de quartiers. La Ville de Québec devrait initier rapidement un processus de travail et de réflexion quant au cadre de fonctionnement des plans directeurs de quartier à venir et en vue d'assurer la poursuite des activités des plans existants pour lesquels les trois années d'investissements seront bientôt complétées.
4. La politique de consultation publique de la ville de Québec devrait prévoir un mécanisme permettant de continuer à améliorer ses directives pour la consultation du public, à l'aide d'indicateur de performance et en permettant d'inclure toutes améliorations pertinentes qui apparaîtraient nécessaires au fil des années. Cela requiert aussi de veiller à susciter le maximum de participation des citoyens qui n'ont pas déjà accès à l'information et aux moyens d'exposer leurs points de vue, ce qui pourrait contribuer grandement à améliorer les processus. Et, pour éviter que les processus de consultation de la population débordent en l'expression de préjugés, de discrimination, du phénomène du « Pas dans ma cours ! » (Not in my backyard - NIMBY), ou de pure spéculation, la politique de consultation publique de la Ville de Québec devrait définir clairement les valeurs de solidarité et l'éthique de la consultation citoyenne ainsi que les mesures permettant de les mettre en application.
5. En ce qui concerne l'accès universel aux processus consultatifs, la politique de consultation publique de la Ville de Québec devraient inclure des dispositions particulières pour qu'aucun citoyen ne soit pénalisé, que ce soit à cause de sa langue, de son âge, de son niveau d'éducation ou tout autre facteur. La politique de consultation publique de la ville de Québec devrait prévoir d'utiliser davantage d'outils audio-visuels de communication. Ils offrent un langage plus accessible à tous et facilitent la traduction des besoins et des valeurs des citoyens qui sont moins à l'aise à l'écrit. Ils permettent aussi de dialoguer sur différentes options, de montrer clairement les intérêts communs et de visualiser les compromis possibles

6. Pour créer un cadre moins intimidant pour le dialogue et maintenir une relation soutenue entre les citoyens et les autorités municipales, la politique de consultation publique de la Ville de Québec devrait prévoir la création de « maisons de quartier ». Celles-ci pourraient servir d'interface physique de l'engagement de la Ville de Québec à discuter ouvertement et à collaborer avec ses citoyens où pourrait se réunir les « conseils de quartier ». Ce lieu devrait aussi permettre des services de proximité et un centre local d'éducation à la citoyenneté. Et pourquoi pas, être à la base d'un projet pilote de priorisation budgétaire participative, dans la lignée des plans directeurs de quartier de la Ville de Québec mais s'ouvrant à d'autres fonctions budgétaires.

7. Références

Déclaration de Copenhague sur le développement social, Sommet Mondial pour le Développement Social, Nations Unies, 1995.

Lucy, William, *Close to Power : Setting Priorities With Elected Officials*, American Planning Association, Chicago, 1988.

Nozick, Marcia, *Entre nous, Rebâtir nos communautés*, Les éditions Écosociété, Montréal, 1995.

Roseland, Mark, *Le développement durable des centres urbains., Guide à l'intention des pouvoirs locaux et municipaux*, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, Ottawa, 1992.

Vachon, Bernard, *Le développement Local. Théorie et pratique. Réintroduire l'humain dans la logique de développement*, Gaëtan Morin éditeur, Boucherville, 1993.

Le guide de la participation: <http://www.toolkitparticipation.com>

Integrated Approaches to Participatory Development about Différent Types of Participation : http://www.iapad.org/about_participation.htm

Ville de Portland : www.ci.portland.or.us

Région métropolitaine de Portland : www.metro-region.org

Prefeitura de Porto Alegre : www.portoalegre.rs.gov.br