



Vers un budget participatif à Montréal – Perspectives

Mémoire du Centre d'écologie urbaine de Montréal

Consultation publique – Perspectives budgétaires 2020

Exercice mené par la Commission sur les finances et
l'administration de la Ville de Montréal

17 avril 2019



Sommaire

Le Centre d'écologie urbaine de Montréal est enthousiaste quant à cette première consultation publique prébudgétaire. Il s'agit d'une occasion inédite pour les citoyens et les organisations de la société civile d'amorcer un dialogue avec l'administration de la Ville de Montréal. Le propos exposé dans le présent mémoire se concentre sur la question du budget participatif (BP) comme outils de transformation de nos milieux de vie en misant sur l'intelligence collective de la communauté et en adoptant une logique collaborative. Le CEUM est en faveur de l'implantation de tels espaces de délibération et souligne l'engagement de la Ville de Montréal à tester un processus de BP dès 2020.

Le BP consiste en un processus démocratique au sein duquel les citoyens décident de la manière de dépenser une partie d'un budget public par la mise en place de projet, proposé, développé et voté par la population. Le budget participatif (BP) constitue une occasion pour la Ville de Montréal de faire différemment en ouvrant le processus budgétaire aux citoyens et aux organisations de la société civile.

Ces processus innovants possèdent des caractéristiques et des étapes communes, sont soutenus par des logiques d'implantation diverses, et misent sur des principes assurant une cohérence de la démarche. Par ailleurs, ces démarches participatives possèdent diverses dimensions influençant tant la planification que sa mise en œuvre. Afin de concevoir un processus adapté à notre contexte, la Ville de Montréal soumet à la consultation publique des questions précises qui permettront de nourrir le modèle montréalais de BP. Le CEUM propose des pistes de réflexion et des éléments de réponse, et renvoie à des exemples inspirants.

Enfin, à la lumière de ses expériences liées à l'accompagnement de processus de BP et de l'état de la littérature internationale, le CEUM cerne des conditions de réussite et des pièges à éviter qui contribueront à nourrir la réflexion au sujet du modèle montréalais de budget participatif.

Crédits

Recherche et rédaction : Tristan Bougie, chargé de projet et développement

Révision : Véronique Fournier, directrice générale et Isabelle Gaudette, chargée de projets et développement

Table des matières

1. Mission et champs d'expertise du CEUM.....	4
1.1 Le budget participatif au cœur des actions du CEUM.....	4
2. Le contexte de consultation	5
3. Le budget participatif	5
3.1 De grandes caractéristiques communes aux processus	6
3.2 Les étapes d'un processus de BP	7
3.3 De multiples logiques sous-jacentes au développement du BP	7
3.4 Un processus guidé par des principes	8
4. Différentes dimensions d'un budget participatif	9
4.1 La dimension participative	9
4.2 La dimension territoriale.....	11
4.3 La dimension financière.....	12
4.4 La dimension gouvernance	13
5. Des perspectives pour Montréal.....	14
5.1 Le mode de sélection des projets	14
5.2 Les critères d'admissibilité des projets	15
5.3 L'accompagnement des citoyens et des groupes.....	18
6. Vers un budget participatif à Montréal.....	19
6.1 Des conditions gagnantes	19
6.2 Des pièges à éviter.....	21

1. Mission et champs d'expertise du CEUM

Le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM) est un organisme à but non lucratif fondé en 1996 et ayant pour mission de développer et de proposer des pratiques et des politiques urbaines contribuant à créer des villes écologiques, démocratiques et en santé. Depuis sa création par des citoyens engagés, le CEUM a permis à des milliers de citoyens, organisations et décideurs de participer activement aux projets d'aménagement de leurs quartiers et aux enjeux urbains.

Notre approche favorise la conjugaison des savoirs citoyens et professionnels en proposant des solutions d'aménagement durable pour des villes à échelles humaines et en impliquant les citoyens dans la transformation de leur milieu de vie. Le CEUM a développé une expertise plus spécifique dans les champs suivants :

- Aménagement et transport actif : interventions sur l'environnement bâti urbain de manière à le rendre plus favorable à la marche et au vélo.
- Démocratie participative et citoyenneté : interventions en faveur de la pleine participation de tous les citoyens aux décisions concernant le devenir de leur milieu de vie.
- Aménagements écologiques et verdissement : lutte contre les îlots de chaleur urbains, déminéralisation et intégration de la nature en ville.

Nous partageons notre expertise avec les collectivités d'ici et d'ailleurs, tant à Montréal qu'au Québec et au Canada. Le développement du pouvoir d'agir des citoyens et des capacités des communautés à agir ensemble pour une ville à échelle humaine est au cœur de notre impact.

1.1 Le budget participatif au cœur des actions du CEUM

Depuis de nombreuses années, le CEUM contribue au déploiement du budget participatif (BP) au Québec. Il a accompagné entre autres la Ville de Saint-Basile-le-Grand, une des premières municipalités au Québec à tenir un tel processus. Le CEUM accompagne les arrondissements de Rivière-des-Prairies-Pointe-aux-Trembles (RDP-PAT) et Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (MHM) dans leurs exercices de budget participatif. Chef de file sur le budget participatif au Québec, le CEUM a un partenariat avec Participatory Budgeting Project afin de favoriser le développement et le transfert des connaissances. Le CEUM a participé activement à un réseau de recherche nord-américain sur l'évaluation du BP, a mené une recherche-action avec Élections Québec sur l'implantation du budget participatif en milieu scolaire, a formé des centaines de professionnels du milieu municipal et a offert de nombreuses conférences.

Le CEUM contribue à développer les compétences et les outils de référence sur ces pratiques, en animant le site de référence sur le [budget participatif au Québec](#) et en proposant des publications. Le CEUM fait la promotion du budget participatif, car il a la conviction qu'il peut à la fois être un outil de transformation des milieux de vie et un levier en faveur de la démocratie participative.

2. Le contexte de consultation

La Ville de Montréal lance une première consultation prébudgétaire afin de nourrir l'élaboration du budget de 2020. Cette démarche permet à la population montréalaise et aux organisations de la société civile intéressées d'échanger sur les priorités et les orientations budgétaires. Les dépenses effectuées par la Ville de Montréal constituent son principal moyen d'action pour orienter le développement de notre collectivité. Ainsi, l'ouverture d'un espace de discussions publiques sur la confection de l'exercice budgétaire constitue une nouvelle encourageante. Le CEUM souligne l'excellent travail de vulgarisation de l'information budgétaire proposé dans le document soumis à la consultation publique. Le partage d'une information claire et complète est une condition clé à une délibération efficace.

Dans le présent mémoire, le propos du CEUM se concentrera principalement sur la question du budget participatif.

3. Le budget participatif

Processus démocratique en plein essor à travers le monde, le budget participatif (BP) propose de transformer la manière dont les budgets publics de diverses organisations telles les gouvernements régionaux, municipaux, institutions scolaires, sont affectés. Il s'agit d'un processus démocratique décisionnel où les citoyens décident de la façon dont une partie du budget public est dépensée.

Deux grandes intentions sont exprimées par le BP :

- Transformer notre milieu ensemble, en se basant sur les idées et les potentiels des citoyens et des organisations de la société civile.
- Avoir l'audace de faire confiance aux citoyens pour proposer et affecter une partie du budget d'investissement et/ou de fonctionnement.

Le BP constitue un nouvel espace de délibération, un nouveau processus où les élus, la population, la fonction publique et les groupes organisés échangent au sujet de l'intérêt collectif. C'est une occasion pour les administrations de faire autrement en se basant sur l'intelligence collective et en adoptant une logique collaborative.



- **Intelligence collective :** Proposer ensemble des projets, en misant sur nos idées et notre capacité d'actions individuelles et collectives.

- **Logique collaborative :** S'entendre au sujet des besoins, des priorités d'action et des idées de projets au sein d'un espace ouvert et inclusif.

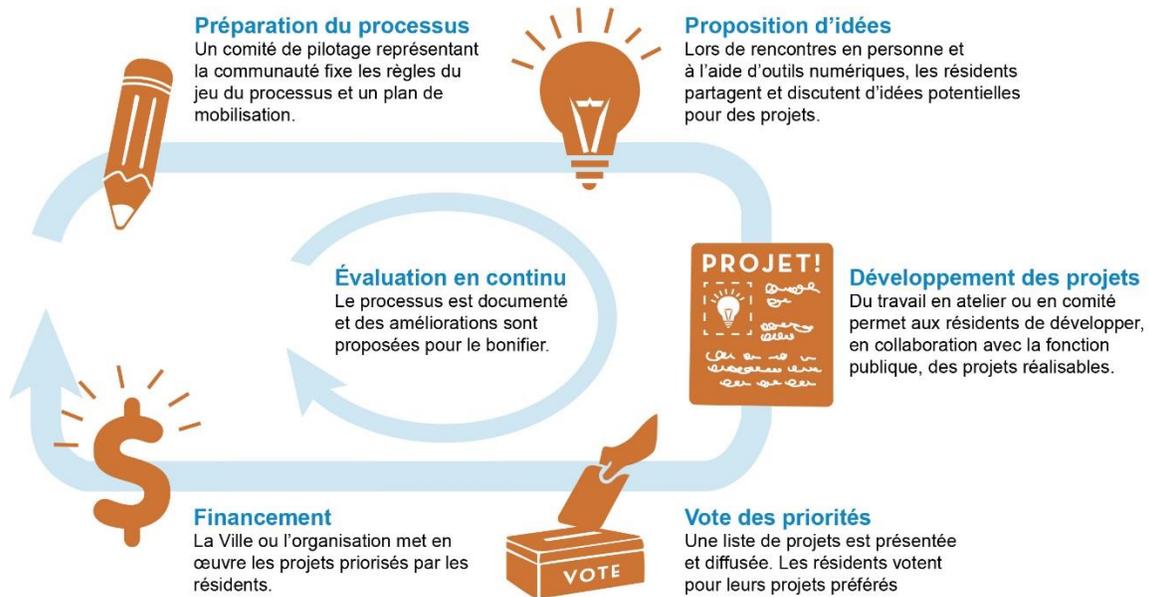
3.1 De grandes caractéristiques communes aux processus

Malgré leurs différentes déclinaisons à travers le monde, les processus de budget participatif possèdent cinq grandes caractéristiques communes :

- **Ressources financières :** Le processus gère des ressources financières limitées : au début du processus, la part du budget public soumise au BP est connue et ne sera pas modifiée en cours de processus.
- **Territoire :** Le territoire possède une assemblée élue, des frontières reconnues et des compétences spécifiques.
- **Nature cyclique de l'exercice :** un véritable processus délibératif sur les questions budgétaires doit s'étendre dans le temps. Idéalement, ce processus se répète selon un cycle. Un référendum ou une consultation sur les priorités budgétaires ne constitue pas un budget participatif même si la participation du public est demandée sur des questions budgétaires.
- **Gouvernance délibérative :** Des délibérations publiques et des institutions spécifiques. Le BP repose sur la création d'une nouvelle sphère publique, un nouveau lieu d'échange qui n'existe pas. Le mode de fonctionnement et la composition de ces nouvelles institutions doivent être connus de tous.
- **Reddition de compte :** considérant qu'il incombe aux élus de mettre en œuvre les décisions prises par la population, une transmission d'informations claires et complètes sur les échéanciers de réalisation.

3.2 Les étapes d'un processus de BP

Les étapes classiques d'un processus de budget participatif sont les suivantes¹ :



Habituellement, ce processus est complété par deux étapes :

- **En amont** : Un exercice de vulgarisation et d'information du processus budgétaire et des composantes clés de celui-ci.
- **En aval** : Une transmission de l'information aux résidents concernant la mise en œuvre des projets votés.

3.3 De multiples logiques sous-jacentes au développement du BP

Malgré ces caractéristiques et les étapes communes, le budget participatif est soutenu par différentes logiques argumentatives qui sont parfois en contradiction² :

La logique « administrative » : le BP est conçu comme une manière d'améliorer l'efficacité de l'administration publique en amenant autour de la table, différentes expertises, notamment citoyennes et des organisations de la société civile. Le BP permet également plus de transparence en ce qui a trait à l'allocation des ressources financières de la municipalité. Le BP est utilisé aussi pour mieux connaître les attentes et les besoins des citoyens liés aux dépenses publiques.

¹ Participatory Budgeting Project, What is Participatory Budgeting, modifié par le CEUM. En ligne : <https://www.participatorybudgeting.org/what-is-pb/>

² Centre d'écologie urbaine de Montréal (2012), Le budget participatif en six questions avec Yves Cabannes. En ligne : <https://www.youtube.com/watch?v=TF82JlkXuGg>

La logique de « bonne gouvernance » : le BP permet de réorienter les priorités en permettant aux résidents d'exprimer leurs priorités et de leur donner une plus grande importance face à celles exprimées par les administrations. Le BP permet de consolider ou de rétablir le lien de confiance entre les municipalités et les habitants, qui sont parfois méfiants, à travers une expérience positive.

Par ailleurs, le BP permet de créer des liens sociaux en invitant les résidents entre eux et avec les organisations locales à échanger sur leurs besoins collectifs pour améliorer leurs milieux de vie. En ayant un montant d'argent limité, quels projets pourraient avoir le plus d'impact pour les populations locales?

La logique « politique » : Le BP permet d'ouvrir la démocratie en créant un espace de délibération. C'est l'occasion de remettre dans les mains des citoyens plus de pouvoir par la participation à des transformations concrètes de leur milieu de vie. Cette logique émane directement des constats de faillite de la démocratie représentative qui a atteint ses limites sur le plan de l'engagement citoyen, de la redistribution de la richesse, de la confiance envers les élus, etc.

3.4 Un processus guidé par des principes

Finalement, une grande partie des exercices de budget participatif se dotent de valeurs ou de principes afin d'orienter le design et la mise place de l'exercice démocratique. Par exemple, la Ville de Saint-Basile-le-Grand³, accompagnée par le CEUM dans le design et l'animation du processus en 2014, 2015 et 2016, avait adopté les principes suivants pour orienter l'ensemble du processus :

1. **Démocratie participative** : Le Budget participatif est un processus de participation publique des citoyens qui leur permet d'agir directement sur le budget municipal. Ceci se veut un partenariat entre les citoyens et leur administration municipale. L'instance finale du processus d'élaboration et d'adoption du budget demeure la ville qui s'engage fermement à tenir compte de la démarche de participation publique dans sa prise de décision.
2. **Transparence** : Un maximum de transparence dans la prise de décision, le partage d'information complète et compréhensible, ainsi que l'accès aux documents pertinents est souhaité.
3. **Inclusion** : La participation directe et individuelle du plus grand nombre de citoyens est visée, mais aussi celle de tous les groupes sociaux, notamment les membres des diverses communautés ou groupes d'âge.
4. **Cohérence** : Les projets retenus doivent respecter les balises et politiques existantes de la ville par exemple le plan de développement durable, le plan d'urbanisme.

³ Ville de Saint-Basile-le-Grand, Budget participatif. En ligne : <https://www.ville.saint-basile-le-grand.qc.ca/vie-citoyenne/finances/budget-participatif/>

5. **Complémentarité** : Le budget participatif se place en complément aux autres processus de planification participative de la ville.
6. **Égalité** : Le processus doit s'assurer que chaque personne ait un pouvoir de décision égal : une personne, un vote.
7. **Communauté** : Les projets doivent autant que possible servir des groupes différents et répondre aux besoins collectifs de la population, en priorisant les groupes plus défavorisés.

4. Différentes dimensions d'un budget participatif

Dans la volonté de contribuer à ce vaste chantier démocratique pour Montréal, le CEUM souhaite exposer quelques dimensions incontournables du budget participatif et certains aspects à prendre en compte lors du design et de la mise en place du processus.

4.1 La dimension participative

La participation des citoyens

Une des forces du budget participatif est de permettre aux citoyens divers niveaux et nature de participation et d'implication selon les intérêts, le temps disponible, etc. tout au long du processus. Certains résidents pourront proposer une idée de projet en ligne et participer au vote, d'autres s'impliqueront dans la promotion auprès de leurs voisins, d'autres participeront au vote et s'impliqueront dans la mise en œuvre des projets prioritaires. Par ailleurs, le caractère cyclique du BP permettrait qu'une personne ayant eu une implication limitée lors d'un cycle puisse accroître son implication au sein des cycles subséquents.

Distinguer communication et mobilisation

Le budget participatif est un nouveau lieu de pouvoir qui sera au départ nécessairement méconnu hors du cercle d'initiés. Ainsi, l'utilisation de stratégies et d'outils traditionnels par les arrondissements/ville pour faire la promotion est essentielle. Toutefois, l'expérience du CEUM et d'autres organisations démontre que ces outils ne sont pas suffisants afin de garantir une participation diversifiée représentative de la population. Des ressources humaines doivent être dédiées à une stratégie de mobilisation et de contacts personnalisés avec des organisations locales. Ces efforts sont essentiels afin de garantir une participation des citoyens qui ne participent pas habituellement à la vie municipale, par exemple les jeunes, les nouveaux résidents, les gens qui ne votent pas. Cette stratégie est un élément clé qui pourrait élargir la participation et réduire l'effet perçu que certains groupes ont plus de pouvoir que d'autres dans le processus.

La participation numérique et présentielle

Les campagnes de mobilisation et les activités participatives en ligne ne signifient pas nécessairement plus de participation. On constate que les dispositifs de participation publique en ligne atteignent un public particulier : des personnes ayant un niveau de scolarité et un statut socio-économique élevé⁴. L'utilisation de techniques de participation présentielles signifie une participation des groupes marginalisés traditionnellement éloignés des lieux de pouvoir.⁵

Par ailleurs, les méthodes de participation informelles et mobiles ont l'avantage de rejoindre certains groupes de la population aux endroits où ils se trouvent. Par exemple, l'installation d'un kiosque ayant pour objectifs de promouvoir le BP et de récolter des idées de projet lors d'une fête de quartier.

L'ouverture aux groupes organisés de la société civile

Certaines organisations locales voudront occuper ce nouvel espace démocratique pour faire valoir leurs idées et leurs expertises. À première vue, bien que cela puisse parfois paraître comme une tentative de prise de contrôle du processus par certains groupes, nous sommes d'avis que le processus de BP doit être ouvert à la participation de groupes organisés sans se limiter à la participation à titre individuel uniquement. La connaissance des besoins et des milieux est une force de ces groupes.

Par ailleurs, lors de la mise en place du processus, la contribution de celles-ci dans le comité de pilotage, chargé notamment de préparation du processus, permet d'inclure aux réflexions des enjeux spécifiques tirés de leur expérience terrain. Lors de la mise en œuvre du processus participatif, il est essentiel de cerner un rôle pour les organisations locales et au besoin, prévoir des ressources financières particulières leur permettant une contribution au processus de communication et de mobilisation. Ces organisations peuvent également servir de courroies de transmission vers certains groupes précis de la population qui participent moins aux instances démocratiques actuelles. Afin de pouvoir conjuguer les rôles décrits ci-haut, il est essentiel de se donner des balises claires permettant d'encadrer la participation des groupes et ainsi, limiter les situations conflictuelles.

La dimension collective de l'exercice

Le processus de BP propose de réfléchir collectivement aux besoins de la communauté afin de proposer des idées et de les développer. L'aspect délibératif permet de s'exposer aux besoins ciblés par nos voisins et de débattre sur les idées les plus porteuses répondant aux besoins ciblés par la communauté.

⁴ Public Agenda (2016), Public Spending by the People, Participatory Budgeting in the United States and Canada in 2014-15. En ligne :

https://www.publicagenda.org/files/PublicSpendingByThePeopleExecSummary_PublicAgenda_2016.pdf

⁵ Idem

Sans cette dimension collective et de délibération entre les résidents, le processus de budget participatif serait assimilable à un appel d'idée : les résidents proposent des idées et les pouvoirs publics les réalisent.

La participation de l'appareil municipal

Le rôle de l'administration municipale est clé dans l'ensemble des étapes du processus.

- La fonction publique encadre le processus, mobilise les résidents, anime le processus participatif, analyse les idées proposées, communique les résultats, etc.
- La participation des élus s'oriente sur deux aspects clés, soit conférer la légitimité politique au processus en le supportant et s'engager à entériner les décisions effectuées par la population lors du vote de projets.

Considérant le caractère multidisciplinaire du processus, il nécessite la mise en place d'une équipe comprenant différents membres de la fonction publique émanant de différents services municipaux : communications, services financiers, développement social, et diverses expertises liées à l'analyse technique et financière : urbanisme, ingénierie, architecture du paysage, etc.

Les professionnels et les élus impliqués au sein d'un processus de BP pourraient bénéficier de matériel de formation à la démocratie délibérative : concepts de base, outils utilisés, posture du professionnel, etc. Ce mode d'idéation transdisciplinaire impliquant les citoyens et les parties prenantes pourrait également influencer certains processus de décision à l'extérieur de dispositif de budget participatif.

4.2 La dimension territoriale

Le BP est une expression de la déconcentration du pouvoir au sein d'une municipalité afin de rapprocher les décisions des citoyens. La question de l'échelle territoriale d'implantation est centrale dans le design du processus : il s'agit de trouver une échelle permettant aux résidents de se reconnaître au sein de ce processus démocratique. Le budget participatif montréalais pourrait s'inspirer du modèle de Paris et proposer un processus avec deux échelles d'intervention distinctes : des projets s'adressant à la ville entière et d'autres aux arrondissements.

Une échelle de la ville et une échelle locale

À l'échelle des arrondissements, les projets proposés pourraient viser des interventions à petite échelle permettant aux résidents d'avoir un apport dans la conception et, si la nature du projet le permet, contribuer à leur mise en œuvre. À l'échelle de la ville, les critères d'admissibilité des projets amèneraient les propositions à avoir un impact sur des populations issues de plusieurs secteurs de la ville.

4.3 La dimension financière

La provenance des fonds dévolus au budget participatif oriente directement le type de projet pouvant être soumis. L'avenue utilisée habituellement par les municipalités québécoises est de soumettre au BP des fonds provenant du programme triennal d'immobilisation. Ce choix implique de réaliser des projets d'immobilisation. Certaines instances décident d'allouer une partie du budget de fonctionnement à l'exercice, influençant ainsi la nature des projets pouvant être financés. L'utilisation du budget de fonctionnement pourrait par exemple permettre la mise en place d'atelier d'agriculture urbaine dans les jardins communautaires d'un arrondissement.

Dans le cadre de l'exercice montréalais, le modèle proposé pourrait prendre plusieurs formes. Premièrement, les arrondissements pourraient soumettre une partie de leur PTI local au budget participatif, comme l'on fait les arrondissements de RDP-PAT et MHM.

Deuxièmement, les fonds soumis au BP pourraient émaner d'un programme proposé par la Ville de Montréal aux arrondissements via le PTI central. Les arrondissements, à l'aide du fonds, s'engageraient à tenir un budget participatif local. Considérant, la faible marge de manœuvre des PTI des arrondissements, l'implantation du BP à même les fonds actuels constitue un défi de taille. Ainsi, l'option d'un fond issu d'un programme central apparaît plus porteuse et probablement un facteur d'adhésion des arrondissements.

La Ville de Montréal pourrait s'inspirer d'un tel dispositif afin de supporter les arrondissements dans la mise en place des BP locaux. Le gouvernement écossais, en 2016-2017, a créé le « Community Choices Fund » afin de supporter le développement du BP sur son territoire. Les fonds pouvaient être utilisés par les municipalités pour :

- augmenter les fonds soumis au BP par les municipalités;
- supporter la mise en place du processus : matériel de formation, site web, organisation des événements participatifs, matériel de communication, etc.⁶

4.4 La dimension gouvernance

Les mécanismes de gouvernance

Le budget participatif s'intégrera dans un ensemble d'outils de planification, de processus participatifs et d'instances déjà en place à l'échelle de la ville et des arrondissements. Les relations entre le BP, un nouvel espace de gouvernance, et les espaces de décisions et de planification existants constitueront un défi important. Il est très probable que les projets proposés au BP puissent se superposer avec, par exemple, certains éléments des plans directeurs des parcs, des grands parcs urbains ou des programmes particuliers d'urbanisme. Ainsi, des mécanismes devront être mis en place afin de garantir une cohérence entre les projets issus du BP et les outils de planifications existants.

Par ailleurs, des liens devront être établis avec les instances et les espaces de concertation existants, par exemple les tables de quartier et les différents comités où siègent des citoyens et les organisations locales. Le travail de concertation, de mobilisation et d'identification des priorités locales réalisées constitue des assises solides sur lesquelles le BP peut s'enraciner.

L'évaluation du processus de BP apparaît comme étant incontournable afin de garantir des apprentissages et les modifications nécessaires à son bon fonctionnement d'un cycle à l'autre.

Le cadre de gouvernance

Dans un autre ordre d'idées, l'adoption en 2017 de la *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*⁷ constitue une action concrète afin d'accroître le pouvoir des municipalités et de leur donner un rôle plus grand dans le développement de nos collectivités et les moyens pour agir. La négociation du pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les

⁶ Participatory Budgeting Scotland (2018). About. En ligne : <https://pbscotland.scot/about>

⁷ Gouvernement du Québec (2017), *Loi visant principalement à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs*. En ligne : <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2017C13F.PDF>

municipalités est une occasion de faire valoir le rôle essentiel des municipalités dans le développement de la démocratie locale et de la citoyenneté, et pour cela de leur octroyer les moyens nécessaires. Ainsi, le soutien au budget participatif pourrait faire partie des propositions concrètes, à l'image du modèle écossais, amenée par la Ville de Montréal.

D'autre part, l'intégration dans le cadre de gouvernance permet la mise à l'échelle et l'institutionnalisation de ces pratiques d'autonomie municipale. En 2018, la population de New York⁸ a voté la mise à l'échelle du budget participatif à l'ensemble de la ville par une modification de la charte de la ville. Entre 2012 et 2017, le nombre de districts utilisant le BP était passé de 4 à 31. Malgré cet engouement, le processus n'était pas officiel; ce vote permet d'assurer sa pérennité au-delà de l'administration en place.

5. Des perspectives pour Montréal

Chaque processus de BP est unique et adapté à son contexte. À la lumière des questions abordées dans le cadre de cette consultation, le CEUM partage des perspectives en vue de concevoir ce modèle original de Montréal.

5.1 Le mode de sélection des projets

Selon les caractéristiques des processus de BP, le vote des résidents devrait être le mode de sélection ultime de projets qui ont été proposés et développés, puis analysés par les services de la Ville de Montréal.

Dans plusieurs contextes, le vote du BP est ouvert à une population plus vaste que lors des élections municipales et se déroule dans une diversité de lieux physiques et en ligne. Voici quelques exemples :

- Le vote des personnes de moins de 18 ans : un moyen d'intéresser les jeunes au processus démocratique et aux affaires municipales.
- Le vote des personnes n'étant pas citoyens canadiens : un moyen de donner une voix aux personnes ayant moins accès aux institutions démocratiques.
- Un vote basé sur l'honneur : le vote du BP ne se base pas sur une liste électorale comme lors des scrutins. Les personnes qui votent s'engagent à ne voter qu'une fois.
- Un vote basé sur le contrôle : les personnes voulant voter au BP doivent se procurer un « code de vote » permettant d'établir un registre des personnes habilitées à voter.

D'autres processus de BP utilisent un comité de sélection composé de citoyens et de représentant de la société civile pour déterminer les projets qui seront

⁸ Jarrett Murphy. Key Decisions Loom for Citywide Effort to Involve Residents in Budget Decisions. Dans CityLimits.org du 6 décembre 2018. En ligne : <https://citylimits.org/2018/12/06/key-decisions-loom-for-citywide-effort-to-involve-residents-in-budget-decisions/>

retenus. La ville de Montréal pourrait sélectionner ces membres par un appel d'intérêt ou un tirage au sort. Ce mode de fonctionnement est plus simple à organiser, car limité à un nombre défini de personnes. Toutefois, les personnes qui proposent habituellement leur candidature pour siéger sur ce type comité sont souvent déjà très impliquées dans la vie démocratique locale.

5.2 Les critères d'admissibilité des projets

L'échelle des projets

Le modèle du BP pourrait se concentrer sur deux échelles distinctes, la Ville de Montréal et les arrondissements. Les projets soumis à la Ville de Montréal auraient un impact sur la population de plusieurs arrondissements et concerneraient les compétences de la Ville de Montréal. Ceux-ci pourraient avoir une ampleur minimale de 100 000\$ afin de garantir une portée extralocale.

Les projets soumis aux arrondissements devraient avoir une échelle locale et correspondre aux compétences des arrondissements. Des projets ayant besoin de ressources financières limitées par exemple moins de 50 000\$ permettraient de réaliser plusieurs projets dans le même arrondissement.

Ce mode de fonctionnement aurait l'avantage de permettre une mobilisation à l'échelle de la ville pour des projets de grande envergure et un niveau d'implication locale pour les projets d'arrondissement. À ce titre, la Ville de Paris expérimente cette formule avec un budget participatif à l'échelle de la ville et 20 processus en arrondissement. Malgré leurs liens évidents, les processus menés en arrondissement sont implantés de manière indépendante :

« A Paris-wide PB that debated the allocation of €30 million in 2016 for projects for the City as a whole. Twenty PB processes carried out in each of the 20 districts [arrondissements] that are part of Paris. It is to be noted that each one of the arrondissement elects its own Mayor and councillors. These twenty PB experiences are relatively independent, despite following the same charter [Ville de Paris, PB Charter, 2016], and are spearheaded by the arrondissement staff.⁹ »

Une autre option serait l'implantation du BP seulement à l'échelle des arrondissements. La Ville de Montréal pourrait proposer un appui pour les ressources humaines et les coûts associés à la mise en place du processus. Cette idée pourrait s'implanter sous forme de programme dédié aux arrondissements offrant du support technique et financier. Une inspiration quoiqu'à plus petite

⁹ Yves Cabannes (2017), Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow. Dans : Cabannes, Y. (ed.) Another city is possible with Participatory Budgeting. Montréal/New York/London: Black Rose Books, pp. 179 – 203. En ligne : https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/plugins/download/PB_in_Paris.pdf

échelle, est le programme des rues piétonnes et partagées¹⁰ s'adressent aux arrondissements et misant sur une étroite collaboration entre les équipes en arrondissement et issues des services centraux.

La conformité à des principes

Les projets soumis au BP étant mis en œuvre par la Ville doivent répondre aux différentes politiques incluant l'accessibilité universelle et le développement durable. La conformité à des thématiques semble plus porteuse permettant de cibler certains types de projets en lien avec les priorités de l'administration municipale.

Les critères d'admissibilité des projets dans le processus Budget participatif de Mercier Ouest dans l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve¹¹, accompagné par le CEUM, permettent d'orienter la proposition de projets :

- Avoir une valeur entre 10 000 et 350 000 dollars;
- Être réalisé dans un territoire de Mercier ;
- Être réalisables dans les deux ans suivant le vote;
- Représenter une amélioration pour la communauté;
- Viser l'intérêt collectif (ne pas avantager une personne ou un petit groupe de personnes);
- Représenter une réalisation durable à long terme (au minimum 5 ans);
- Constituer une dépense en équipement ou en aménagement provenant du Programme triennal d'immobilisations;
- Être cohérents avec les plans et politiques de la municipalité;
- Relèver de la juridiction de la municipalité;
- Être réalisés sur le domaine public ou une propriété de l'arrondissement;
- Ne pas générer de nouveaux frais de fonctionnement supérieurs à 5 % par an du montant investi.

Prioriser les quartiers moins nantis

Le BP possède une intention redistributive, soit de concentrer les investissements où les besoins sont les plus grands. Certains secteurs moins favorisés de la ville pourraient se voir attribuer des fonds supplémentaires pour réaliser des projets répondant aux préoccupations. Par ailleurs, des efforts de mobilisation soutenus pourraient être attribués à des organisations locales pour mobiliser de manière intentionnelle les populations marginalisées.

À Paris, 30 millions d'Euros ont été consentis à des quartiers populaires afin de stimuler la participation des populations éloignées des lieux de pouvoir. Des

¹⁰ Ville de Montréal (2019), Programme de rues piétonnes et partagées – Cadre de référence 5^e édition. En ligne :

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/TRANSPORTS_FR/MEDIA/DOCUMENTS/PIRPP_CADRE_REFEREN CE_2019_FR.PDF

¹¹ Arrondissement de Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (2019), Budget participatif de Mercier-Ouest, Règlement de la démarche. En ligne, www.realisonsmtl.ca/8103/documents/14256/download

fonds ont été également consentis à des associations. Les actions réalisées ont consisté pour l'essentiel en des marches exploratoires, des ateliers d'émergence ou de construction de projets, des aides à la structuration de propositions ou des séances d'idéation pour les enfants, plus ludiques.¹²

Des thématiques spécifiques

Les critères d'admissibilité et la nature des compétences municipale constituent déjà des moyens d'orienter les projets qui seront discutés dans le cadre du budget participatif. Malgré tout, concentrer le processus sur certains thèmes pourrait être une manière de voir émerger diverses initiatives et de les fédérer sous un objectif. Par exemple, un BP pourrait soutenir des projets ayant des visées d'augmenter l'autonomie alimentaire des résidents ou d'accroître la végétalisation du domaine public.

Cette approche pourrait bénéficier aux personnes et aux groupes déjà mobilisés sur les thèmes proposés et autant qu'en démobiliser d'autres, car éloignés de leurs intérêts. Voici trois initiatives inspirantes de BP qui se concentrent sur des thématiques spécifiques :

- **Des projets dans les rues et les parcs** : « Your voice, Your choice : Parks and Streets »¹³ à Seattle offre aux résidents la possibilité de proposer des projets d'infrastructures pour transformer les parcs et les rues. Ceux-ci constituent la grande majorité du domaine public administré par la municipalité.
- **Des projets ciblés dans les parcs et espaces verts** : « Transformons nos parcs! »¹⁴ dans l'arrondissement de RDP-PAT lors du processus de budget participatif de 2018, a décidé de se concentrer sur certains parcs de son territoire. Ainsi, 700 000\$ ont été dévolus au BP pour des projets à réaliser dans six parcs du territoire. Ces parcs ont été identifiés par l'administration en lien avec le Plan bleu vert. Les fonds provenant de l'arrondissement et du Programme de mise en valeur intégrée d'Hydro-Québec¹⁵.
- **Des projets proposés par et pour les jeunes** : « Youth Lead the Change »¹⁶ à Boston est une initiative permettant aux jeunes de 12 à 25 ans de déterminer la façon de dépenser un million de dollars du budget

¹² Ville de Paris, Quartiers populaires : bilan de l'appel à projets 2017. Page web. En ligne : https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/jsp/site/Portal.jsp?document_id=3212&portlet_id=159

¹³ City of Seattle, Your voice, your choice : Parks and Streets. En ligne <https://www.seattle.gov/neighborhoods/programs-and-services/your-voice-your-choice>

¹⁴ Ville de Montréal. Plateforme Réalisons Montréal, À RDP-PAT, transformons nos parcs ! En ligne : https://www.realisonsmtl.ca/demarcheparticipative_rdppat

¹⁵ Hydro-Québec, Programme de mise en valeur intégrée. En ligne <https://www.hydroquebec.com/projets/pmvi.html>

¹⁶ City of Boston (2016). Youth Lead the Change : Participatory Budgeting. En ligne : https://www.bu.edu/ioc/files/2017/01/Youth-Lead-the-Change_Report.pdf

d'investissement de la ville par des projets proposés, développés et votés. Les projets développés s'articulent autour des thèmes suivants : le transport, l'aménagement des parcs, l'éducation et les services pour les jeunes. À Montréal, ce type de démarche pourrait être piloté par le conseil jeunesse.

Par ailleurs, le Défi des villes intelligentes auquel la Ville de Montréal¹⁷ a soumis sa candidature pourrait être une occasion de réfléchir à l'implantation de budget participatif afin de matérialiser les deux grands éléments de vision soit, l'innovation en mobilité et en alimentation. Le CEUM a la conviction que ces démarches sont complémentaires sur le plan de la participation citoyenne et de la démocratie. Il avait d'ailleurs proposé d'intégrer le processus de budget participatif dans le cadre de ce Défi.

5.3 L'accompagnement des citoyens et des groupes

Avant même la phase de développement des projets, des efforts importants de communication doivent être consentis afin d'exposer de manière claire les critères d'admissibilité des projets. Ainsi, les idées proposées par les résidents ont d'autant plus de chance d'être admissibles.

À la suite de l'étape de l'appel d'idées et de la vérification du respect des critères d'admissibilité, le processus de développement de projet pourrait prendre la forme d'un ou des comités de développement de projet. La formation d'un comité de délégués du BP ayant comme rôle de développer les idées afin qu'elles deviennent des projets pouvant être analysés par les services techniques de la Ville de Montréal ou des arrondissements. La sélection des membres pourrait être effectuée par un appel d'intérêt qui serait lancé au début du processus de BP ou un tirage au sort parmi les participants aux premières étapes du processus. Ces ateliers de travail pourraient s'étendre sur plusieurs semaines. Ces séances de travail pour atteindre leur objectif devraient avoir certaines caractéristiques :

- L'animation devrait être confiée des facilitateurs ayant une expérience liée aux projets municipaux : aménagement urbain, transport, loisir et parc.
- Des employés des services municipaux et du personnel politique devraient aussi être de la discussion afin apporter une expertise technique et les données permettant d'avoir une discussion informée et constructive
- Un environnement de travail accueillant, une information claire et complète, une préparation suffisante des délégués et des employés municipaux permettent un dialogue, une prise de décision efficace et des apprentissages mutuels.

¹⁷ Ville de Montréal (2019), Défis des villes intelligentes. Candidature finale de la Ville de Montréal. En ligne : <https://www.realisonsmtl.ca/4860/documents/14366/download>

6. Vers un budget participatif à Montréal

À la lumière de nos expériences d'accompagnement de processus de budget participatif et les connaissances développées dans des villes partout dans le monde, le CEUM partage ses recommandations sur les conditions de réussite et les pièges à éviter^{18,19,20}. Le modèle proposé pour Montréal devrait se baser sur les apprentissages issus des processus démocratiques actuels utilisés par la Ville de Montréal, les processus de BP à Montréal et au Québec, et les meilleures pratiques internationales.

6.1 Des conditions gagnantes

Le démarrage du processus

- Des leaders expérimentés issus du conseil municipal et de la fonction publique, et reconnue de leurs pairs adhèrent et pilotent le processus. Cette adhésion de personnes-clés au sein de l'administration municipale contribue à instaurer un climat de confiance.
- Un engagement formel des élus et de l'administration de pourvoir les sommes d'argent soumises au processus de BP permet de s'assurer d'avoir des ressources financières suffisantes pour encadrer le processus et réaliser les projets priorités.

La planification et mise en place du processus

- Un temps suffisant voué à la planification et au développement du processus assure la formation et la capacité des acteurs. Ainsi, les parties prenantes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil administratif sont conscientes de leur rôle dans le processus, réduisant l'incertitude et permettant à tous d'agir avec objectif commun.
- Le développement d'une vision qui cerne le type d'événement et l'implication des participants lors de ceux-ci. Les attentes sont claires sont définies, les résidents savent le type de projet pouvant être réalisé et connaissent le degré de participation qui est attendu.
- Un accès à des ressources externes pour planifier et exécuter le processus de participation publique permet d'avoir accès à des outils et aux

¹⁸ Public Agenda (2016), Public Spending by the People, Participatory Budgeting in the United States and Canada in 2014-15. En ligne :

https://www.publicagenda.org/files/PublicSpendingByThePeopleExecSummary_PublicAgenda_2016.pdf

¹⁹ ONU-Habitat (2005), 72 Questions courantes sur les budgets participatifs. En ligne :

<https://unhabitat.org/books/72-questions-courantes-sur-les-budgets-participatifs-francais/>

²⁰ UK Government, Department for Communities and Local Government (2011), Communities in the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England, En ligne :

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6152/1993_2231.pdf

- apprentissages issus d'autres expériences réalisées au sein de contextes variés.
- Le développement de différents partenariats en ciblant des organisations dont l'implication liée à la démocratie participative est moins naturelle élargit la population susceptible de contribuer à l'exercice du BP. Par ailleurs, il y a une opportunité d'imbriquer le processus du BP avec les activités régulières des organisations mobilisées.
 - L'utilisation d'une image de marque distinctive et une mise en marché qui sort des méthodes habituellement par les administrations publiques contribuent à attirer diverses populations.

La mise en œuvre

- La sélection de lieux au cœur des milieux de vie pour la tenue des activités publiques et l'attribution des ressources financières conséquentes avec l'étendue du territoire et ses particularités permet aux résidents de bâtir une confiance en leur capacité de transformer leur milieu.
- Une équipe de terrain appropriée compte tenu de la population travaillant de concert avec les organisations locales pour la mobilisation de la communauté et l'animation du processus participatif. Ce maillage permet l'utilisation d'une diversité de méthodes et d'outils afin d'impliquer la population dans toute sa diversité. Le BP permet un niveau de participation plus élevé qu'aux autres événements civiques.
- Les balises orientant la prise de décision et les critères d'admissibilité diffusés à tous les potentiels soumissionnaires d'idée de projets garantissent que les idées proposées sont adaptées réduisant le risque d'idées rejetées.
- L'implication de membre de la fonction publique dont l'expertise est liée aux projets proposés par la population est requise afin de tester la faisabilité technique et l'évaluation budgétaire des projets soumis. Cet apport assure une sélection appropriée des projets soumis au vote compte tenu des balises techniques et financières du processus. Cette analyse fine garantit que les projets prioritaires lors du vote puissent être réalisés en respectant les balises et les échéanciers prévus.
- L'utilisation d'un discours adapté à la communauté permet de communiquer efficacement les intentions et les effets du processus de BP et les impacts pressentis. La communauté est plus encline à s'impliquer dans les différentes dimensions du processus et à le nourrir.

- Une communication transparente au long du processus en misant sur les réussites des cycles précédents contribue à une prise de conscience, par les citoyens, de leur pouvoir collectif de transformer leur milieu de vie. Le processus de BP est ainsi attendu de la population.
- Un processus de décision clair et transparent lors des quatre étapes : proposition des idées et développement de projet, vote, mise en œuvre des projets permettent d'illustrer les résultats tangibles et bâtir un climat de confiance.
- Un suivi et une évaluation efficaces du processus pour assurer que les avantages du processus et ses activités soient évalués de manière qualitative et quantitative. Ceci permet d'améliorer les activités subséquentes et d'en faire le bilan aux résidents, aux élus et aux parties prenantes.
- S'assurer qu'une diversité de personnes représentant la population et les organisations participe lors du vote en évitant un biais avantageant les groupes organisés. La diversité des opinions est reflétée dans le résultat du vote et représente les aspirations de la communauté.

6.2 Des pièges à éviter

Le rythme d'implantation trop rapide

Certaines administrations locales veulent implanter rapidement le BP à grande échelle sans nécessairement stimuler la demande sociale pour ce genre de processus participatifs par des activités d'information et de mobilisation en amont. Dans le mode d'implantation, il est essentiel de suivre le rythme prenant compte :

- Le rythme électoral : les élections municipales ont lieu tous les quatre ans à date fixe.
- Le rythme budgétaire : les administrations votent chaque année un budget. Les budgets des arrondissements sont votés à la fin de l'été et le budget de la Ville de Montréal est voté à la fin de l'automne. Lors du vote du budget des projets, localisés évalués et chiffrés doivent s'insérer dans cette planification budgétaire à grande échelle.
- Le rythme des citoyens : les saisons, la rentrée des classes, les vacances d'été, les vacances des Fêtes de fin d'année, la semaine de relâche scolaire, etc.

La mise en place d'un BP de manière trop rapide avec d'importantes ressources et mal agencé avec les rythmes de la communauté pourrait avoir un effet démobilisant.

Des projets priorités et non réalisés

Malgré les réussites issues du processus participatif du BP, l'implantation des projets priorités reste un défi important. L'ensemble de la crédibilité du processus peut être miné par des délais de réalisation trop longs ou des changements à la nature des projets priorités. La mise en place de ces projets représente la consécration de l'ensemble du processus, la transformation des milieux en misant sur l'intelligence collective et en utilisant une logique de collaboration. Par ailleurs, un effort intentionnel doit être consenti afin de communiquer de manière explicite que les transformations proviennent du processus du budget participatif, dans les médias, par de l'affichage sur le site, etc. Ces efforts permettraient de révéler aux personnes n'ayant pas participé aux processus de BP, les impacts sur leurs communautés, et les amener à contribuer pour les cycles suivants.

L'isolement du processus

Le processus de BP peut avoir mobilisé une diversité de personne et voir des projets inspirants priorités la population, toutefois des efforts de communication doivent être consentis afin de faire connaître la démarche aux factions de la population n'ayant pas participé. Ainsi, une information claire au sujet des projets priorités, leurs localisations, leur nature, leur degré d'avancement et les partenaires impliqués dans la mise en œuvre, etc., permettent aux personnes impliquées de saisir l'importance de leurs implications : le temps et les efforts investis ont servi à améliorer les conditions de vie de la communauté. Pour les gens qui n'ont pas été impliqués, ces efforts de communication doivent être d'autant plus intentionnels. Ils permettent de faire connaître le lieu de délibération qu'est le budget participatif et le type de retombées possibles pour la communauté.

Une importance donnée aux outils numériques

Les méthodes de participation numériques possèdent des qualités non négligeables : participation dans le confort de son foyer, possibilité de consulter l'ensemble des idées proposées, etc. Malgré qu'il soit aisé de commenter et de supporter une idée, la discussion au sujet des besoins et des meilleures manières d'y répondre est ardue. Ainsi, les moyens numériques et présentsiels ont des forces et des faiblesses particulières et ceux-ci devraient être utilisés de concert au sein de processus de BP. Les méthodes présentsielles sont plus efficaces lors de l'étape de développement de projet, il est aisé de convier différentes expertises dans un espace physique de participation. Enfin, il est important de rappeler que l'outil numérique du BP est un moyen du processus, et non sa finalité.