

Avril 2016

LES CONSULTATIONS PRÉBUDGÉTAIRES MUNICIPALES

RENOUVEAU SHERBROOKOIS

Sommaire

Liste des abréviations.....	2
Introduction.....	3
La théorie	4
Les municipalités avec des consultations prébudgétaires	6
Le budget participatif.....	13
Bibliographie.....	17
Annexes.....	20

Liste des abréviations

CDC : Corporation de développement communautaire

CDEC : Corporation de développement économique communautaire

OCPM : Office de consultations publiques de Montréal

RMBMU : Réserve mondiale de la biosphère Manicouagan-Uapishka

UNMQ : Union des municipalités du Québec

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction

La préconsultation prébudgétaire est un mécanisme de participation citoyenne visant à inclure les citoyens dans l'élaboration du budget. Elle est vue comme un moyen de contrer le désengagement politique et le cynisme tout en renforçant la légitimité des choix publics (Pierre 1998, Miller et Evers 2002, Robbins, Simonsen et Feldman 2008)¹. Ce genre d'exercice tend à réduire le secret et les surprises qui sont associés à la divulgation du budget. Les nouvelles technologies de l'information ne sont pas non plus étrangères à la généralisation des consultations prébudgétaires.

C'est dans les années 90 que va débiter son utilisation par les gouvernements fédéral et provinciaux alors que les finances publiques du pays étaient en rouge foncée. Paul Martin alors ministre des finances implanta d'ailleurs la pratique au niveau canadien en vue du budget de 1994 et celle-ci perdure jusqu'à aujourd'hui. Outre les assemblées publiques, divers formes de sondages constituent un autre moyen utilisé pour consulter la population. Si l'usage du sondage en ligne est assez généralisé, seules l'Alberta et la Colombie-Britannique envoient une copie papier à chaque domicile. En 2004, l'Alberta a ainsi reçu 290 000 réponses à son sondage sur les finances publiques en hausse de 475% par rapport à 1996. Cela paraît énorme et d'autant plus en comparant aux 39 réponses en ligne en Ontario en 2010 et même face aux 6000 réponses au Québec la même année. Le seul exemple où un tel exercice a mené directement à une décision est l'Ontario de 2004. Un jury de 250 personnes avait été pigé au hasard et ses membres ont élaborés une liste de recommandations avec des animateurs professionnels. C'est ainsi que le taxe contribution-santé et le programme «cybersanté» sont nés. Cependant, la population était opposée à une telle taxe et on peut se demander si le jury était représentatif des citoyens ou encore, si un tel «exercice de démocratie» pousse les gens à réagir différemment que par rapport à une rapide question de sondage. Déjà, pour leur budget 2010, la majorité des provinces ont mis sur pied des consultations.

¹ Tellier, G. (2010, juin). *La participation citoyenne aux consultations prébudgétaires : une analyse des consultations fédérale et provinciales canadiennes*, dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Montréal, Québec, [En ligne], p.4, <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Tellier.pdf> (page consultée le 19 février)

La théorie

Tout type de participation citoyenne peut être classé selon son degré de «pouvoir» transféré aux participants. De la moins à la plus «démocratique», nous retrouvons la rétroaction, la période de questions, la consultation, la délibération et enfin, la délégation (Thibault 1991; Fung 2006; Bherer 2011)². La rétroaction est de diffuser l'information aux citoyens, mais sans que ceux-ci s'expriment. Quant à la période de questions, il y a certes un échange, mais il n'y aura pas de retour après la journée en question. Pour ce qui est de la consultation, il faut qu'il y ait un réel désir de la part de l' élu d'être influencé. Il y a aussi une nécessité de transmettre les informations aux citoyens d'avance pour une réelle réflexion de leur part. La délibération est caractérisée par sa volonté d'avoir un dialogue réel. Pour cela, il faut séparer les participants en sous-groupes pour plus tard, faire une mise en commun. Enfin, la délégation correspond à un réel transfert de pouvoirs à une entité citoyenne.

Évidemment, certaines activités de participation peuvent se situer à l'intersection de deux niveaux de participation. Toutefois, il apparaît assez évident de classer la consultation prébudgétaire dans la catégorie «consultation». Quant au budget participatif, il correspond davantage à une «délibération». Pour ce qui est de la «délégation», un bon exemple serait de donner la gestion d'un parc et de son budget à un organisme ou un groupe citoyen.

Une réelle consultation budgétaire comporte de nombreux avantages potentiels. Au premier titre, c'est un exercice d'éducation populaire. C'est l'occasion d'expliquer plus clairement que jamais des concepts tels que la dette municipale, les caisses de retraite, les budgets d'immobilisation ou encore le déficit d'entretien des infrastructures. L'exercice vise aussi à pallier les faiblesses des sondages qui sont particulièrement flagrantes lorsqu'on interroge le citoyen sur des questions auxquelles il n'a jamais songé. Une consultation prébudgétaire peut aussi être un moyen de canaliser l'énergie de groupes

² Boyer-Gendron, Sara-Maude, Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne, Montréal, INRS, 2015, p.45.

citoyens de manière positive. Des chercheurs font également le constat que cette manière de faire est un moyen de contrer le désengagement politique et le cynisme (Miller, Evers 2002)³. En plus, cela aurait comme résultat de renforcer la légitimité des choix publics (Tanaka 2007).

Plusieurs options existent pour déterminer qui consulter. Il est possible de pincer des citoyens au hasard, de faire un échantillon selon des critères démographiques, de faire élire temporairement des représentants au sein de la population⁴. Généralement, c'est l'ensemble de la population qui est invitée à assister aux consultations prébudgétaires bien que relativement peu de gens s'en prévalent. Cependant, l'ajout de sondage permet de rejoindre davantage de gens et ce, par la poste, par internet ou encore à l'Hôtel de Ville. Les nouvelles technologies de l'information constituent également une avenue prometteuse pour les consultations citoyennes. Actuellement, des simulateurs budgétaires sont d'ailleurs déjà utilisés dans cette optique au Québec. On pense notamment à la firme Nord Ouvert qui a son siège social à Outremont.

Montréal et Québec ont leur propre système établi pour effectuer des consultations citoyennes. Toutefois, on remarque que ce genre de questions est davantage traité au sein des arrondissements. En effet, la Ville de Québec possède des conseils de quartiers. Ceux-ci sont formés de citoyens et siègent avec les élus qui, eux, n'ont pas le droit de vote. Un fonctionnaire y a pour tâche de coordonner le tout et un petit budget est alloué à ses tâches consultatives⁵. À Montréal, c'est l'OCPM qui a ce genre de mandat. Elle organise ainsi les rencontres préparatoires et les audiences publiques. Dans les deux cas, c'est surtout pour des questions d'urbanisme qu'on fait appel à eux. Au niveau des

³ Tellier, G. (2010, juin). *La participation citoyenne aux consultations prébudgétaires : une analyse des consultations fédérale et provinciales canadiennes*, dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Montréal, Québec, p.4, [En ligne], <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Tellier.pdf> (page consultée le 19 février)

⁴ Bherer, Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 159, 2011, [En ligne], http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_bherer.pdf (page consultée le 20 février)

⁵ Bherer, Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 157-171, 2011, [En ligne], http://www.telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_bherer.pdf (page consultée le 20 février)

arrondissements de la métropole, on remarque que les banlieues désormais fusionnées ont généralement un profil participatif plus faible que les arrondissements plus centraux⁶.

Les municipalités avec des consultations prébudgétaires

La municipalité de Ville-Marie en Abitibi a lancé en janvier ses consultations prébudgétaires. Deux des raisons invoquées d'une telle nouveauté était les besoins croissants au niveau municipal et le dernier pacte fiscal. En effet, les 2600 habitants doivent faire avec un budget municipal avec 225 000 dollars en moins annuellement depuis⁷. Pour cela, le conseil municipal a demandé l'avis de ces concitoyens à travers Facebook, des mémoires, un questionnaire, des courriels, etc. Le journal local a aussi été mis à contribution pour suivre l'ensemble du processus. Une assemblée publique a été aussi mise sur pied où tout le monde a été invité même les élus des municipalités voisines. Puis, une rencontre subséquente a eu lieu où les élus ont amené des pistes de solution en lien avec l'assemblée précédente. Les sujets qui ont été discutés à la consultation incluent la gestion générale, les loisirs, la culture, l'urbanisme et le développement. D'autre part, on comptait des questions précises posées d'avance aux citoyens pour qu'ils aient le temps de se faire une idée. Avant le début des rencontres, un guide de consultation a été distribué à toutes les adresses. Enfin, les élus donneront suite au processus par un exercice de validation et de priorisation. Quant à l'animation des activités avec les citoyens, elle a été confiée à une Ville-Marienne ayant de l'expérience en consultations de la sorte.

En 2011, la Ville de Gatineau a eu une grande consultation publique sur le plan financier à long terme. Afin de se mettre à l'écoute de sa population, deux séances de focus groupes ont été payées à la firme Léger marketing. Une vingtaine de personnes provenant de groupes d'intérêt ont également été réunies pour une rencontre distincte sans compter deux soirées grand public. Un sondage, créé pour l'occasion et qui a circulé tant en version

⁶ Boyer-Gendron, Sara-Maude, Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne, Montréal, INRS, 2015, p.55.

⁷ Ville de Ville-Marie, Ville-Marie consulte ses Citoyens et Citoyennes, 2016, Ville-Marie, [En ligne], http://www.ville-marie.ca/consultation_citoyenne (page consultée le 27 février)

web que papier, a été rempli par 473 citoyens. Toutefois, il apparaît que l'opinion des gens à propos de l'idée d'une nouvelle taxe dédiée aux infrastructures différait en fonction de la manière de les questionner. Pour ceux qui ont répondu en ligne, 70% rejetait l'idée par rapport à 64% en faveur dans un sondage Léger fait plus tôt. Cela s'expliquerait en partie par la surreprésentation des propriétaires dans le sondage en ligne.

La firme Plania qui a effectué un rapport sur cette consultation citoyenne a noté que l'adhésion à cette taxe potentielle augmentait avec «la compréhension des enjeux». L'entreprise s'occupait en plus de l'animation. Une des raisons de l'opposition de plusieurs est le manque d'équité d'une taxe puisque c'est un impôt régressif. L'ensemble de l'exercice a permis de dégager trois constats⁸. D'abord, le tout a permis de sensibiliser la population au problème de remise à niveau des infrastructures. Il y a aussi eu une certaine prise de conscience quant à l'ampleur des montants en jeu. Enfin, plusieurs ont réalisé l'ampleur de l'effet que peut avoir certaines mesures sur le budget. Les organisateurs ont présenté l'importance de la taxe dédiée aux infrastructures en expliquant que le Ville n'investissait que 71 millions. Et ce, alors que le «déficit caché en infrastructures» nécessitait 104 millions de plus⁹. Parmi les buts de la consultation, on fait mention qu'elle sert à fournir aux élus le degré d'acceptabilité politique de différentes mesures. Éclairer ces derniers sur thèmes consensuels ou à discuter est autre objectif. À travers les différents moyens de consultation, quatre idées de nouvelles taxes ont été testées.

En 2012, la Ville de Longueuil a tenu des consultations prébudgétaires. Une trentaine de citoyens dont une dizaine de cols bleus s'étaient déplacés à l'Hôtel de Ville pour la première des deux séances. L'animation était entre les mains du directeur des communications de la Ville et du futur directeur du Bureau d'information et de consultation. La soirée a débuté par la présentation par la trésorière de la Ville des

⁸ Ville de Gatineau, Plan financier à long terme, 2011, Gatineau, [En ligne], p.6, http://www.gatineau.ca/docs/la_ville/administration_municipale/plan_financier_long_terme/rapport_final_20111108.pdf (page consultée le 29 février)

⁹ Ibid, p.24.

enjeux budgétaires dont les efforts importants en matière d'infrastructures et la pression exercée par les régimes de retraite des employés municipaux. Le tout a enchaîné sur le premier volet «consolider les acquis ou développer de nouveaux services et infrastructures». Par après, cela a été le tour du volet : comment harmoniser le développement et la préservation des espaces naturels. Quant au troisième qui portait sur le financement de nouveaux services, l'assistance n'y a vu que peu d'intérêt. Rien n'indique que des préconsultations budgétaires ont eu lieu les années qui ont suivi à moins qu'on considère les sondages comme tels. Suite à l'événement, le chef de l'opposition a parlé d'un exercice de relations publiques. Il a également soulevé le point que le rapport de la consultation de 2010 n'était toujours pas disponible¹⁰.

Nouveauté à Gaspé, les consultations prébudgétaires ont débuté à l'automne dernier. Il se trouve que la hausse de taxes de 5% de l'année précédente est l'un des facteurs qui a poussé les élus municipaux à s'engager dans cette voie. Encore une fois, les responsabilités grandissantes des villes et les coupures de Québec sont pointées du doigt pour cette augmentation. Le processus de Gaspé a débuté par un sondage en ligne ou en format papier à l'Hôtel de Ville. Puis, deux rencontres publiques ont été organisées dans deux lieux assez éloignés pour couvrir l'ensemble de la municipalité. Néanmoins, seulement 25 personnes au total ont assisté à ces séances¹¹. Grâce aux sondages et aux rencontres, les citoyens ont été interrogés sur le maintien de certaines infrastructures. Des questions portant sur le maintien du soutien aux organismes et sur le réseau routier ont aussi fait partie des discussions¹².

À Boucherville, l'édition 2016 des consultations budgétaires consistaient, entre autres, à une rencontre avec le responsable du dossier finances et conseiller municipal à la Ville. Lors de celle-ci, il était possible pour les citoyens de proposer un projet. On note ainsi quelques projets provenant de citoyens parmi les 21 qui ont été priorisés pour cette

¹⁰ Dorais, Maxime, Longueuil : les consultations prébudgétaires n'attirent pas les foules, Télévision Rive-Sud, 2012, [En ligne], <http://www.tvrs.ca/actualites/longueuil-les-consultations-prebudgetaires-nattirent-pas-les-foules-texte-de-maxime-dorais> (page consultée le 13 février)

¹¹ Philibert, Gilles, Consultation prébudgétaire, 2015, Radio-Gaspésie, Gaspé, [En ligne], <http://radiogaspesie.ca/portfolio/consultation-pre-budgetaire/> (page consultée le 12 février)

¹² Gaspé à l'heure des choix, Radio-Canada, 2015, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/10/23/002-ville-de-gaspe-consultation-pre-budgetaire.shtml> (page consultée le 12 février)

année¹³. Le choix était néanmoins entre les mains du conseil municipal. Il ne faudrait pas oublier que ces consultations incluent un sondage Web et la possibilité d'envoyer ses commentaires par courriel. En 2012, on notait d'ailleurs une baisse de la participation par rapport à l'année précédente. Toutefois, le nombre de projets présentés par la population avait augmenté. Ainsi, le sondage nous apprenait que plus de la moitié des Bouchervillois seraient prêts à accepter une hausse de taxes ente 1 et 3% et qu'on atteindrait les deux tiers en ajoutant «sans réduire le niveau de prestation de services»¹⁴. Pas moins de 79% des citoyens voulaient prioriser le remboursement de la dette. 74% des répondants avaient aussi à cœur l'entretien des infrastructures tandis que deux personnes sur trois voulaient limiter l'augmentation de taxes ou encore lutter contre les bouchons de circulation. La Ville de Boucherville répète à chaque année l'exercice depuis le budget 2010.

Ayant abandonné sa formule de budget participatif, les élus de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal se sont lancés dans les consultations prébudgétaires à peu près au même moment que Boucherville. Cette fois, le choix est allé vers le simulateur de budget de la compagnie Nord ouvert. La firme se vante notamment d'avoir fait affaire avec les villes de Regina, Edmonton et Dieppe au Nouveau-Brunswick. Au cours des budgets 2011 et 2012, 4500 des 100 000 résidents de l'arrondissement auraient visité leur site web¹⁵. En plus de présenter son propre budget, chaque citoyen pouvait en plus voté pour certaines idées. En effet, les élus y ont testé la popularité de certaines taxes ou projets. Par exemple, 73.5% des Plateaumontais se sont dit en accord avec l'idée de changer une collecte de déchets par une collecte de composte. Ce qui a été fait par la suite. Lors de l'édition du budget 2013, on ne compte cependant que 602 formulaires conformes sans

¹³ Rive-Sud express, Consultation budgétaire 2016 à Boucherville, 2016, Rive-Sud Express, [En ligne], <http://rivesudexpress.ca/consultation-budgetaire-2016-a-boucherville/> (page consultée le 13 février)

¹⁴ Affaire MédiaSud, Consultation budgétaire 2013 à Boucherville : les tendances se maintiennent, 2012, [En ligne], <http://mediasud.ca/nouvelle1083-consultation-budgetaire-2013-a-boucherville-les-tendances-se-maintiennent.html> (page consultée le 13 février)

¹⁵ Nord Ouvert, Clients et résultats, 2013, Montréal, [En ligne], <http://www.budgetcitoyen.com/clients> (page consultée le 18 mars)

compter 43 autres qui se sont vus rejetés¹⁶. La même édition a vu s'imposer les questions d'animation publique, de réfection des rues et de la manière de gérer les stationnements. Moins du tiers des citoyens s'est prononcé en faveur d'une nouvelle taxe locale. À l'opposé, une taxe de 50\$« associée à un projet spécifique, comme la plantation d'arbres» a reçu l'approbation de 72% des répondants. Le coût annuel pour l'utilisation du simulateur de budget de Nord Ouvert est de 6000\$ pour les municipalités de 100 000 à 150 000 habitants. Au-delà de ce nombre, il faut prendre un arrangement avec eux. Un excédent comme un rapport détaillé des résultats coûte 1000\$ et il faut en ajouter la moitié pour ajouter des impacts fiscaux. Les autres extras non spécifiés sont au tarif horaire de 100\$.

En Mauricie, la Ville de La Tuque a interpellé en novembre ses 11 000 citoyens pour sa toute première consultation citoyenne sur le budget à venir. Les coupures liées au récent pacte fiscal avec Québec seraient en lien direct avec cette nouveauté¹⁷. La séance était diffusée en directe sur la télé communautaire alors que les citoyens de l'ex-municipalité de Parent pouvaient interagir à partir d'une salle dans leur quartier. C'est le directeur général de la Ville qui a débuté le tout par une présentation de la situation financière de la municipalité. La partie suivante a porté sur des questionnements précis adressés aux citoyens et la séance a clôt par des questions, suggestions et commentaires de la part des ces derniers. Parmi les éléments de réflexion provenant des élus, on retrouve des propositions concrètes pour réduire certains types de services publics précis. Aussi, on pose des questions aux citoyens sur la possibilité de réduire certaines subventions à des organismes en ayant préalablement présenté que la Ville dépense 4% plus de son budget en culture, loisirs et communautaires que la moyenne québécoise¹⁸. La dernière question portait sur l'idée de ne commencer aucun nouveau projet qui ne soit pas rentable.

¹⁶ Tranchemontagne, Daphnée, Simulateur budgétaire: dévoilement des résultats, Journal Métro, Montréal, 2012, <http://journalmetro.com/local/le-plateau-mont-royal/actualites/627112/simulateur-budgetaire-devoilement-des-resultats/> (page consultée le 18 mars)

¹⁷ Tremblay, Audrey, Une consultation citoyenne sur le budget à La Tuque, Le Nouvelliste, 2015, La Tuque, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/le-nouvelliste/vie-regionale/haute-mauricie/201511/11/01-4919819-une-consultation-citoyenne-sur-le-budget-a-la-tuque.php> (page consultée le 16 mars)

¹⁸ Ville de La Tuque, Soirée de consultation citoyenne : Budget municipal 2016, 2015, La Tuque, [En ligne], <http://www.ville.latuque.qc.ca/Document/Budget%20et%20C3%A9tats%20financier/Pr%20C3%A9s%20entation%20consultation%20citoyenne%20budget%20-%202018%20novembre%202015.pdf> (page consultée le 16 mars)

Une fois de plus, c'est le pacte fiscal 2015 qui est mis de l'avant pour expliquer les difficultés financières et, conséquemment, la décision de tenir une consultation publique à la Ville de Rosemère. Selon la mairesse, c'est 1.2 millions de dollars en moins par année que ce que la Ville avait prévu. Ainsi, il a été déterminé qu'une séance publique aurait lieu à la mi-novembre 2015 dans la matinée. Celle-ci a débuté par un bref mot de la mairesse pour faire place à une présentation de la situation financière de Rosemère. Cela a été l'occasion d'annoncer les nouvelles charges que la municipalité doit assumer et qui viennent en partie du gouvernement québécois. Les efforts pour rationner le budget sont un autre aspect qui a été mis de l'avant. Par après, les citoyens présents ont été divisés en groupes avec un porte-parole pour des ateliers de travail. Ils avaient à se pencher sur cinq propositions telles que la vente d'actif aux fins de développement immobilier, l'augmentation contrôlée de la dette ou une augmentation de taxes entre 2 et 4%¹⁹. Après les ateliers, la dernière moitié de la rencontre a consisté en une mise en commun puis une période de questions, commentaires et suggestions. Préalablement à cette consultation, un sondage a été commandé et 385 citoyens ont ainsi été interrogés. Sur dix priorités, la mise à niveau des infrastructures venait au premier rang tandis que le soutien aux organismes était relégué en dernier. Aussi, 40.1% des répondants étaient favorables à moins de dépenses, donc moins de services. Quant à la question «Quelle est une augmentation de taxes raisonnable», c'est la réponse «entre 2 et 3%» qui l'a emporté à 86.3%. Cependant, les deux autres choix étaient «3 à 4%» et «plus de 4%».

Depuis 2012, la Ville de Baie-Comeau annonce annuellement son Forum des citoyens. Le processus a évolué avec le temps et la dernière édition comprenait un forum jeune citoyen suivi du forum principal pour finir avec le forum des intervenants afin de séparer les groupes intéressés des citoyens ordinaires. Entre sa fondation et 2014, 20 projets ont été mis en branle. Les 400 000\$ versés annuellement pour cela proviennent du fonds aluminerie Baie-Comeau pour les collectivités durables. L'entente liée au fonds stipule que cet argent sera versé pendant 25 ans. Plus globalement, l'argent provient des Fonds

¹⁹ Ville de Rosemère, Consultation publique sur la situation financière de Rosemère, 2015, Rosemère, p.24.

Alcoa pour les collectivités durables pour un total annuel d'un million de dollars. Toutefois, le reste de l'argent est dirigé vers Bécancour et Deschambault-Grondines/Portneuf. Pour s'assurer que les séances soient les plus ouvertes et démocratiques possibles, le RMBMU joue le rôle de gardien du processus, mobilisateur du milieu et facilitateur du développement des projets. L'organisme qui doit son statut à l'UNESCO a comme mandat principal de travailler à la planification stratégique et collaborative dans une perspective de développement durable. Si le RMBMU est le gardien du processus, le comité de pilotage en est le chef. Un représentant de l'organisme de développement durable y siège en compagnie de deux élus et de trois fonctionnaires municipaux²⁰.

Lors de la dernière édition, le principal des trois forums a attiré une centaine de citoyens soit l'équivalent de l'année d'avant. D'ailleurs, en 2014, six grandes thématiques avaient fait l'objet de rondes de discussion : la gouvernance, l'économie, la qualité de vie, l'environnement, l'éducation et la culture²¹. Comme d'habitude, les participants avaient à se pencher sur les différents projets proposés en les analysant pour les prioriser. Néanmoins, le choix final des projets retenus revient au comité de développement durable dont plusieurs membres sont des citoyens ou des représentants d'organismes. Celui-ci ne fait pas que choisir les projets, mais il s'assure de leur évolution. Un sous-comité est alors établi et on invite les parties prenantes et les citoyens à s'y impliquer. Il est également important de spécifier qu'un parrain est nécessaire comme promoteur dès la présentation d'une idée. C'est d'ailleurs cette personne qui est chargée de couvrir environ 25% des coûts que ce soit en argent ou en heures de travail²².

²⁰ Ville de Baie-Comeau, Ma ville, ma voix, 2016, Baie-Comeau, [En ligne], <http://www.mavillemavoix.com/> (page consultée le 18 mars)

²¹ Ville de Baie-Comeau, Forums citoyens, 2014, Baie-Comeau, [En ligne], <http://www.ville.baie-comeau.qc.ca/ville/developpement-durable/forums-citoyens/> (page consultée le 17 février)

²² Tisseyre, Charles-Alexandre, 10 idées pour le développement durable à Baie-Comeau, Radio-Canada, 2015, Baie-Comeau, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/10/17/005-developpement-durable-baie-comeau-forum.shtml> (page consultée le 12 mars)

Le budget participatif

Le premier exemple mondial de budget participatif a eu lieu à Porto Allegre, une ville brésilienne de 1.5 millions d'habitants qui utilise cet outil depuis près de 27 ans. L'origine brésilienne de cette pratique s'expliquerait en partie par les pouvoirs importants des villes du pays par rapport aux autres paliers de gouvernement. La Ville de Paris et la mégapole chinoise de Chengdu auraient elles aussi adopté cette pratique²³. Leurs enveloppes consacrées à ce projet étaient respectivement de 100 millions et de 386 millions de dollars annuellement. Les locataires des logements sociaux de Toronto ont pu gérer par année un budget de 22 millions de dollars²⁴. Autour du globe, on compterait entre 1500 et 2000 expériences de ce type.

Au Québec, l'arrondissement montréalais du Plateau-Mont-Royal en a été le précurseur de 2006 à 2009 pour finalement se rabattre sur des consultations prébudgétaires qui perdurent jusqu'à aujourd'hui. Les élus de l'arrondissement du Sud-Ouest y ont également songé, mais ils auraient reculé à cause d'une mésentente entre eux et de coupures imposées par la Ville de Montréal. Il y était question de débiter l'expérience avec 500 000\$ soit 7\$ par citoyen. Désormais, ce sont plutôt les villes de Saint-Basile-le-Grand et de Baie-Saint-Paul qui font office de modèle appliqué local. L'idée se répand tranquillement ailleurs au Québec alors qu'un conseiller et son parti municipal de Rivière-du-Loup défendent actuellement ce projet²⁵.

Sherbrooke n'est pas en reste puisque la CDC, la CDEC et des citoyens ont lancé un comité sur la faisabilité d'un budget participatif dans la capitale estrienne en 2015. La première étape du projet était la recension des budgets participatifs d'Europe et

²³ Gerbet, Thomas, Et si les citoyens contrôlaient vraiment les budgets?, Radio-Canada, 2014, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/11/04/002-budget-participatif-saint-basile-citoyens.shtml> (page consultée le 12 février)

²⁴ Latendresse, Anne ; Beaudet, Pierre, Le budget participatif, pour changer la vie et la ville, Le Devoir, 2013, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/369458/le-budget-participatif-pour-changer-la-vie-et-la-ville> (page consultée le 10 février)

²⁵ Gallant, Laurence, Un budget participatif pour les citoyens de Rivière-du-Loup?, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/09/12/008-budget-participatif-citoyens-rdl.shtml> (page consultée le 12 février)

d'Amérique du Nord. Une analyse et une recherche de partenaires supplémentaires était la suite envisagée²⁶. Le but du groupe est éventuellement de présenter le tout à la Ville de Sherbrooke. Déjà en octobre 2014, l'ex-conseiller municipal Pierre Boisvert était accompagné du Directeur-général de Saint-Basile-le-Grand pour une rencontre citoyenne portant sur le budget participatif. Lors de l'événement, l'ex-échevin a déclaré : «la meilleure formule à Sherbrooke serait de soumettre des projets existants au vote» contrairement aux deux modèles que nous avons au Québec. Le DG, quant à lui, a souligné « que la participation citoyenne imposait une certaine lourdeur et que le risque de voir des groupes organisés prendre le contrôle était bien réel »²⁷

Penchons-nous à présent sur les trois municipalités ou arrondissement québécois qui ont essayé le budget participatif. Lorsque le Plateau-Mont-Royal a commencé l'aventure, un demi-million de dollars provenant du budget d'immobilisation a été réservé à cette activité de participation citoyenne soit 10% du total. L'année suivante, le chiffre a triplé, mais chacun des trois districts de l'arrondissement devait avoir son tiers. En 2007 et 2008, le processus était en 5 étapes et le tout commençait à la mi-juin par recueillir les propositions des citoyens avec une assemblée publique par district. Puis, les fonctionnaires analysaient la faisabilité et le coût des projets proposés. En septembre, on reprenait le concept d'une assemblée par district, mais cette fois, on faisait élire 12 représentants en plus de prioriser les projets. La quatrième étape était le «Sommet du Plateau» où les 36 représentants de district étaient rejoints par 12 autres représentants provenant essentiellement du communautaire. Les élus étaient présents au sommet bien qu'ils n'avaient que le droit de parole et non le droit de vote qui était réservé aux représentants. La conclusion du processus avait lieu lors du conseil d'arrondissement spécial portant sur l'adoption du budget.

Bien que favorable depuis longtemps à ce genre d'idées, Richard Bergeron, qui était alors le seul élu de Projet Montréal, a relevé plusieurs lacunes au processus. La participation

²⁶ CDEC, Rapport annuel 2014-2015, Sherbrooke, 2015, [En ligne], http://www.cdec-sherbrooke.ca/data/files/Rapport_annuel_2015_CDEC-VF.pdf (page consultée le 16 mars)

²⁷ Custeau, Jonathan, À quand un budget municipal participatif?, La Tribune, 2014, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/la-tribune/actualites/sherbrooke/201410/10/01-4808058-a-quand-un-budget-municipal-participatif.php> (page consultée le 16 mars)

physique à la première édition était de 600 citoyens ou 400 quand on retranche journalistes, professionnels et groupes d'intérêt et donc 0.5% de la population²⁸. Il en a aussi contre la lourde structure alors que les coûts professionnels et d'animation sont passés de 100 000\$ en 2006 à 140 000\$ en 2008 sans même compter le temps et l'argent que les fonctionnaires et les élus investissent là-dessus. Enfin, sa plus grande critique concerne le fait qu'il n'y a pas d'harmonie entre ce projet d'arrondissement et ce que fait la Ville de Montréal. Compte tenu de la pression financière sur les arrondissements et les pouvoirs grandissants de la Ville-centre au détriment de ses premiers, les pouvoirs mis entre les mains des citoyens au niveau du Plateau semblent assez limités. À ce propos, l'actuel membre de l'exécutif de la Ville de Montréal a conçu une proposition pour un processus de préparation du budget qui permettrait une certaine démocratie au niveau des arrondissements et qui s'inspire du modèle de la Ville d'Ottawa.

À Saint-Basile-le-Grand, la première édition du budget participatif a eu lieu en 2014. 200 000\$ y étaient alloués soit 1% du budget de la municipalité ou 12\$ par citoyen²⁹. Lors d'assemblées publiques, les citoyens ont déposé 48 projets dont 16 ont été retenus par la Ville. La population était ensuite invitée à prioriser un maximum de cinq projets. Les deux idées les plus populaires ont été adoptées. Deux autres projets ont été inscrits au programme triennal des dépenses en immobilisations pour 2016 et 2017. 500 citoyens ont participé au processus soit 3.5% ou sensiblement le même pourcentage que la Ville de Valejo en Californie. Néanmoins, les participants étaient surtout âgés et on y comptait peu de jeunes. Le tout était supervisé par le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CEUM) dont la mission est «développer et proposer des pratiques et des politiques urbaines pour contribuer à créer des villes écologiques, démocratiques et en santé». L'édition de 2015 semble avoir créé moins d'enthousiasme que la première puisque seulement 24 projets ont été proposés. Et ce, malgré le fait que le budget de fonctionnement de la Ville faisait désormais partie de l'exercice. L'obligation de mettre

²⁸ Bergeron, Richard, Bilan 2006-2008 du budget participatif : un sommet de récupération politique partisane, novembre 2008, p.4, [En ligne], http://projetmontreal.org/wp-content/uploads/documents/document/2008-11-06_budget_participatif_bilan%202006-2008_fr.pdf (page consultée le 16 mars)

²⁹ Gerbet, Thomas, [Et si les citoyens contrôlaient vraiment les budgets?](http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/11/04/002-budget-participatif-saint-basile-citoyens.shtml), Radio-Canada, 2014, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/11/04/002-budget-participatif-saint-basile-citoyens.shtml> (page consultée le 12 février)

10% du 200 000\$ dans un projet jeunesse a été ajoutée cette année-là et un mur d'escalade dans un parc l'a emporté comme il n'avait aucun concurrent. La participation est passée à 288 votes ou 2% de la population. Étonnamment, 54.9% des participants sondés en étaient à leur première participation³⁰, ce qui signifie que des centaines de citoyens n'ont pas voulu refaire l'expérience. Le processus avait pourtant été bonifié avec un simulateur de budget avec une dizaine d'options. Toutefois, ce genre d'exercice est plus consultatif que décisionnel et s'apparente plus à une consultation prébudgétaire. Pour ce qui est de l'édition à venir, le comité de travail est composé du maire, d'un conseiller, de quatre employés municipaux et de quatre citoyens bénévoles. Le responsable du processus est le trésorier et directeur général adjoint de la Ville.

Après les Grandbasilois, les citoyens de Baie-Saint-Paul se sont penchés sur le budget participatif à partir de 2014. Le processus paraît assez semblable à la Ville Saint-Basile-le-Grand. La somme y était de 100 000\$ pour le budget 2015 soit 13.5\$ par citoyen. 27 projets ont été présentés par la population et 14 ont été jugés valables pour être votés. Ce sont des jeux d'eau au sein d'un parc qui a été l'idée priorisée par 31% de la population. La seconde étape du processus a été de voter dans un sondage en ligne pour déterminer lequel des six projets d'infrastructures apparaîtra dans le plan triennal d'immobilisations 2015-2018³¹.

³⁰ Ville de Saint-Basile-le-Grand, Budget-participatif, 2016, Saint-Basile-le-Grand, [En ligne], <http://www.ville.saint-basile-le-grand.qc.ca/vie-democratique/finances-publiques/budget-participatif> (page consultée le 13 février)

³¹ TVC-VM, Budget participatif: Baie-Saint-Paul franchit la première étape, 2014, Baie-Saint-Paul, [En ligne], <http://tvc-vm.com/nouvelles/budget-participatif-baie-saint-paul-franchit-la-premiere-etape> (page consultée le 5 mars)

Bibliographie

Affaire MédiaSud, Consultation budgétaire 2013 à Boucherville : les tendances se maintiennent, 2012, [En ligne], <http://mediasud.ca/nouvelle1083-consultation-budgetaire-2013-a-boucherville-les-tendances-se-maintiennent.html> (page consultée le 13 février)

Bergeron, Richard, Bilan 2006-2008 du budget participatif : un sommet de récupération politique partisane, novembre 2008, [En ligne], http://projetmontreal.org/wp-content/uploads/documents/document/2008-11-06_budget_participatif_bilan%202006-2008_fr.pdf (page consultée le 16 mars)

Bherer, Laurence, « Les trois modèles municipaux de participation publique au Québec », *Télescope*, vol. 17, n° 1, p. 157-171, 2011, [En ligne], http://www.telescope.enaq.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no1/Telv17n1_bherer.pdf (page consultée le 20 février)

Boyer-Gendron, Sara-Maude, Décentralisation infra-municipale et participation citoyenne, Montréal, INRS, 2015, 131p.

CDEC, Rapport annuel 2014-2015, Sherbrooke, 2015, [En ligne], http://www.cdec-sherbrooke.ca/data/files/Rapport_annuel_2015_CDEC-VF.pdf (page consultée le 16 mars)

Custeau, Jonathan, À quand un budget municipal participatif?, *La Tribune*, 2014, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/la-tribune/actualites/sherbrooke/201410/10/01-4808058-a-quand-un-budget-municipal-participatif.php> (page consultée le 16 mars)

Dorais, Maxime, Longueuil : les consultations prébudgétaires n'attirent pas les foules, *Télévision Rive-Sud*, 2012, [En ligne], <http://www.tvrs.ca/actualites/longueuil-les-consultations-prebudgetaires-nattirent-pas-les-foules-texte-de-maxime-dorais> (page consultée le 13 février)

Ducharme, Anne Gabrielle, Petit guide de consultation citoyenne, [En ligne], <http://inm.qc.ca/blog/petit-guide-de-consultation-citoyenne/> (page consultée le 27 février)

Gallant, Laurence, Un budget participatif pour les citoyens de Rivière-du-Loup?, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/09/12/008-budget-participatif-citoyens-rdl.shtml> (page consultée le 12 février)

Gerbet, Thomas, Et si les citoyens contrôlaient vraiment les budgets?, *Radio-Canada*, 2014, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/national/2014/11/04/002-budget-participatif-saint-basile-citoyens.shtml> (page consultée le 12 février)

Gaspé à l'heure des choix, Radio-Canada, 2015, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/10/23/002-ville-de-gaspe-consultation-pre-budgetaire.shtml> (page consultée le 12 février)

Latendresse, Anne ; Beudet, Pierre, Le budget participatif, pour changer la vie et la ville, Le Devoir, 2013, [En ligne], <http://www.ledevoir.com/politique/montreal/369458/le-budget-participatif-pour-changer-la-vie-et-la-ville> (page consultée le 10 février)

Nord Ouvert, Clients et résultats, 2013, Montréal, [En ligne], <http://www.budgetcitoyen.com/clients> (page consultée le 18 mars)

Philibert, Gilles, Consultation prébudgétaire, 2015, Radio-Gaspésie, Gaspé, [En ligne], <http://radiogaspesie.ca/portfolio/consultation-pre-budgetaire/> (page consultée le 12 février)

Rive-Sud express, Consultation budgétaire 2016 à Boucherville, Rive-Sud Express, 2016, Boucherville, [En ligne], <http://rivesudexpress.ca/consultation-budgetaire-2016-a-boucherville/> (page consultée le 13 février)

Tellier, G. (2010, juin). *La participation citoyenne aux consultations prébudgétaires : une analyse des consultations fédérale et provinciales canadiennes*, dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Montréal, Québec, [En ligne], <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Tellier.pdf> (page consultée le 19 février)

Tranchemontagne, Daphnée, Simulateur budgétaire: dévoilement des résultats, Journal Métro, Montréal, 2012, <http://journalmetro.com/local/le-plateau-mont-royal/actualites/627112/simulateur-budgetaire-devoilement-des-resultats/> (page consultée le 18 mars)

Tisseyre, Charles-Alexandre, 10 idées pour le développement durable à Baie-Comeau, Radio-Canada, 2015, Baie-Comeau, [En ligne], <http://ici.radio-canada.ca/regions/est-quebec/2015/10/17/005-developpement-durable-baie-comeau-forum.shtml> (page consultée le 12 mars)

Tremblay, Audrey, Une consultation citoyenne sur le budget à La Tuque, Le Nouvelliste, 2015, La Tuque, [En ligne], <http://www.lapresse.ca/le-nouvelliste/vie-regionale/haute-mauricie/201511/11/01-4919819-une-consultation-citoyenne-sur-le-budget-a-la-tuque.php> (page consultée le 16 mars)

TVC-VM, Budget participatif: Baie-Saint-Paul franchit la première étape, 2014, Baie-Saint-Paul, [En ligne], <http://tvc-vm.com/nouvelles/budget-participatif-baie-saint-paul-franchit-la-premiere-etape> (page consultée le 5 mars)

Ville de Baie-Comeau, Forums citoyens, 2014, Baie-Comeau, [En ligne], <http://www.ville.baie-comeau.qc.ca/ville/developpement-durable/forums-citoyens/> (page consultée le 17 février)

Ville de Baie-Comeau, Ma ville, ma voix, 2016, Baie-Comeau, [En ligne], <http://www.mavillemavoix.com/> (page consultée le 18 mars)

Ville de Gatineau, Plan financier à long terme, 2011, Gatineau, [En ligne], http://www.gatineau.ca/docs/la_ville/administration_municipale/plan_financier_long_terme/rapport_final_20111108.pdf (page consultée le 29 février)

Ville de La Tuque, Soirée de consultation citoyenne : Budget municipal 2016, 2015, La Tuque, [En ligne], <http://www.ville.latuque.qc.ca/Document/Budget%20et%20C3%A9tats%20financier/Pr%20C3%A9sentation%20consultation%20citoyenne%20budget%20-%202018%20novembre%202015.pdf> (page consultée le 16 mars)

Ville de Rosemère, Consultation publique sur la situation financière de Rosemère, 2015, Rosemère, 30p.

Ville de Saint-Basile-le-Grand, Budget-participatif, 2016, Saint-Basile-le-Grand, [En ligne], <http://www.ville.saint-basile-le-grand.qc.ca/vie-democratique/finances-publiques/budget-participatif> (page consultée le 13 février)

Ville-Marie, Ville-Marie consulte ses Citoyens et Citoyennes, 2016, Ville-Marie, [En ligne], http://www.ville-marie.ca/consultation_citoyenne (page consultée le 27 février)

Annexes

Tellier, G. (2010, juin). *La participation citoyenne aux consultations prébudgétaires : une analyse des consultations fédérale et provinciales canadiennes*, dans le cadre de la conférence annuelle de l'Association canadienne de science politique, Montréal, Québec, p.16-17, [En ligne], <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2010/Tellier.pdf> (page consultée le 19 février)

Tableau 2 Utilisation des mécanismes de participation populaire par les administrations publiques provinciales et fédérale

	Participation annuelles		Participation ponctuelle
	Pour le budget 2010-11 ?	Budget précédents	
Terre-Neuve-et-Labrador	Oui	depuis 1996	Non
Île-du-Prince-Édouard	Non	en 1997, 2000 et 2003 [†]	Non
Nouvelle-Écosse	Oui	en 2008 ^{††}	1999 : <i>Voluntary Planning's Fiscal Management Task Force</i> 2010 : <i>Getting Nova Scotia Back to Balance</i>
Nouveau-Brunswick	Oui	depuis 2004	Non
Québec	Oui	depuis 2003 (sauf 2005)	Non
Ontario	Oui	depuis 2008	2004 : <i>Le changement en marche – Forum sur le budget 2004</i>
Manitoba	Oui	depuis 1996	Non
Saskatchewan	Non	de 1996 à 1999	1991 : plébiscite provincial 1998 : <i>Balancing Our Future... Together</i>
Alberta	Non	en 2008	1993-94 : Tables rondes budgétaires 1996 : <i>Straight Talk, Clear Choice</i> 1998 : <i>Talk It Up, Talk It Out</i> 2000 : <i>It's Your Money</i> 2004 : <i>It's Your Future</i>
Colombie-Britannique	Oui	depuis 2000	Non
Gouvernement fédéral	Oui	depuis 1994	1994 : Conférences prébudgétaires

[†] Il se pourrait que le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard ait sollicité la participation du public lors d'autres années, mais nous n'avons aucune information claire qui permet d'établir ce fait avec certitude.

^{††} Le cycle budgétaire de 2009 a été fortement perturbé en raison du décès du ministre des finances. La participation populaire n'a pas eu lieu même si des documents d'information prébudgétaires avaient été préparés.

Tableau 3 Les mécanismes de participation populaire utilisés pour la préparation des budgets de 2010-11

	Responsable	Audiences publiques? Si oui, combien ?	Assemblée s publiques?	Sondage postal ?	Sondage en ligne ?	Forum de discussion en ligne ?
Terre-Neuve-et-Labrador	Ministère des finances	Non	Oui, 13 localités	Non	Non	Non
Île-du-Prince-Édouard	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Nouvelle-Écosse	Ministère des finances	Non	Oui, 16 localités	Non	Oui	Non
Nouveau-Brunswick	Ministère des finances	Non	Oui, 11 localités	Non	Oui	Non
Québec	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Oui
Ontario	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Non
	Assemblée législative	Oui, 10 localités	Non	Non	Non	Non
Manitoba	Ministère des finances	Non	Oui, 6 localités	Non	Oui	Non
Saskatchewan	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Alberta	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>	<i>Sans objet</i>
Colombie-Britannique	Ministère des finances et Assemblée législative	Non	Oui, 13 localités	Oui	Oui	Non
Gouvernement fédéral	Ministère des finances	Non	Non	Non	Oui	Non
	Chambre des communes	Oui, 9 localités	Non	Non	Non	Non

Guide pour l'élaboration d'une politique d'information et de consultation publique municipale de l'UMQ : http://old.umq.gc.ca/uploads/files/pub_autres/guide-information-et-consultation-publique-municipale.pdf