



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

ALLOCUTION D'OUVERTURE : SÉMINAIRE SUR LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Intervenante

Anne Latendresse, Professeure à l'Université du Québec à Montréal.

Après avoir salué l'assistance, la professeure Anne Latendresse exprime tout le plaisir qu'elle a, et surtout le privilège qui est le sien, d'ouvrir le séminaire. D'entrée de jeu, elle fait appel au thème de la 17^e conférence de l'OIDP pour souligner tout le paradoxe que vit l'humanité dans un contexte où la question de la participation sans exclusion se pose avec acuité. Les partisans de la mondialisation avaient fait miroiter un monde de plus en plus connecté, rappelle-t-elle. Or, nous assistons à l'érection de murs, à la fermeture de frontières ou encore à des politiques d'immigration de plus en plus sélectives. Ces mesures d'exclusion imposées par des pays occidentaux envers des citoyens et des citoyennes de certaines régions du monde ont comme impact d'empêcher leur participation à de nombreux événements liés à la justice sociale et à la démocratie, de même qu'à des événements scientifiques. À titre d'exemple, elle rappelle que Montréal a été l'hôte de la tenue du Forum social mondial (le grand rendez-vous des altermondialistes) en août 2016 qui a été marqué par l'absence de la presque totalité de la délégation africaine, y compris Mme Aminata Traoré, écrivaine très connue de par le monde et candidate au poste de secrétaire générale des Nations Unies. Ainsi, malgré le fait que le Canada soit considéré comme « un pays d'accueil », il sélectionne les personnes à qui il accorde le droit d'entrée. Cette sélection a, pour elle, un effet d'exclusion.

Avant d'aborder plus en détail la question des budgets participatifs, elle a rappelé que la première expérience dans l'histoire connue des BP est celle menée en 1989 dans la municipalité de Porto Alegre au Brésil. Cette initiative a eu lieu à une période où le Brésil sortait d'une vingtaine d'années de dictature militaire et entrait dans une période de transition démocratique lors de laquelle les mouvements sociaux ont joué un rôle très important pour la démocratisation du pays. C'est donc ce contexte d'effervescence qui a permis de mettre en place certaines conditions nécessaires à cette première expérience. Ainsi, le BP de Porto Alegre est devenu le modèle le plus connu et s'est diffusé dans



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

différentes régions du monde. De plus, ce cas est celui qui a été le plus étudié par des chercheurs, dont certains ont mené des études comparatives. Il en ressort que c'est l'expérience qui est allée le plus loin en matière d'élargissement et de consolidation de la démocratie à l'échelle locale. Avec comme slogan, « Démocratiser radicalement la démocratie », le maire de l'époque et son équipe avaient comme ambition d'ouvrir les débats entourant les investissements budgétaires et d'élargir les délibérations autour des enjeux prioritaires de la municipalité. Encore plus que d'autres expériences, le BP a permis de donner la parole aux habitants des quartiers populaires et des Favelas (bidonvilles) qui sont le plus souvent exclus des débats entourant le développement urbain.

La conférencière a justifié son choix de revenir sur cette période par le fait que le contexte d'aujourd'hui est fort différent de celui de l'époque. En effet, le Brésil traverse une profonde crise. Ainsi, avec la destitution de la présidente Dilma Rousseff, le président actuel (Michel Temer) et son gouvernement ont décidé d'amender la constitution pour imposer l'adoption de budgets d'austérité pour les 20 prochaines années. Elle a ensuite ajouté que cette crise n'est pas une exclusivité du Brésil, dans la mesure où les événements récents en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis témoignent de ce que nous sommes en présence d'une crise globale, une crise des crises. Cette dernière est à la fois économique, financière, écologique (avec les changements climatiques, la réduction de la biodiversité), culturelle (du fait de la montée des racismes un peu partout). C'est également la crise de la démocratie libérale telle qu'on la connaît depuis de nombreuses années.

Faisant référence à une étude de 1999 de Philippa Norris sur 22 pays, elle a indiqué que cette dernière crise se manifeste par la baisse de la participation des citoyens et des citoyennes aux élections, la baisse de l'affiliation dans les partis politiques, l'augmentation du taux d'abstention, la perte de confiance envers les élus et la montée d'un cynisme face aux institutions politiques. Elle évoque le philosophe français Jacques Rancière qui va plus loin en parlant de la confiscation de la démocratie par les élites. Aussi, elle partage les vues de Collin Rouch qui parle de postdémocratie dans la mesure où les institutions politiques, pénétrées par des Business Men, sont vidées de leur substance et de leur nature démocratique.



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

Bref, cette période trouble, caractérisée par la collusion, la corruption entre élites politiques et économique n'est pas une exclusivité du Brésil. Ici, même à Montréal, trois maires, dont ceux des villes de Montréal et Laval, ont été forcés de démissionner pour des questions liées à leurs responsabilités dans des affaires de détournement de fonds ou de financement de leur parti politique.

Bien plus, Anne Latendresse poursuit son intervention en mettant en relief le fait qu'avec l'accroissement de la population urbaine en Afrique et en Asie (qui rattrape progressivement celles des autres régions du monde), les villes soient devenues des lieux confrontés à des enjeux liés à la justice sociale, à l'inclusion et à la démocratie. Elle remarque en effet qu'avec la forte urbanisation, dans un contexte où le néolibéralisme est hégémonique, les villes sont fracturées. De nombreuses villes du monde sont structurées par des logiques de ségrégation sociospatiale où les habitants à faibles revenus sont repoussés du centre sur les marges et les périphéries. Ainsi, ces processus de revitalisation et de gentrification sont visibles à Montréal dans les quartiers Saint-Henri, Hochelaga-Maisonneuve et Pointe-Saint-Charles et amènent à poser la question de l'exclusion. Ce qui pose, par ailleurs, la question des inégalités qui constituent, selon le rapport de l'OCDE cité dans *Le Devoir*, l'enjeu majeur de la planète. Le rapport d'Oxfam 2016 qu'elle évoque au passage révèle que huit hommes détiennent autant de richesses que les 3.6 milliards de personnes qui représentent la proportion la plus pauvre de l'humanité.

De même, Anne Latendresse fait observer que grâce à des mouvements sociaux, mouvements féministes notamment, il est possible de développer une lecture différente des inégalités qui ne se réduisent plus seulement aux aspects socioéconomiques, mais touchent aussi des référents identitaires comme le genre, la religion qu'on pratique, l'orientation sexuelle, la provenance des groupes ethnoculturels, etc. Elle insiste sur le fait que les inégalités, qui ont un effet de convergence ou d'accumulation et qui touchent un grand nombre de personnes, permettent de constater les limites des politiques dites universelles. Ainsi, sous le couvert d'universalisme, il y a eu des processus de ségrégation et d'exclusion qui ont touché les femmes déclinées dans leur diversité, les groupes racisés ou autochtones, etc. C'est, selon elle, l'un des grands défis soulevés



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

par la question de la participation et l'enjeu de l'inclusion. Aussi recommande-t-elle de penser l'inclusion en terme universel, tout en reconnaissant les différences identitaires qui font en sorte qu'il peut y avoir des besoins différenciés dont il faut tenir compte pour appréhender la participation. À ce sujet, elle partage les analyses de la philosophe américaine Nancy Fraser qui a repensé la théorie de la justice sociale. Pour cette dernière, la théorie de la justice sociale doit reposer sur la convergence de la politique de la redistribution et de celle des identités; ce qu'elle nomme la politique de la reconnaissance. Il s'agit ainsi d'avoir ces éléments en tête quand on met en place des dispositifs comme des budgets participatifs.

Poursuivant son propos, Anne Latendresse note qu'un grand nombre de villes dans le monde ont mis en place des budgets participatifs. C'est le cas en Amérique latine, en Europe (France, Allemagne, Italie, Espagne, Portugal), en Afrique (Australie et de l'Ouest), en Asie (Chine, Turquie), en Amérique du Nord avec les villes de Chicago et New York. Au Canada, notamment au Québec, elle a relevé l'expérience de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal de 2006 à 2009, qui n'a malheureusement pas survécu au changement d'équipe au pouvoir. Quelques petites et moyennes municipalités sont aussi engagées dans cette expérience. C'est le cas de Matane, Baie-Saint-Paul, Saint-Basile-le-Grand, etc. Pour elle, le budget participatif peut contribuer, dans une certaine mesure, à poser la question de la participation sans exclusion. À ce sujet, elle retient quelques points intéressants :

- 1) L'idée d'ouvrir un espace politique pour favoriser la participation de l'ensemble de la population de la ville ou de la municipalité. Elle souligne qu'à Montréal, malgré l'existence de dispositifs assez performants et complexes, joindre les populations à faible revenu, faiblement scolarisées, les minorités visibles et groupes racisés, demeure un défi. Porto Alegre a réussi à joindre ces groupes sociaux. Une étude indépendante montre d'ailleurs que la proportion des personnes à faible revenu était très importante au sein des instances du Budget participatif. Toutefois, les femmes sont restées les difficiles à joindre, et c'est pourquoi des quotas ont été adoptés pour assurer leur représentativité au sein des instances.



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

- 2) De tous les dispositifs participatifs dans les villes, il ressort que le BP de Porto Alegre en se diffusant est devenu hybride. En effet, on ne parle plus de la même chose lorsqu'on parle de budget participatif. Dans certains cas, on invite la population à délibérer sur des investissements mineurs (moins de 100 000 \$ canadiens). D'autres, par contre, sont des expériences plus ambitieuses. C'est le cas de la ville de Toronto où les locataires de l'ensemble des blocs de logement à loyer modique gèrent une enveloppe de 22 millions de dollars tous les trois ans. Par ailleurs, il est bon de rappeler que l'idée à la base de ces expériences fortes repose sur la valorisation de la connaissance fine que détiennent les citoyens et les citoyennes des territoires ou des quartiers qu'ils habitent. Elle implique aussi la volonté des élus d'associer savoir populaire et savoir des experts. Enfin, les professionnels de la « fabrique de la ville » doivent eux aussi être impliqués, d'où la transformation des pratiques de planification et de gestion urbaines.

En résumé, la professeure Anne Latendresse identifie quelques facteurs de succès, à savoir la convergence entre les mouvements urbains, les organisations de la société civile et les citoyens et citoyennes qui permet de maintenir la pression sur les élites et les institutions. Par ce fait, le Budget Participatif permet d'inverser les priorités des municipalités.

Pour conclure, elle précise que l'expérimentation du Budget Participatif dans ses premières années à Porto Alegre était un défi. Cela l'est encore, et peut-être davantage dans une période trouble où les villes peuvent jouer un rôle majeur en matière de résistance. À ce sujet, elle mentionne la récente création en Espagne d'un réseau de « Villes sans peur » en référence à la montée de l'extrême droite. Pour finir, elle plaide pour que les villes, les municipalités, les élus, les professionnels et les citoyens et citoyennes agissent ensemble pour aller vers la consolidation d'une participation réelle, substantielle et inclusive.



17^e CONFÉRENCE **OIDP** | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

POINT DE VUE DE QUATRE HORIZONS SUR LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Animatrice :

Ariane Émond, Commissaire à l'Office de consultation publique de Montréal.

Intervenant-es :

Kelsey Foster, Comité pour une meilleure Nouvelle-Orléans, É.-U.

Christiana Bloj, Université Nationale de Rosario, Argentine.

Simon Langelier, Conseiller en relations internationales, Ville de Montréal.

Après avoir présenté les panélistes, **Ariane Émond**, Commissaire à l'Office de consultation publique de Montréal, leur a demandé de dire un mot sur les raisons qui ont poussé la ville/région sur laquelle ils vont se pencher à s'engager dans l'aventure du BP. Bref, qu'est-ce qui a été l'élément déclencheur?

Kelsey Foster : À La Nouvelle-Orléans, non seulement les citoyens n'avaient pas une expérience du Budget Participatif, mais aussi il n'existait aucune structure formelle de participation pour les citoyens. Par ailleurs, les résidents n'avaient aucune confiance dans les décisions des politiciens (surtout qu'il y avait aussi des cas de corruption publique) et des doutes quant aux dépenses effectuées. En effet, cinq ans après l'ouragan Katrina en 2005, beaucoup d'argent avait été dépensé par le gouvernement fédéral et les fondations sans impact réel. Le Comité a demandé à la population ce dont elle avait besoin et les secteurs dans lesquels il fallait allouer les fonds. Ce qui a permis de mettre en relief l'écart qui existait entre la volonté des citoyens et les initiatives des élus. Ainsi, dans le contexte de pauvreté et d'illettrisme en Nouvelle-Orléans, l'organisation a entrepris de construire la confiance entre les citoyens et élus et une éducation financière de base. L'objectif étant de changer la situation.

Par ailleurs, la mise en place d'une plateforme informatique a permis de faire une simulation du budget participatif d'une ville et de relever les priorités des citoyens et de situer les positions des élus. On espère que ceci n'est qu'une première étape et qu'aux



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

prochaines élections, la mise en place de BP soit un enjeu. Nous menons une campagne pour cela.

Christiana Bloj : À partir des années 1980, les municipalités ont commencé à mettre en œuvre des mandats davantage sociaux. On voulait, par exemple, répondre à une crise économique. Les citoyens voulaient plus de transparence dans un contexte de crise de la représentation. La décentralisation a permis aussi plus de participation. 56 budgets participatifs sont aujourd'hui actifs en Argentine. Il y a désormais plus de modèles que celui de Porto Alegre.

Ariane Émond : Quelles étaient les conditions d'implantation du budget participatif à Porto Alegre? Pourquoi 1989?

Simon Langelier : Le budget participatif de Porto Alegre est né en 1989. Cette année marque une grande effervescence démocratique au Brésil. En effet, la nouvelle constitution de 1988 culmine avec la fin de la dictature militaire en vigueur depuis les années 1960. Par ailleurs, le Brésil, c'est 500 ans d'oppression et de construction des inégalités. Depuis la colonisation, on a assisté à une inégale distribution des terres. Le pays avait été divisé en Seigneuries et la population était privée de terres. Le Brésil, c'est aussi le pays de l'Amérique du Sud le plus esclavagiste (près de six millions d'Africains déportés de force). Ce qui a créé une situation de grande inégalité sociale. La ségrégation sociale s'est produite non seulement dans les campagnes, mais aussi dans les villes. On assiste à un exode massif des populations en provenance des campagnes pendant la période industrielle. Les quartiers industriels avaient évidemment besoin d'une main-d'œuvre bon marché pour faire fonctionner les industries. Les villes se trouvent divisées avec les zones de non-droit (favelas) dont s'accommodaient les élites politiques. Bref, une grande ségrégation urbaine qui a créé une sorte de révolte à partir des années 1960 et 1970. Aussi, trois mouvements ont favorisé l'émergence de Budgets Participatifs :

1. La Théologie de la libération : on a assisté à la création des communautés ecclésiastiques de base où on souhaitait donner une éducation populaire et



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

travailler la délibération. Un discours axé sur les revendications de droits démocratiques et de justice sociale a pu ainsi émerger.

2. La création du Parti travailliste en 1980 et l'accumulation de mouvements syndicalistes, notamment métallurgistes avec Luiz Inácio Lula Da Silva qui a favorisé le développement des structures d'autogestion, de démocratie délibérative et participative.
3. Les Mouvements urbains (intimement liés aux deux premiers) qui étaient davantage contestataires. Ces derniers, contrairement aux associations précédentes cooptées par le parti au pouvoir, ont commencé à revendiquer davantage de pouvoir sur l'octroi du budget municipal qui était davantage concentré dans les quartiers centraux, etc.

Ariane Émond : Est-ce que cela a commencé vraiment à Porto Alegre? Qu'est-ce qui a fait que seul Porto Alegre soit retenu?

Simon Langelier : L'expérience a eu lieu dans les villes du sud du Brésil, notamment San Paolo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte. Porto Alegre est l'expérience qui est allée le plus loin. À cause des circonstances politiques, le Parti travailliste a eu quatre mandats consécutifs, combiné avec une grande mobilisation de la société civile. Ils ont eu le temps de bien le mettre en place, tandis que le processus de San Paolo, qui était autant avancé, a souffert des changements politiques.

Ariane Émond : Il a contaminé quel pays d'Amérique du Sud?

Simon Langelier : Après les expériences brésiliennes, on l'a vu apparaître à Montevideo, en Argentine, à Saint-Denis (en banlieue parisienne).

Ariane Émond : On parle de site web, etc. Ce simple outil a-t-il eu des impacts sur la population, particulièrement la frange la plus traditionnellement exclue?



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

Kelsey Foster : Je dois signaler que les données issues de la participation des citoyens via la plateforme sont présentées aux élus. Leur compilation est également accessible aux citoyens. On a là une certaine égalité dans la disponibilité des données entre citoyens et élus. Lorsque la population a les données, elle se présente désormais au conseil de la ville pour contester. Elle se sent plus compétente. C'est le cas des décisions sur l'ouverture de prisons. Le maire actuel – élu après l'ouragan Katrina – a été plus ouvert à ce genre d'expériences et d'information.

Ariane Émond : Comment sentez-vous les impacts de ces processus? Certains ont-ils fait bouger les choses?

Christiana Bloj : L'impact direct est l'amélioration du portrait de la population. À l'échelle municipale, les gens payent davantage leurs taxes. Pour ce qui est de la participation des femmes, on cherche à mettre en place une proposition de budget « selon le genre ». Les gens ont commencé à mieux comprendre grâce aux programmes d'éducation mis en place. La participation et la démocratie ont besoin d'outils et de connaissances. Un budget est quelque chose de très complexe. On estime entre 1 à 3 % de la population qui participe de manière permanente. C'est un pourcentage à améliorer. Mais, chaque année, un peu plus de personnes acquièrent des connaissances de manière cumulative.

Ariane Émond : Où étaient les grandes résistances à mettre cela en place?

Simon Langelier : Le grand défi au départ étant davantage la mobilisation et la participation. Pour les grands impacts, nous pouvons citer l'ouverture de l'espace public, l'accessibilité et la participation des femmes. En effet, les démocraties libérales sont parfois très hermétiques. Le BP a permis de les ouvrir aux classes populaires. Porto Alegre a favorisé un accroissement de la création des associations. Le mécanisme a permis de passer de 300 à 600 associations. Il a également favorisé la participation des populations à faible revenu. Par exemple, 80 % des participants sont à faible revenu. La parité, ou du moins un certain équilibre, est arrivée au tournant des années 2000. Chez les femmes, on avait une proportion de 90 %, mais davantage des suppléantes. L'accès



17^e CONFÉRENCE OIDP | MONTRÉAL 2017 PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

y a été beaucoup plus grand, car on n'avait pas besoin de campagne électorale, encore moins de lever les fonds, etc.

Ariane Émond : Le titre de votre livre, c'est le démantèlement. Ce processus fort à travers le monde a l'air de désenchanter. Qu'est-ce qui motive votre regard du démantèlement?

Simon Langelier : Le BP est aujourd'hui suspendu pour deux ans. Cela veut dire que c'est pas mal fini. Un parti a pris le contrôle du processus de participation. Un ensemble de facteurs peut expliquer cela : les changements politiques. Le nouveau gouvernement a mis en place, en 2005, un gouvernement solidaire local qui associe privés, universitaires, pour mobiliser les fonds et exécuter les demandes. Mais, dans ce nouveau processus, on a très peu de transparence et de reddition des comptes. Par ailleurs, une partisanerie politique extrêmement puissante s'est intégrée au sein du processus avec une division très nette entre les pros et antigouvernement. Le sentiment de réalisation des idées ou la satisfaction dépendait, de ce fait, du bord politique. On a également une polarisation et un contrôle politique qui se sont produits au sein du conseil du BP. Résultats, les cooptations, les contrats et l'organisation de charters ont permis aux conseillers proches du gouvernement de prendre le pouvoir. Aussi, les changements règlementaires ont permis de contrôler les orientations d'investissements urbains publics et s'assurer qu'elles aillent dans le sens prévu. Les mégaprojets passaient au détriment des quartiers et des projets d'habitation, comme on l'a vu lors des Jeux olympiques de Rio en été 2016.

Ariane Émond : Mme Bloj, vous avez dit que chez vous c'est une initiative des municipalités et non pas des associations. Ce qui s'est passé à Porto Alegre est dangereux pour vous?

Christiana Bloj : Ceux qui définissent les budgets sont les pouvoirs régionaux et municipaux et pas la société civile. Le BP représente aujourd'hui 1 %. Il s'est déjà situé entre 5 et 8 %, dépendamment des villes. Une des plus grandes résistances vient aussi des bureaucraties municipales (en plus des politiques). Aujourd'hui, ces expériences sont stables après une période de grande expansion.



17^e CONFÉRENCE
OIDP | MONTRÉAL
2017
PARTICIPATION SANS EXCLUSION

ACTES DE LA CONFÉRENCE

Ariane Émond : Mme Foster, quelle est votre évaluation de ce qui peut se produire à la suite de ce que vous avez implanté? Avez-vous le sentiment qu'on va aller vers des BP au-delà du jeu offert à la population?

Kelsey Foster : Nous avons espoir que les BP vont permettre une meilleure inclusion grâce au travail de sensibilisation des élus et des citoyens. Le processus permettrait des rencontres dans les communautés où les gens de différentes populations ne se parlent pas. Un des effets majeurs de ce processus est la construction de liens sociaux.

Simon Langelier : Effectivement, la construction des liens sociaux a été très importante. Le processus a donné lieu, au Brésil, à des alliances et des compromis entre différents groupes aux capacités de mobilisation variables. Les associations négociaient les enveloppes budgétaires allouées au logement au sein des forums. On distribuait les sommes de façon équitable.

Ariane Émond : Quel avenir pour les BP? Sont-ils là pour durer ou sont-ils fragilisés?

Simon Langelier : Porto Alegre démontre que ce n'est pas pour toujours définitif et que c'est fragile. Il existait différentes faiblesses à l'intérieur du processus. Le BP existait de facto, mais pas au plan législatif. Il faudrait l'insérer de manière forte sur le plan légal. Par ailleurs, on peut également réfléchir à autre chose que les BP. Je pense notamment aux chambres citoyennes reconnues officiellement qui pourraient faire contrepoids au pouvoir des élus. En un mot, il faut sortir de ce carcan et penser à autre chose.

Kelsey Foster : La limite constatée est que la ville a un système social très inégal. On a les populations latino en augmentation, qui ne parlent pas anglais, l'absence d'internet dans de nombreux ménages, l'illettrisme, la pauvreté, la diversité, etc.

Christiana Bloj : On a besoin d'un mécanisme légal (charte ou loi) qui garantirait la pérennité du BP. Il faut également penser à la segmentation : budgets des jeunes, des aînés, des universités, etc.