



*Pour une ville écologique et démocratique!*

## Consultation publique sur la révision de la Charte montréalaise des droits et responsabilités

Mémoire du Centre d'écologie urbaine de Montréal

Présenté à

L'Office de consultation publique de Montréal

Décembre 2010

## PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

Le Centre d'écologie urbaine de Montréal (CÉUM) intervient sur le territoire montréalais depuis 1996. Sa mission est de développer et de partager une expertise quant aux approches les plus viables de développement urbain afin de contribuer à faire de Montréal une ville plus écologique et démocratique. Le CÉUM est une organisation bilingue qui met de l'avant une approche inspirée de l'écologie sociale qui questionne les relations entre la société et la nature, et qui traite ensemble les enjeux environnementaux et sociaux. Le CÉUM tente de proposer des actions spécifiques qui permettent d'avancer tout en s'efforçant de comprendre et d'agir sur les rapports sociaux qui freinent la mise en œuvre des changements requis pour faire face à ces défis. L'échelle de la ville et des quartiers est privilégiée pour entreprendre les actions inhérentes au nécessaire virage du développement durable qui s'amorce.

L'instigateur du projet de doter la Ville de Montréal d'une Charte montréalaise des droits et responsabilités étant l'un des membres fondateurs de notre organisme, M. Dimitri Roussopoulos, il va de soit que nous reconnaissons l'importance de cet outil institutionnel novateur. Par ailleurs le CÉUM a été, par le passé, mandaté par la Ville de Montréal afin d'élaborer un guide de la Charte destiné aux citoyenNEs et aux intervenantEs communautaires. Ce guide a été accompagné d'un programme de formation pour ces deux publics. Notre organisme a également eu l'occasion de développer un autre guide et un programme de formation destinés à ces deux mêmes publics sur les rôles et responsabilités des instances municipales. Malheureusement, depuis la saga des fusions municipales et du démembrement qui ont rendu ces derniers guides désuets, la Ville a cessé de soutenir financièrement ce type d'activités.

Nous croyons fermement que la Charte formule de manière fort intéressante le contrat social qui unit l'institution municipale et les citoyenNEs. Toutefois, nous croyons aussi que la Charte pourrait aller un peu plus loin, autant dans son contenu que dans la stratégie de mise en œuvre afin d'éviter qu'elle ne demeure qu'une liste de vœux pieux inconnus des principales personnes concernées : les citoyenNES, les éluEs et les fonctionnaires montréalais. La reconnaissance internationale, c'est bien, mais la connaissance, la reconnaissance et l'appropriation par les principales personnes concernées, c'est absolument nécessaire. Dans ce mémoire, nous irons droit au but en formulant quelques recommandations en ce sens.

## PRINCIPES ET VALEURS

Nous croyons que les principes et les valeurs énoncés au sein de la Charte ont fait l'objet d'un consensus et qu'ils reflètent bien les aspirations de la population montréalaise. En conséquence, nous ne proposons aucune modification à cette section.

**PROPOSITION #1**

**Ajustement proposé par la Ville de Montréal:**

16- a) promouvoir la participation publique et, à cet effet, fournir aux citoyennes et aux citoyens des informations utiles, énoncées dans un langage clair et **soutenir des pratiques de communication appropriées;**

*Commentaire du CÉUM:*

L'ajustement proposé n'ajoute malheureusement rien à la formulation antérieure, il ne fait que dire la même chose en d'autres mots tout aussi vagues et difficiles à évaluer.

**Proposition alternative du CÉUM :**

16-a) promouvoir la participation publique et, à cet effet, fournir aux citoyennes et aux citoyens des informations utiles, énoncées dans un langage clair et **soutenir la mise en place d'un programme d'éducation à la citoyenneté urbaine qui vise à informer, outiller et consolider la participation des citoyenNEs à la vie démocratique municipale.**

*Commentaire du CÉUM:*

Cet ajout du CÉUM reprend intégralement une proposition incluse au sein de l'Agenda citoyen<sup>1</sup> développé dans la foulée du 5<sup>e</sup> Sommet citoyen de Montréal. Le Maire de Montréal a signifié officiellement son intérêt pour ce programme d'éducation et a transmis cette question au Chantier sur la démocratie. Nous avons ici une belle occasion de confirmer que la Ville de Montréal considère importante l'éducation à la citoyenneté urbaine visant une plus grande participation des citoyenNEs à la vie démocratique et accepte d'y jouer un rôle prépondérant. La formulation demeure assez large pour permettre à la Ville d'opérationnaliser cet article en fonction des ressources disponibles et avec les partenaires de son choix. L'ajout proposé par le CÉUM pourrait aussi faire l'objet d'un alinéa indépendant de l'article 16.-a).

---

**PROPOSITION #2**

**Ajustement proposé par la Ville de Montréal:**

16.-d) rendre accessibles annuellement aux citoyennes et aux citoyens, sous forme de résumé, le bilan financier de la Ville ainsi qu'un document explicatif du budget et du programme triennal d'immobilisations **afin de favoriser la participation des citoyennes et des citoyens;**

*Commentaire du CÉUM:*

Cet ajustement diminue la portée de la formulation précédente qui présentait l'étape de l'information en préalable à un exercice de consultation publique : « d) rendre accessibles

---

<sup>1</sup> Agenda citoyen. Des propositions pour faire de Montréal une ville juste, inclusive, écologique et démocratique. Disponible en ligne : [www.5sc.ecologieurbaine.net/agenda\\_citoyen](http://www.5sc.ecologieurbaine.net/agenda_citoyen).

annuellement aux citoyennes et aux citoyens, sous forme de résumé, le bilan financier de la Ville ainsi qu'un document explicatif du budget et du programme triennal d'immobilisations, préalablement aux consultations publiques conduisant à leur adoption ». Bien que nous croyions qu'il soit préférable de proposer un processus de Budget participatif à une consultation publique, nous ne sommes pas prêts à laisser tomber celle-ci avant la mise en place du Budget participatif.

**Proposition alternative du CÉUM**

16-d) rendre accessibles annuellement aux citoyennes et aux citoyens, notamment **par des rencontres publiques d'information**, le résumé du bilan financier de la Ville ainsi qu'un document explicatif **présentant les principaux enjeux et les grandes priorités** du budget et du programme triennal d'immobilisations, préalablement aux consultations publiques **conduisant à l'adoption du budget**;

---

### PROPOSITION #3

**Ajustement proposé par la Ville de Montréal:**

Nouvel engagement : soutenir des processus budgétaires publics reliés à la préparation du budget de la Ville de Montréal et du programme triennal d'immobilisations;

*Commentaire du CÉUM:*

Même si nous sommes d'emblée en faveur de processus publics reliés à la préparation du budget, nous croyons que la Ville de Montréal doit aller beaucoup plus loin en matière de démocratisation du processus budgétaire. Selon nous, l'enjeu premier n'est pas de réaliser un exercice *en public*, mais plutôt de permettre, de faciliter et de susciter et la *participation publique* sur le budget.

**Proposition alternative du CÉUM :**

Nouvel engagement : concevoir et mettre en place un processus de Budget participatif inspiré des meilleures pratiques expérimentées ailleurs dans le monde;

*Commentaire du CÉUM:*

Cet ajout du CÉUM reprend aussi une proposition incluse dans l'Agenda citoyen. Rappelons que le premier Budget participatif a été instauré en 1989 par la Ville de Porto Alegre au Brésil. Cette initiative a été reconnue par ONU-Habitat comme l'une des quarante innovations urbaines les plus notables dans le monde lors de la Conférence Habitat II tenue à Istanbul en 1996<sup>2</sup>. Depuis ce temps, plus de 1000 villes de partout dans le monde, dont près de 150 en Europe<sup>3</sup>, ont

---

<sup>2</sup> Marion Gret et Yves Sintomer, *Porto Alegre. L'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2002.

<sup>3</sup> Selon les informations fournies par le professeur Giovanni Allegretti, du Centre d'études sociales de Coïmbra (Portugal), lors de son allocution à la conférence internationale *Learning Democracy by Doing*, tenue à l'Université de Toronto du 16 au 18 octobre 2008.

adapté la formule à leur contexte, permettant ainsi une participation effective des citoyenNES dans un processus de délibérations publiques traitant d'une portion plus ou moins significative du budget selon le cas.

On pense ici aux villes de Paris, Rome et Berlin, qui ont développé des dispositifs de Budgets participatifs à l'échelle des arrondissements, ou aux villes de Séville, Washington ou Chicago qui ont innové récemment en expérimentant des processus de participation publique fort prometteurs. En 2007, La Grande-Bretagne annonçait le développement de projets-pilotes de Budgets participatifs dans 10 grandes villes. Une évaluation toute récente de ces expériences vient d'être publiée<sup>4</sup>. Les résultats pourraient être utilisés pour la mise en place d'un tel dispositif à Montréal. Plus près de nous, l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal a expérimenté pendant trois ans un processus de Budget participatif dont les leçons pourraient grandement inspirer le modèle montréalais de participation publique sur le budget. À la demande de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, une évaluation du processus a été réalisée par la professeure Anne Latendresse du Département de géographie de l'UQAM. Le rapport devrait être disponible sous peu.

Par ailleurs, la mise en place d'un Budget participatif à Montréal s'inscrit dans une suite logique d'innovations institutionnelles apportées par l'administration municipale actuelle telles que la création de l'Office de consultation publique de Montréal, l'adoption de la Charte montréalaise des droits et responsabilités et la Politique de consultation et de participation publiques<sup>5</sup>. Rappelons qu'un Budget participatif n'est rien d'autre qu'un processus de participation publique sur le budget. Il permet aux citoyenNES de participer directement à l'élaboration d'une portion du budget de la municipalité ou d'un arrondissement en les invitant à s'informer, à débattre et à participer aux décisions sur les investissements (ce qui exclut en général les salaires et les frais de fonctionnement) dans un processus annuel formel, structuré, doté de règles claires et transparentes. En dernier lieu, ce sont évidemment les éluEs qui prennent la décision finale et qui adoptent le budget.

La **Banque mondiale** et l'**Organisation des Nations Unies** (ONU-HABITAT) proposent aux gouvernements municipaux de mettre en place des Budgets participatifs. Selon ONU-HABITAT<sup>6</sup>, le Budget Participatif entraîne les bénéfices suivants:

- améliore la transparence de l'administration publique et l'efficience des dépenses publiques ;
- stimule l'implication des citoyenNES dans les processus de prise de décisions publiques, l'allocation des ressources et la surveillance d'ensemble de l'utilisation des fonds publics ;
- permet de développer la confiance entre le gouvernement et la population ;
- crée une culture démocratique au sein de la communauté et renforce le tissu social.

---

<sup>4</sup> *National Evaluation of Participatory Budgeting in England. Interim Evaluation Report.* Disponible en ligne: [www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1509753.pdf](http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/1509753.pdf)

<sup>5</sup> Luc Rabouin, *Démocratiser la ville. Le Budget participatif : De Porto Alegre à Montréal*, Montréal, Lux Éditeurs, 2009.

<sup>6</sup> *72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.* Global Campaign on Urban Governance. UN-HABITAT. 2004, p.23.

Il est temps, selon nous, que Montréal se positionne parmi les villes les plus avancées en matière de démocratie participative sur le budget. L'inclusion de notre proposition dans la Charte engagerait la Ville à aller dans cette direction sans la contraindre quant à la formule qui serait retenue au final de l'exercice de conception et d'expérimentation du Budget participatif. Le contexte actuel, dans lequel les citoyenNEs sont très préoccupés par l'utilisation du budget public, nous apparaît idéal pour que la Ville s'engage à susciter et à approfondir la participation publique aux décisions budgétaires. Un tel exercice permettrait également aux citoyenNEs de comprendre davantage les enjeux budgétaires et les contraintes de la Ville.

---

#### PROPOSITION #4

***Ajustement proposé par la Ville de Montréal:***

Article 24.-d) favoriser les transports en commun **et actifs** et les modes de transport ayant pour effet de limiter l'usage de la voiture en milieu urbain **et de réduire les gaz à effet de serre** ;

*Commentaire du CÉUM:*

Nous sommes absolument d'accord avec l'inclusion des transports actifs et de la notion de réduction des gaz à effet de serre. Toutefois, réduire l'usage de l'automobile a également des effets bénéfiques sur la qualité de l'air, la santé de la population et la qualité de vie.

***Proposition alternative du CÉUM :***

Article 24.-d) favoriser les transports en commun **et actifs** qui ont pour effet de limiter l'usage de la voiture en milieu urbain, **de réduire les gaz à effet de serre et la pollution atmosphérique, et d'améliorer la santé, la sécurité et la qualité de vie de la population** ;

---

Nous proposons d'ajouter trois nouveaux articles à l'engagement # 24.

#### PROPOSITION #5

***Nouvel engagement proposé par le CÉUM :***

Article 24.-h : réduire les inégalités environnementales en menant en priorité les interventions dans les quartiers défavorisés;

*Commentaires du CÉUM :*

Rappelons que la définition du développement durable retenue par la Ville de Montréal et inscrite au sein du nouveau Plan de développement durable de la collectivité montréalaise 2010-2015 stipule clairement qu'au-delà de la notion de protection de la capacité des générations futures de répondre à leurs besoins, les besoins des personnes les plus démunies doivent être priorités.

---

## PROPOSITION #6

***Nouvel engagement proposé par le CÉUM :***

Article 24.-i : lutter contre les îlots de chaleur urbains en encourageant la multiplication des actions de verdissement et d'agriculture urbaine;

*Commentaires du CÉUM :*

Cet engagement est déjà inscrit dans le Plan de développement durable de la collectivité montréalaise 2010-2015 mais, dans le contexte où les changements climatiques affecteront de plus en plus la vie des citoyens, il nous apparaît essentiel d'inclure cet engagement de la Ville dans la Charte.

---

## PROPOSITION #7

***Nouvel engagement proposé par le CÉUM :***

Article 24.-j : Soutenir une gestion de l'eau écologique, notamment par les aménagements favorisant la rétention naturelle des eaux de pluie;

*Commentaires du CÉUM :*

Pour les mêmes raisons que la proposition #6.

---

## PROPOSITION #8

***Nouvel ajustement proposé par le CÉUM :***

Article 26.-a : aménager son territoire de façon sécuritaire **autant en matière de sécurité routière que de sécurité urbaine;**

## CONCLUSION

En conclusion, l'adoption unanime de la Charte montréalaise des droits et responsabilités a représenté une étape importante dans la formulation explicite du contrat social qui unit les montréalaisES et leur gouvernement municipal. Nous sommes maintenant rendus à une autre étape, soit celle de son approfondissement et, surtout, de son appropriation par la population, les éluEs et les fonctionnaires montréalais. Cela demandera des efforts soutenus de la part de la Ville, mais aussi des organisations de la société civile montréalaise dont nous faisons partie. La Ville de Montréal peut compter sur le Centre d'écologie urbaine de Montréal pour faire la promotion de la Charte autant sur la scène locale que sur la scène internationale. Nous sommes fiers de cette Charte montréalaise, mais nous sommes et continuerons à être exigeants quant à sa mise en œuvre afin que les principes, les valeurs et les engagements qui y sont inscrits se concrétisent dans la réalité.