

Université de Montréal

Réinventer la démocratie.  
Le Budget Participatif : de Porto Alegre à Montréal

Par  
Luc Rabouin

Département de science politique  
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de Maître ès sciences (M. Sc.)  
en science politique

Août 2006  
© Luc Rabouin, 2006



JA

39

U54

2006

v.023

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

## IDENTIFICATION DU JURY

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Réinventer la démocratie.  
Le Budget Participatif : de Porto Alegre à Montréal

présenté par :

Luc Rabouin

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Denis Saint-Martin  
président-rapporteur

Pascale Dufour  
directrice de recherche

Pierre Hamel  
codirecteur de recherche

Laurence Bherer  
membre du jury

## SOMMAIRE

Pendant que plusieurs questionnent les limites de la démocratie représentative, on assiste au développement de multiples pratiques de démocratie participative dans les villes, un espace considéré propice pour l'émergence d'une nouvelle citoyenneté et de nouvelles formes de démocratie. Le Budget Participatif (BP) de Porto Alegre représente un cas-type d'une forme de démocratie participative, délibérative et redistributive. Cette innovation brésilienne implantée depuis une quinzaine d'années a déjà inspiré plus de 250 villes dans le monde. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, à Montréal, amorce actuellement la première expérience de BP au Québec (Canada). Notre recherche a identifié la présence de trois conditions d'émergence du BP de Porto Alegre : (1) un mouvement urbain ; (2) une structure d'opportunité politique ; et (3) des institutions ouvrant la voie. Dans le cas de Montréal, nos conclusions sont nuancées, ces conditions apparaissant plus favorables à l'échelle de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal qu'ailleurs dans la ville.

Mots clés : Mouvement social, mouvement urbain, citoyenneté, démocratie locale, démocratie participative, démocratie délibérative, participation, politique urbaine, gouvernance urbaine, ville.

## ABSTRACT

While the limits of Representative Democracy are continuously documented, multiple practices of Participatory Democracy are developed in cities, a political ground favourable to the emergence of a new citizenship and new forms of Democracy. The Participatory Budget (PB) in Porto Alegre is a test case of Participatory, Deliberative and Redistributive Democracy. Well established for fifteen years, this Brazilian innovation has already inspired more than 250 cities around the world. In Montreal, the Borough of Plateau-Mont-Royal is currently undergoing the first PB experience in the province of Quebec (Canada). Our study has identified three conditions that contributed to the emergence of the PB in Porto Alegre : (1) an urban movement ; (2) a political opportunity structure and (3) institutions opening the way. In the case of Montreal, our conclusions are moderate, these conditions appearing more favourable at the scale of the Plateau-Mont-Royal Borough than elsewhere in the city.

Keywords : Social movement, urban movement, urban citizenship, local democracy, participatory democracy, deliberative democracy, participation, urban politics, urban governance, city.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>IDENTIFICATION DU JURY .....</b>	<b>i</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>ii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>iii</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>iv</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX .....</b>	<b>v</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>vi</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 : ÉLÉMENTS DE LA PROBLÉMATIQUE.....</b>	<b>5</b>
1. Une démocratie en déficit... de représentation .....	6
2. Une démocratie en croissance... des inégalités socio-économiques .....	10
3. Vers une démocratie participative et délibérative .....	14
<b>CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE.....</b>	<b>22</b>
1. Le cadre conceptuel.....	24
2. La stratégie de recherche.....	31
3. La collecte des données .....	33
4. Le traitement des données .....	34
<b>CHAPITRE 3 : LE BUDGET PARTICIPATIF DE PORTO ALEGRE .....</b>	<b>35</b>
1. Définition.....	35
2. Les principes de base .....	37
3. Un cycle annuel.....	43
4. Des critères techniques de distribution des ressources.....	49
5. Une structure gouvernementale d'appui .....	50
6. Participation populaire.....	51
7. Portée et limites .....	60
<b>CHAPITRE 4 : CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU BP DE PORTO ALEGRE .</b>	<b>68</b>
1. Le Brésil : une histoire de politique autoritaire et d'inégalités sociales.....	68
2. Porto Alegre, une métropole du sud du Brésil .....	73
3. Analyse et conclusion .....	80
<b>CHAPITRE 5 : VERS UN BP À MONTRÉAL? .....</b>	<b>94</b>
1. Le BP au sein de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal.....	94
2. Évaluation des conditions d'émergence d'un BP à Montréal .....	101
3. Analyse et conclusion .....	127
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>135</b>

**LISTE DES TABLEAUX**

Tableau I. Le cycle du BP .....	48
Tableau II. Comparaison annuelle de la participation aux assemblées plénières .....	52
Tableau III. Répartition de la participation au BP selon le sexe .....	54
Tableau IV. Répartition selon le sexe au sein du Conseil du Budget Participatif .....	55
Tableau V. Répartition de la participation selon l'âge .....	56
Tableau VI. Répartition de la participation selon la scolarité .....	56
Tableau VII. Répartition de la participation selon le revenu familial mensuel .....	57
Tableau VIII. Répartition de la participation selon l'origine ethnique déclarée .....	58
Tableau IX. Répartition selon la réponse à la question « Pourquoi participez-vous ? »...	59
Tableau X. Répartition de la participation selon les années antérieures de participation.	59



## REMERCIEMENTS

Mes premiers remerciements vont à la professeure Anne Latendresse pour m'avoir fait connaître le processus de Budget Participatif de Porto Alegre, d'une part, mais aussi pour la mise en contact avec les gens du Centre d'études urbaines *Cidade* à Porto Alegre et l'encouragement à transformer ce projet personnel de recherche en études de maîtrise.

Mes pensées vont ensuite vers les membres de l'équipe de *Cidade*, Adriana, Angela, Cristine, Daniela, Delma et Sergio, qui m'ont accueilli si chaleureusement dans leurs locaux de Porto Alegre. Je les remercie pour les nombreuses personnes que j'ai pu rencontrer grâce à eux, pour l'accompagnement lors de visites de quartiers, pour la documentation fournie et pour leur intérêt et leur disponibilité à discuter des nombreuses questions qui ne cessaient de me traverser l'esprit tout au long de mon séjour.

Merci à mes co-directeurs, Pascale Dufour et Pierre Hamel, pour m'avoir guidé tout au long de cette recherche, et surtout pour m'avoir permis de réaliser le projet que je souhaitais. Merci aussi aux collègues, Arielle, Félix, Johanne, Renaud et Valérie-Anne pour leurs commentaires judicieux.

Finalement, merci à Nadège pour m'avoir accompagné au Brésil et pour m'avoir toujours manifesté son soutien et sa confiance, ce qui est tellement précieux dans les moments de doutes. Un dernier merci à Alexis pour avoir rapidement commencé à dormir des nuits complètes, permettant ainsi à son papa de récupérer un peu.

*S'il est vain de borner philosophiquement le sens  
du mot démocratie, c'est parce qu'il renvoie toujours  
aussi à l'histoire du conflit entre ceux qui sont dépossédés  
de la parole et du pouvoir et les détenteurs de ces derniers ;  
conflit toujours renaissant et jamais vraiment dépassé.  
(Rosanvallon 2000, 137)*

## INTRODUCTION

L'idée de ce projet de recherche a germé à la suite d'une présentation réalisée par la professeure Anne Latendresse et portant sur le processus de budget participatif (BP) de Porto Alegre. Notre premier réflexe a été de penser que tout cela avait l'air trop beau pour être vrai. Nous avons alors décidé d'aller voir sur place grâce à une occasion qui s'est offerte de participer au IIIe Forum Social Mondial (FSM) qui se tenait à Porto Alegre en janvier 2003. Lors de ce Forum, nous avons eu la chance de rencontrer l'un des plus grands spécialistes du BP, M. Sergio Baierle, chercheur au Centre d'études urbaines *Cidade*. Cette organisation non gouvernementale (ONG) étudie et accompagne le processus de BP de la municipalité de Porto Alegre depuis ses débuts. Rappelons que les trois premiers FSM se sont tenus à Porto Alegre parce que cette municipalité est présentée comme la « Capitale mondiale de la démocratie » grâce notamment à ce fameux BP.

C'est pour en savoir davantage sur ce processus de démocratie participative de renommée internationale que ce projet de recherche a vu le jour, et surtout pour explorer comment il pourrait nous inspirer pour la revitalisation de la démocratie à Montréal. En effet, le BP de Porto Alegre s'est fait reconnaître par l'ONU comme l'une des quarante innovations urbaines les plus notables dans le monde et a été sélectionné en conséquence

à la Conférence Habitat II d'Istanbul en juin 1996. La Banque mondiale cite en exemple le BP comme mode de gouvernance exemplaire (Gret et Sintomer 2002). Plus de 250 villes du monde, notamment en Europe, se sont inspirées du BP de Porto Alegre afin d'adapter l'idée à leur contexte (Cabannes 2004). De plus, certains acteurs sociaux font, depuis quelques années, la promotion de cette idée à Montréal. L'arrondissement du Plateau-Mont-Royal, à Montréal, vient tout juste d'amorcer la mise en place de la première expérience de BP en sol québécois, ce qui en fait un sujet hautement d'actualité.

Cette recherche vise, d'une part, à identifier les conditions d'émergence du BP à Porto Alegre et, d'autre part, à évaluer si ces conditions, ou des conditions équivalentes, sont repérables à Montréal.

Dans la première partie de ce document, nous dressons un état des lieux de la démocratie en Occident. Nous commençons tout d'abord par présenter les principales critiques associées à la démocratie représentative. Nous traitons principalement du déficit de représentation politique et de la croissance des inégalités socio-économiques. Nous terminons ce chapitre en présentant la montée des idées et des pratiques associées à la démocratie participative et délibérative en tant que solution et complément à une démocratie représentative insatisfaisante.

Dans le deuxième chapitre, nous présentons notre méthodologie de recherche. Il s'agit d'une analyse comparée entre deux contextes métropolitains : les municipalités de Porto Alegre, métropole de l'État du Rio Grande do Sul au Brésil, et de Montréal,

métropole de la province de Québec au Canada. Nous avons opté pour une stratégie de recherche faisant une grande place à la présence sur le terrain permettant ainsi une immersion dans le « monde » du BP de Porto Alegre. Nous avons donc utilisé abondamment la méthode de l'observation participante. Nous avons aussi réalisé des entrevues individuelles avec des personnes-clés et des chercheurs. La recension des écrits nous a permis de mettre le tout en perspective et de construire notre analyse à partir de ce qui existait déjà, en y ajoutant, nous l'espérons, une contribution originale. Notre cadre d'analyse, c'est-à-dire la lunette par laquelle nous avons décidé d'analyser le phénomène du BP, repose essentiellement sur une approche sociopolitique accordant une place importante aux mouvements sociaux, au contexte politique et à la continuité historique des institutions. Soulignons que, pour Montréal, nous n'avons pas effectué d'entrevues, notre collecte des données résultant essentiellement d'observations participantes et de lectures complémentaires.

Le troisième chapitre présente succinctement l'expérience du BP de Porto Alegre. L'objectif de cette recherche n'est pas de faire une évaluation de la portée et des limites du BP de Porto Alegre, mais nous avons jugé important de rassembler un certain nombre d'informations permettant de mieux comprendre l'objet d'étude, soit les conditions d'émergence. Ainsi, nous définissons le BP, en décrivons le fonctionnement et présentons les principaux éléments permettant d'évaluer sommairement la portée et les limites de l'expérience.

Le quatrième chapitre vise à répondre à notre question de départ, soit quelles sont les conditions d'émergence du BP à Porto Alegre. Pour ce faire, nous commençons par

présenter brièvement le processus de démocratisation du Brésil. Par la suite, nous nous concentrons sur la municipalité de Porto Alegre en y repérant les mouvements urbains porteurs de la démocratisation de la ville et de son budget, les partis politiques en présence et leur degré d'ouverture face à cet enjeu avant, finalement, de présenter les institutions qui auraient pu ouvrir la voie vers un BP.

Le cinquième chapitre fait directement référence au chapitre sur Porto Alegre et vise à repérer les conditions d'émergence d'un BP à Montréal. Pour ce faire, nous partons de l'expérience de BP amorcée au sein de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal en vue d'évaluer la probabilité de l'émergence d'un BP à Montréal. Nous traçons les similitudes et différences entre cet arrondissement, la Ville de Montréal et le cas de Porto Alegre au Brésil.

## CHAPITRE 1 : ÉLÉMENTS DE LA PROBLÉMATIQUE

Dans ce travail de recherche, nous traitons de la démocratie et de son nécessaire renouvellement. Même si notre objectif premier n'est pas de déterminer s'il y a ou non une « crise » de la démocratie représentative en Occident, nous devons toutefois prendre acte que, comme Blondiaux et Sintomer (2002) l'affirment, « l'idée de crise de la représentation est devenue un lieu commun » (p.30). Nous remarquons également que plusieurs auteurs « prédisent une transformation en profondeur des modes de représentation politique dans un avenir relativement rapproché » (Dufour 2004,14). Au minimum, nous pouvons nous permettre de constater l'existence d'un certain malaise sur la question de la représentation politique dans les systèmes démocratiques occidentaux. Bhérer (2005) nous aide à relativiser la situation en rappelant qu' « en matière de démocratie, l'histoire nous apprend en effet que le désenchantement démocratique est non seulement une constante, mais également un élément moteur et consubstantiel de la démocratie » (p.82). Schnapper (2002) renforce cette idée en affirmant que « les sociétés modernes nourrissent, par nature, l'impatience et l'insatisfaction, parce qu'elles ne peuvent être qu'infidèles aux valeurs qu'elles invoquent » (p.125).

C'est dans ce contexte de remise en question que certains mettent de l'avant l'idée de « démocratiser radicalement la démocratie » (Genro et Souza 1998, 21). Ce nouveau discours s'oppose à celui qui présente la démocratie représentative occidentale comme l'unique forme souhaitable et viable, toute autre proposition étant considérée comme utopique ou radicale. Nous proposons au contraire de porter notre attention sur

une vision différente, qui se pose en complément de la démocratie représentative, soit celle de la démocratie participative et délibérative.

Ce premier chapitre présente une analyse critique de la démocratie représentative et expose ce nouveau discours (et les pratiques en émergence) visant son renouvellement ou sa transformation.

### **1. Une démocratie en déficit... de représentation**

Plusieurs indices démontrent la mauvaise santé de notre système de représentation politique dont la faible participation aux élections et le peu de confiance que les citoyens manifestent envers les politiciens. Cette situation entraîne une remise en question de la légitimité des gouvernements, à tous les paliers, en tant que défenseurs uniques de l'intérêt général, défini comme l'intérêt public en opposition aux intérêts particuliers. Comme le souligne Leclerc et Beauchemin (2002), « la modernité a, jusqu'à tout récemment, confié l'intérêt public à l'État dans la mesure où s'affirmait en lui le projet universaliste de la liberté et de l'égalité » (p.29). Toutefois, ce monopole de la légitimité de l'État est fortement remis en question, notamment avec la montée des idées associées à la gouvernance dans lesquelles l'État devient un acteur parmi d'autres au sein de processus de concertation, de délibération et de partenariat (Blondiaux et Sintomer 2002 ; Jouve 2004 ; Le Galès 1995). L'État interagit alors avec de « nouveaux acteurs qui apparaissent tout aussi légitimes que celui-ci et qui interviennent en tant qu'égaux » (Lefevre 1998, 48). Sur un ton ironique, Baierle (2002) nous présente sa compréhension de ce nouveau consensus où tous reconnaissent l'importance de la

société civile : « tous recherchent à fortifier la société civile, mais personne n'apprécie les mouvements sociaux » (p.138).

Le cadre (ou régime) de l'action publique est donc en transformation (Hamel 2001). Toutefois, même si de multiples acteurs, dont les organisations communautaires et les associations de gens d'affaires, peuvent maintenant participer au sein de certains espaces de prise de décisions, les rapports de forces demeurent inégaux (Duchastel et Cànnet 2004 ; Hamel 2004). De plus, malgré le constat d'une montée des idées de gouvernance et de démocratie participative, le sujet demeure loin d'être clos. En effet, de manière simultanée, il nous est possible d'observer la persistance d'un discours plus traditionnel qui défend l'idée que seules les personnes élues détiennent la légitimité de la prise de décision publique au nom de l'intérêt général et qu'elles sont les seules à pouvoir arbitrer les conflits entre les intérêts particuliers multiples. Nous l'avons vu au gouvernement du Québec avec l'arrivée au pouvoir du Parti Libéral du Québec (PLQ) en avril 2003 où celui-ci a immédiatement redonné la primauté du pouvoir aux élus au sein des Conseils régionaux de développement (CRD), une instance de gouvernance régionale composée d'acteurs diversifiés mise en place par le gouvernement précédent, qu'il a transformé en Conférences régionales des élus (CRÉ). Comme Jouve (2004b) l'a remarqué :

La régionalisation opérée par le gouvernement provincial au profit des élus locaux comporte des risques de dérives autocratiques et technocratiques. Surtout, elle va à l'encontre de ce qui a fait l'originalité du Québec en matière de gouvernance : la mise en place de structures partenariales dans lesquelles la société civile, à travers ses représentants, participait largement aux affaires publiques.



On a pu également entendre ce même discours traditionnel à Montréal lors du *Troisième Sommet des citoyennes et des citoyens sur l'avenir de Montréal* tenu en septembre 2004 lorsque le maire Gérald Tremblay a expliqué aux participants qu'il était impossible de partager le pouvoir avec les citoyens dans le cadre d'un BP car seuls les élus détiennent la légitimité de prendre les décisions et sont imputables devant la population. Selon le maire Tremblay, on peut consulter les citoyens pour éclairer les décisions des élus, mais en aucun cas s'inscrire dans une perspective de cogestion<sup>1</sup>. Cela confirme les propos de M. André Beauchamp, un conseiller en environnement détenant plusieurs années d'expérience dans les processus de consultation publique, à l'effet que « les seuls politiciens qui parlent de partager le pouvoir avec les citoyens sont ceux qui sont dans l'opposition<sup>2</sup> » !

Finalement, rappelons que seulement 48% de la population a exercé son droit de vote aux élections municipales montréalaises de 2001 alors que des enjeux stratégiques y étaient débattus, notamment la fusion de l'ensemble des vingt-huit (28) municipalités de l'île de Montréal en une seule grande ville (Latendresse 2004). Ce taux a chuté à 35% lors des élections municipales de novembre 2005 (Gouvernement du Québec 2005). Ces données nous permettent de questionner la prétention des élus de gouverner seuls au nom de l'ensemble de la population.

---

<sup>1</sup> Propos tenus par M. Gérald Tremblay lors du *Troisième Sommet des citoyennes et des citoyens sur l'avenir de Montréal*, le 19 septembre 2004.

<sup>2</sup> Allocution présentée lors du congrès de l'Association québécoise pour l'évaluation d'impacts (AQÉI), le jeudi 17 novembre 2005.

Malgré le maintien de cette conception plus traditionnelle de la démocratie, on constate la présence dans le débat public de fortes critiques sur le système de représentation politique actuel, reproches encore plus accentués lorsqu'on cible particulièrement les intérêts des « citoyens culturellement et socialement modestes » pour qui la citoyenneté demeure souvent formelle et ne se traduit pas dans la réalité (Schnapper 2000, 162). Plusieurs affirment que le système actuel ne fait que reproduire les élites préexistantes (Bevort 2002 ; Sintomer 2002), qu'une certaine classe politique s'approprie le pouvoir en recherchant ses propres intérêts (Touraine 1994 ; Sintomer 2002), ou que l'écart ne cesse de s'agrandir entre les élites politiques et technocratiques et la population (Courtemanche 2003 ; Saul 1996 ; Castells 1983 ; Wainright 2005). Barber (1997) fait une synthèse lapidaire de ces critiques en présentant la démocratie en Occident comme « une politique d'élites contre les masses » (p.136). Nieuwland (2003) utilise la notion de *slanted pluralism* en décrivant le poids démesuré accordé aux intérêts économiques dans la démocratie canadienne. Pour Shugurensky (2004), le fait que la population ne se sente pas représentée adéquatement par ses élus remet en question la base même du système démocratique qui est le « contrat de représentation liant les électeurs et leurs représentants » (p.3). En effet, quelle est la légitimité des gouvernements si les citoyens ne croient pas que leurs représentants vont prendre des décisions en fonction de l'intérêt public ?

En plus de remettre en question la légitimité politique, nous faisons l'hypothèse que ce déficit de représentation des intérêts des citoyens, particulièrement ceux des personnes situées au bas de l'échelle sociale, est fondamental afin de comprendre le phénomène de croissance des inégalités socio-économiques dans nos sociétés dites

démocratiques. L'expérience du BP de Porto Alegre ouvre de nouvelles possibilités pour la représentation des intérêts des personnes situées au bas de l'échelle sociale et pour la réduction des inégalités socio-économiques.

## **2. Une démocratie en croissance... des inégalités socio-économiques**

Notre monde apparaît de plus en plus inégalitaire sur le plan socio-économique (Hamel 2000). « *Inequality and poverty increased in the last two decades of the twentieth century. Inequality grew between and within nations, and in most countries of the North as well as in the South* » (Noël 2005, 21). Ce phénomène affecte, de manière variable, la plupart des pays (Dubet 2000 ; Dreier, Mollenkopf et Swanstrom 2001). À titre d'illustration, « selon les Nations Unies, en 1960, les 20% de la population les plus riches se partageaient 70,2% des revenus de l'échelle mondiale, les 20% les plus pauvres devant se contenter de 2,3%. En 1997, l'inégalité s'était encore creusée puisque ces chiffres étaient passés respectivement à 86% et 1% » (Gret et Sintomer 2002, 7).

La question des inégalités socio-économiques est au cœur même de la conception moderne de la démocratie. Par exemple, en France, « dès 1793, Rabaut Saint-Étienne avait formulé la tension, propre à la modernité politique, entre l'égalité politique des citoyens et l'inégalité de fortunes des individus » (Schnapper 2002, 37). Tocqueville (1835) a également soulevé la question de l'égalité des conditions. En effet, pour lui, la démocratie est synonyme d'égalité des conditions et non de liberté politique comme nous l'entendons généralement aujourd'hui. Il s'agit plus d'un « état social » que d'un régime politique. Son étude de la démocratie en Amérique vise à comprendre les

mécanismes qui permettent de conjuguer l'égalité des conditions et la liberté politique. Marx et Engels, pour leur part, ont aussi apporté cette critique sur les inégalités socio-économiques au sein du système démocratique libéral et ainsi contribué à l'élargissement du débat sur l'État démocratique. « *When Karl Marx and Friedrich Engels denounced the bourgeois legal order as the juridical expression of unjust relations of production, they were borrowing arguments from political economy, thereby enlarging the concept of the political itself* » (Habermas 1997, 50). Pour Schnapper (2002), « le lien entre la citoyenneté et les conditions économiques de l'existence caractérise la citoyenneté moderne » (p.31). Hamel (2004) ajoute que le débat sur la citoyenneté urbaine et le renouvellement de la démocratie locale « ne peut évacuer les préoccupations relatives à la justice sociale » (p.17). Nous constatons donc que l'enjeu fondamental des inégalités socio-économiques est inhérent à la création des démocraties modernes, qu'il est en débat depuis la naissance de ces démocraties et qu'il demeure toujours d'actualité. De plus, ce débat s'inscrit à l'intérieur de la définition même de la démocratie et non en tant qu'élément externe à celle-ci, ce qui se pose en opposition avec une conception minimale, voire procédurale, de la démocratie.

En plus d'être une question de justice sociale, les inégalités socio-économiques constituent également un enjeu de santé publique étant donné que ces dernières engendrent aussi des inégalités de santé (Pahl 2001). Selon Fainstein (2001), la croissance des inégalités socio-économiques menacerait également la cohésion sociale, un facteur jugé déterminant pour la croissance économique. Il ne serait donc plus pertinent de mettre en opposition les objectifs de croissance économique et ceux de justice sociale.

Dans ses recherches, Hamel (2000) a observé un large consensus social sur l'impératif de la croissance économique. Celle-ci est souvent présentée par ses promoteurs comme la condition *sine qua non* à la résolution des problèmes sociaux. Pourtant, comme Pahl (2001) et Fainstein (2001), nous constatons plutôt que la croissance économique ne règle absolument rien et qu'elle contribuerait même à l'accroissement des inégalités socio-économiques. Nous ne proposons pas pour autant de viser le déclin économique, là n'est pas notre propos, mais nous voulons attirer l'attention sur le fait que la croissance économique n'engendre pas, en soi, la réduction des inégalités socio-économiques, sans parler de ses effets destructeurs sur l'environnement.

Dubet (2000) nous encourage à nuancer nos propos sur la croissance des inégalités en général (d'où notre accent mis sur les inégalités de représentation politique et socio-économiques) en soulignant que nous devons constater la réduction de certaines inégalités, notamment grâce au développement des classes moyennes, favorisant l'augmentation de l'accès aux études, l'amélioration des conditions de vie, l'accès aux biens de consommation, etc. Dubet ajoute que la croissance des écarts de revenus entre les plus riches et les plus pauvres n'est pas de même amplitude dans tous les pays. Il démontre également que les mêmes individus peuvent avoir amélioré leur condition face à certaines inégalités, par exemple l'accès à la santé ou l'éducation, et vu leur situation se détériorer face à d'autres inégalités, comme le revenu.

Malgré les nuances apportées par Dubet sur la question des inégalités en général, nous considérons tout de même que les sociétés démocratiques modernes ne réussissent

pas à faire face de manière satisfaisante au double défi de la réduction des inégalités de représentation politique et socio-économiques, au contraire. Comme l'affirme Keslassy (2003) :

L'égalité formelle n'est pas l'égalité réelle. La volonté d'effacer les différences dans les champs civil et politique, et ainsi d'établir une norme valant pour tous, n'a pas répondu à la demande d'égalité dans les domaines économique et social. Dans les faits, les disparités économiques, sociales ou même politiques n'ont pu être supprimées. On s'aperçoit que non content d'être multidimensionnelles, les inégalités sont cumulatives. En révélant le divorce profond entre principe et réalité, il ne fait aucun doute qu'elles fragilisent la démocratie (p.48).

Ce dernier constat nous porte à remettre en question la suprématie, voire l'hégémonie d'un système démocratique qui n'arrive pas à atténuer les inégalités politiques et socio-économiques. Cela nous amène également à questionner les relations entre le déficit de représentation politique dans les démocraties représentatives occidentales et la croissance des inégalités socio-économiques. Finalement, nous partageons l'analyse de Mahon (1977) qui affirme que le système politique en vigueur au sein des démocraties représentatives libérales est caractérisé par une structure inégale de représentation où, de manière systémique, les intérêts des élites économiques prédominent sur ceux des citoyens en général et sur ceux des classes populaires en particulier. Cela ne signifie pas que tout soit joué à l'avance et qu'aucune avancée ne soit possible, mais cela implique que, dans ce système, les gains demeureront limités et qu'en aucun cas ils ne pourront menacer les intérêts à long terme des élites économiques. Macpherson (1985) va dans le même sens en proposant que « la faiblesse de la participation et l'injustice sociale sont si étroitement liées que toute société plus juste et plus humaine exigerait un système politique dans lequel la participation des citoyens aurait une plus grande importance » (p.123). Nous suivons cette direction en

nous intéressant à cette autre vision de la démocratie qui est participative et délibérative. C'est pourquoi nous avons choisi d'étudier le processus de BP de Porto Alegre comme un cas concret illustrant cette vision alternative.

### **3. Vers une démocratie participative et délibérative**

L'idée de démocratie participative et délibérative surgit dans un contexte de remise en question de la légitimité du système démocratique actuel découlant notamment du déficit de représentation et de la croissance des inégalités socio-économiques. S'ajoutent à ces deux éléments, la complexification de la société et l'incertitude quant aux solutions à apporter aux problèmes ; ce qui remet en question la prédominance du savoir technique et scientifique dans la prise de décision publique (Bacqué, Rey et Sintomer 2005 ; Blanc 1999 ; Hamel 2000). En effet, comme les experts se contredisent régulièrement, ils ne peuvent plus revendiquer le monopole de la rationalité et de la vérité. Autrement dit, « la politique n'est pas une science exacte, où l'on pourrait chercher une vérité qu'il s'agirait ensuite de rendre opérationnelle » (Lamoureux 2004, 6). Ce dernier élément plaide également en faveur de la participation et de la délibération des citoyens dans la prise de décision publique, ce que proposent les tenants de la démocratie participative et délibérative. Cohen (1997) donne la définition suivante de la démocratie délibérative : « *an association whose affairs are governed by the public deliberation of its members* » (p.68).

La démocratie participative et délibérative représente ainsi une piste à explorer en vue de faire face à ces problèmes (déficit de représentation, croissance des inégalités

socio-économiques et complexité/incertitudes) et de redonner son sens à la démocratie.

Comme l'écrit Nicola Giovanni dans la préface d'un livre de Norberto Bobbio (1996) en résumant les propos de ce dernier :

Si l'on veut combler le fossé entre l'état démocratique et la société civile, plutôt que de l'accroître en vidant l'état de sa substance, suivant l'optique néolibérale, ou en le gonflant dans un élan de volontarisme centralisateur, il serait plus judicieux mais aussi plus audacieux de multiplier et de disséminer les procédures de délibération et d'élection dans des lieux où se joue économiquement, socialement et culturellement le destin des intérêts et des aspirations de la société civile (p.10).

Rappelons que les années 1960-1970 ont été fortes en propositions de transformation de la démocratie représentative vers une démocratie participative. Selon Roussopoulos (2005), l'expression « démocratie participative » aurait été employée pour la première fois en 1962 dans le manifeste étudiant américain *The Port Huron Statement of the students for a democratic society*. Pendant cette période d'effervescence, il était beaucoup question d'autogestion, de *grassroots democracy* et des nouveaux mouvements sociaux (Rosanvallon 2000). Aujourd'hui, on renoue avec certaines des propositions issues de cette époque. Selon Manin (2002), « les avocats de la démocratie délibérative aujourd'hui sont aussi les héritiers de ce courant » (p.44). Ces idées participatives issues des années 1960 sont toutefois ajustées à la réalité politique des années 2000. Par exemple, Benjamin Barber (1997) présente son modèle de « démocratie forte » comme une « forme moderne et distincte de démocratie participative » (p.135).

Cette « nouvelle » démocratie participative implique l'existence d'espaces de délibération où les citoyens et leurs représentants se rencontrent afin de discuter et de



co-décider des affaires de la communauté (Bevort 2002 ; Fedozzi 2002). Cet aspect co-décisionnel est fondamental afin de distinguer la démocratie participative et délibérative de la simple consultation des citoyens déjà présente dans plusieurs démocraties représentatives. Comme le précise Lamoureux (2004), « il faut que la délibération publique débouche sur la décision... Dans ce sens, la délibération doit se distinguer de la consultation » (p.9). Guay (2005) attire justement notre attention sur l'une des faiblesses de la consultation publique traditionnelle qui la distingue d'un processus de démocratie participative et délibérative.

Ce qu'on peut reprocher aux consultations publiques, même les plus universelles, c'est la faiblesse de la délibération (argumentation rationnelle, attentive et respectueuse, impartiale et égale entre les participants) et la mise en scène des intérêts particuliers ... On assiste plus souvent qu'autrement à un dialogue de sourds et à un bras de fer entre intérêts, qui force l'État à trancher. Ces pratiques ressemblent à du marchandage et correspondent probablement mieux à une conception démocratique particulière : la compétition entre les élites ou les intérêts les mieux organisés (p.393).

Du côté des acteurs, en plus des citoyens et des élus, plusieurs ajoutent un troisième groupe au sein de ces espaces : les experts (Schnapper 2000 ; Blanc 1999).

Ainsi, Selon Blanc (1999) :

Cette démocratie participative locale s'invente dans une transaction *tripolaire* entre la légitimité des élus (le suffrage universel), celle des experts (la connaissance et le savoir-faire) et celle des militants qui, en se mobilisant et en participant, passent du statut de sujet passif à celui de citoyen actif sans pour autant garantir qu'ils parlent au nom de tous (p.189).

Pour Bhérer (2005) « la démocratie participative signifie le rapprochement entre le savoir profane et le savoir expert » (p.83). Pour elle, c'est ce rapprochement qui représenterait le mieux la contribution de la démocratie participative à l'approfondissement démocratique.

On peut percevoir que la démocratie participative actuelle rompt non seulement avec la conception que les élus sont les seuls détenteurs de la légitimité de gouverner, mais aussi avec les idées autogestionnaires des années 1960-1970 qui contestaient la légitimité des institutions représentatives. La démocratie participative actuelle se pose en complément de la démocratie représentative, « l'une n'existant pas sans l'autre » (Santos 2003, 541). Selon Sintomer (2002), « la démocratie participative peut être définie comme l'articulation d'une dynamique de démocratie directe avec les institutions de la démocratie représentative » (p.58).

La démocratie participative se fonde également sur une citoyenneté active, c'est-à-dire sur la conscience des individus d'appartenir à une communauté politique (Touraine 1994) et sur l'exercice de la citoyenneté par la participation directe aux décisions politiques dans une perspective de bien commun (Barber 1997). Elle refuse ainsi de laisser la politique aux politiciens en convoquant l'ensemble des membres de la communauté à la délibération politique dans des espaces publics. On voit donc ici que le bien commun ou l'intérêt général n'est plus déterminé par un État au-dessus de la mêlée, mais découle plutôt de la délibération pacifique des acteurs au sein d'espaces publics dans lesquels les conflits de valeurs, d'idées et d'intérêts sont présents et peuvent s'exprimer (Guay 2005).

Une mise en garde s'impose : nous n'affirmons aucunement que la participation citoyenne entraîne, en soi, une meilleure représentation des intérêts des populations situées au bas de l'échelle, ni une plus grande justice sociale. Nous devons demeurer prudent car, comme le souligne Fung et Wright (2005), la recherche empirique démontre

que « nombre de ces formes de gouvernance délibérative ou coopérative impliquent avant tout les élites et les experts et conservent ainsi un profil vertical et hiérarchique » (p.53). Godbout (2001) attire également notre attention sur les potentiels effets pervers de la participation en soulignant que « la participation ne renforce pas toujours la démocratie. Elle peut même restreindre le champ de la représentation » (p.132). Hamel (2004) ajoute que « la participation des citoyens n'est en rien une panacée... elle ne conduit pas nécessairement à des changements durables dans les structures ou les mécanismes du pouvoir » (p.57). Pour Manin (2002), ces possibles effets indésirables ne remettent pas en question l'idéal délibératif, mais soulèvent plutôt la question des conditions à mettre en place afin d'éviter ces écueils.

Des conditions sont donc requises afin de garantir les résultats souhaités, et ainsi éviter que ces dispositifs ne soient que des simulacres de démocratie ou qu'ils contribuent à reproduire les rapports de domination existants. Parmi ces conditions, notons la mise en place de mesures visant à assurer la participation des groupes dominés ou le développement d'un contre-pouvoir (Blanc 1999 ; Fung et Wright 2005). Fung et Wright (2005) définissent le concept de contre-pouvoir de la manière suivante : « la façon dont des acteurs dominants jouissant d'un accès privilégié aux mécanismes décisionnels peuvent être à l'occasion combattus, voire mis en échec, par des acteurs plus faibles et moins bien organisés » (p.51). Une autre condition identifiée par Bacqué, Rey et Sintomer (2005) est l'instauration d'une logique redistributive. Les mouvements urbains sont sans aucun doute des acteurs incontournables pour l'émergence de ce type de pratiques et pour la mise en place de ces conditions étant à la fois en contact direct avec les groupes dominés et porteurs de revendications de justice sociale.

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous assistons actuellement à un développement important non seulement d'un discours, mais également de pratiques concrètes, partout dans le monde, qui mettent de l'avant la participation citoyenne dans les processus de prise de décisions publiques (Bacqué, Rey et Sintomer 2005). Notons que ces pratiques en émergence se développent essentiellement à l'échelle des villes, un espace politique qui prend de l'importance dans le contexte actuel de globalisation et de restructuration (Brenner 2004 ; Hamel 2000 ; Keil 1998 ; Sassen 2004 ; 2002). Pour Magnusson (1996), les municipalités ont un rôle central. « *The municipality is at the boundary between the state and civil society, the center and the locality, social disciplines and everyday life* » (p.302).

Les recherches de Bacqué, Rey et Sintomer (2005) démontrent que, jusqu'à maintenant, les différentes initiatives de démocratie participative mises en place dans les différentes localités de diverses parties du monde poursuivent trois grands types d'objectifs : (1) améliorer la gestion publique ; (2) répondre aux enjeux sociaux ; (3) redonner de la légitimité au système politique ou le démocratiser réellement.

Nous pouvons ainsi percevoir que les pratiques de démocratie participative locale répondent en partie aux lacunes de la démocratie représentative identifiées précédemment. Il est important de rappeler que ces expériences se déroulent essentiellement à l'échelle de la ville, un espace politique qui comporte des limites quant à sa capacité de mettre en place des politiques visant la réduction des inégalités socio-économiques. Même si nous faisons maintenant partie d'un monde globalisé où les échelles sub-nationale et supranationale jouent un rôle important, Hamel (2004) insiste

sur le fait qu'« il est encore trop tôt pour annoncer la mort de l'État-nation » (p.54). En effet, nous pouvons constater que l'État national continue de jouer un rôle crucial, notamment sur les questions de justice sociale (Brenner 2004 ; Fainstein 2001). Ainsi, « pour ne pas être enfermés dans la proximité, les démarches participatives doivent articuler des enjeux micro-locaux avec un processus large de transformation des politiques et des administrations publiques, ce qui est loin d'être le cas » (Bacqué, Rey et Sintomer 2005, 43). Harvey (2003) souligne également le piège de l'enfermement dans le local. « *Although community 'in itself' has meaning as part of a broader politics, community 'for itself' almost invariably degenerates into regressive exclusions and fragmentations* » (p.239).

Tout en présentant les limites de l'échelle locale, Bacqué, Rey et Sintomer (2005b) suggèrent qu'« il est peu probable qu'une telle évolution se borne à l'échelle de proximité » (p.307). Selon eux, les pratiques de démocratie participative émergeraient, dans un premier temps, à l'échelle locale, mais seraient appelées à se développer au sein des autres échelles politiques. Ce serait donc un changement de la conception même de la démocratie qui aurait commencé à s'opérer ici et là, à Porto Alegre et ailleurs. À cet effet, Jouve (2004) remarque que « l'exemple de Porto Alegre et de son budget participatif est ainsi largement utilisé pour montrer que l'on peut faire de la politique autrement, y compris, et surtout même, avec les groupes sociaux dominés » (p.5).

Ainsi, le BP de Porto Alegre se présente comme un cas-type de cette nouvelle conception de la démocratie qui se veut participative, délibérative, voire redistributive, où se rencontrent la démocratie directe, la démocratie représentative et la justice sociale.

D'autre part, cette expérience de démocratie participative se situe à l'échelle de la ville, un espace que plusieurs considèrent propice pour l'émergence d'une citoyenneté urbaine et de nouvelles formes de démocratie (Courtemanche 2003 ; Hamel 2004 ; Isin et Turner 2002 ; Jouve 2004 ; Latendresse 2004 ; Sassen 2002). Ainsi, pour Schnapper (2002), « la coïncidence entre nation et citoyenneté fut un moment de l'histoire... La citoyenneté peut s'exercer au niveau infranational ou supranational » (p.270). Isin (2002), de son côté, affirme plutôt que la ville est le lieu premier de la citoyenneté depuis toujours.

*[The city is] the battleground through which groups define their identities, stake their claims, wage their battles, and articulate citizenship rights and obligations... Being political [ce qui est sa définition de la citoyenneté] arises qua the city and there is no political being outside the machine (p.50).*

Sassen (2004) renforce cette idée de l'exercice de la citoyenneté dans la ville.

*The city is far more concrete space for politics than the nation... The space of the city accomodates a broad range of political activities – quating, demonstrations against police brutality, fighting for the rights of immigrants and the homeless – and issues, such as politics of culture and identity (p.655).*

Nous pouvons donc supposer que la ville peut constituer un espace de reconstruction d'une citoyenneté active ou bien, comme le dirait Isin, de redécouverte de la citoyenneté en tant qu' « être politique ».

C'est donc un exemple concret et multidimensionnel de démocratie participative municipale qu'est le BP que nous étudierons plus à fond dans cette recherche. Rappelons que notre objectif est de comprendre les conditions d'émergence du BP de Porto Alegre afin d'évaluer la possible émergence d'une expérience de ce type à Montréal.

## CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE

« *Caminando hay camino* », ou autrement dit, le chemin se trouve en marchant. Voilà les premières paroles de Sergio Baierle<sup>3</sup>, un des inspirateurs de ce projet, alors qu'il discutait des nombreuses recherches sur le BP. Il critiquait alors les chercheurs qui se donnent un cadre d'analyse trop rigide et qui observent la réalité uniquement à partir de ce cadre ; ce qui selon lui les empêche de voir ce qui se trouve à l'extérieur des paramètres établis au départ. Chalas (2000) nous invite, dans le même sens, à ne pas confondre rigueur et rigidité :

La rigueur scientifique ne se confond pas avec la rigidité méthodologique. Aucune méthode, aussi soigneusement préparée qu'elle puisse l'être, ne saurait se passer, encore moins prendre la place de l'attention constante dont doit faire preuve le chercheur à l'égard de la réalité empirique, y compris la plus banale ou la plus bancale (p.6).

Nous avons tenté d'éviter le piège de la rigidité avec toute la rigueur, la curiosité et la disponibilité d'esprit requises, nous permettant de voir ce que nous ne cherchions pas et de comprendre ce que nous avons observé.

Les travaux de recherche sur le BP sont très nombreux. Nous pouvons les regrouper en trois grandes catégories. On retrouve tout d'abord ceux qui s'intéressent à la procédure du BP et qui tentent d'en évaluer les forces et faiblesses, souvent dans une optique visant à déterminer les conditions de transférabilité de l'expérience dans un autre contexte. Nous utilisons ces travaux pour décrire le processus du BP dans le chapitre 3. D'un autre côté, il y a ceux qui étudient la portée et les limites du BP sur les

---

<sup>3</sup> Sergio Baierle est un chercheur au sein de l'ONG *Cidade-Centre de Assessoria e Estudos Urbanos* à Porto Alegre.

conditions de vie des populations des classes populaires (aspect redistributif), d'une part, mais aussi sur les possibilités que cette expérience ouvre sur les conceptions et les pratiques de la démocratie et de la citoyenneté. Là aussi nous faisons référence à ces travaux dans le chapitre 3. Finalement, il y a ceux qui cherchent à comprendre l'émergence du BP. Dans ce dernier groupe de travaux, les auteurs ont fait appel à une multitude de variables. Ils ont cherché à répondre aux questions suivantes : Pourquoi un BP? Pourquoi à Porto Alegre? Pourquoi à ce moment-là de l'histoire ? D'après ces travaux, il est incontournable de considérer les acteurs qui ont initié et fait la promotion du BP, mais aussi le contexte institutionnel dans lequel l'innovation s'est inscrite et les dynamiques politiques qui ont traversé cette expérience.

C'est cette diversité d'éléments qui nous a amené à utiliser la théorie du « processus politique » telle que synthétisée par McAdam, McCarthy et Zald (1996). Nous avons toutefois utilisé une définition différente de ces auteurs de la notion de mouvement social. Nous avons précisé cette définition à partir de la notion de mouvement urbain, plus proche de notre objet d'étude. Notre cadre conceptuel porte, par ailleurs, une attention particulière à la dimension institutionnelle historique, trop peu présente à notre avis dans la théorie du processus politique. En résumé, nous nous intéressons à la fois aux mouvements sociaux, aux dimensions institutionnelles, historiques et politiques qui permettent d'expliquer l'émergence du BP de Porto Alegre. Pour ce faire, nous travaillons avec trois (3) concepts-clés : mouvement urbain, structure d'opportunité politique et continuité historique des institutions.



## 1. Le cadre conceptuel

Voici, brièvement définis, les principaux concepts utilisés pour notre analyse.

« Mouvement social », « mouvement social urbain » et « mouvement urbain »

Nous n'avons pas trouvé de consensus dans les écrits sur une définition des concepts de mouvement social et de mouvement urbain. Certains utilisent comme synonymes les notions d'action collective et de mouvement social comme on peut le voir dans la définition de Tarrow (1998). « *Rather than seeing social movements as expressions of extremism, violence, and deprivation, they are better defined as collective challengers, based on common purposes and social solidarities, in sustained interaction with elites, opponents, and authorities* » (p.4). Pour Tarrow, toute action collective confrontant les autorités constitue un mouvement social, qu'elle vise à contrer des injustices ou à créer des exclusions. Une autre conception de cette notion met plutôt l'accent sur les valeurs de transformation des rapports de domination dans la société comme constituant d'un mouvement social. On veut ainsi éviter la confusion entre action collective et mouvement social. Pour Touraine (1997), par exemple :

La notion de mouvement social n'est utile que si elle permet de mettre en évidence l'existence d'un type très particulier d'action collective, celui par lequel une catégorie sociale, toujours particulière, met en cause une forme de domination sociale, à la fois particulière et générale, et en appelle contre elle à des valeurs, à des orientations générales de la société qu'elle partage avec son adversaire pour le priver ainsi de légitimité... le mouvement social est beaucoup plus qu'un groupe d'intérêts ou un instrument de pression politique ; il met en cause le mode d'utilisation sociale de ressources et de modèles culturels (p.156-157).

Avec Touraine, nous optons pour utiliser le concept de mouvement social en référence à un type d'action collective visant la transformation des rapports sociaux.

Comme notre objet d'étude se situe à l'échelle de la ville, nous avons jugé pertinent d'explorer le concept de mouvement social urbain. Selon Pickvance (2003), c'est Manuel Castells qui aurait introduit ce concept au début des années 1970 en mettant l'accent sur le potentiel de transformations structurelles des luttes urbaines. Pickvance attire également notre attention sur l'appellation « mouvement social urbain » plutôt que simplement « mouvement urbain ». Il préfère le terme de mouvement urbain qui est plus direct et qui permet de ne pas présumer, au départ, de la portée de l'action de ces groupes. Le mouvement urbain est ainsi constitué des organisations qui tentent d'infléchir les politiques ou les décisions, indépendamment de leur réussite. De plus, comme il le souligne, nous ne parlons pas du mouvement social féministe ou du mouvement social écologiste, mais plutôt du mouvement féministe et du mouvement écologiste. Nous retiendrons donc le terme « mouvement urbain » pour parler de ce type de mouvement social défini par Castells dans son ouvrage *The City and the Grassroots*. Castells (1983) définit alors les caractéristiques de base partagées par les mouvements urbains au-delà de leur diversité.

1. *They consider themselves as urban, or citizen, or, in any case, related to the city (or to the community) in their self-denomination.*
2. *They are locally-based and territorially-defined, a feature that will be decisive in helping us to determine their significance.*
3. *They tend to mobilize around three major goals...: collective consumption, cultural identity, and political self-management. Furthermore, our tried and tested hypothesis is that only when the three themes combine in a movement's practice does it bring about social change, while the separation of any of the goals and a narrow self-definition turn it into an interest group that will be moulded into the established institutions of society, so losing most of its identity and impact (p.328).*

Comme Touraine, cette définition met l'accent sur la visée de transformation des rapports sociaux portée par ces mouvements et inclut une dimension culturelle, celle de l'identité. Une autre caractéristique de ces mouvements qui distingue ceux-ci des

anciens mouvements sociaux est qu'ils ne sont pas formés sur la base d'une classe sociale, mais qu'ils sont plutôt multi-classes (Castells 1983).

On ajoutera que, dans le contexte actuel de globalisation, les mouvements urbains, bien qu'enracinés localement et interpellés par les enjeux urbains, là où se déploient concrètement ses effets, sont appelés à intervenir de plus en plus à d'autres échelles que la ville (Hamel 2000 ; Castells 1999). Pour ceux qui prétendraient que la conception du rôle que Castells percevait pour les mouvements urbains lors de la rédaction de son ouvrage intitulé *The City and the Grassroots* (1983) n'est plus adaptée au contexte actuel, nous reprenons les mots de Castells (1999) lui-même qui persiste et signe dans un texte plus récent : « *Grassroots movements will continue to shape cities, as well as societies at large* » (p.402).

De plus, l'enjeu de la démocratie locale est intrinsèque à ces mouvements tout comme l'appartenance à un territoire (Castells 1983). Hamel (2001b) affirme même que, « en ce qui a trait aux mouvements urbains, parmi les thèmes qui ont retenu leur attention, celui de la démocratie locale vient au premier rang » (p.433). Il est donc pertinent pour nous d'utiliser ce concept étant donné la nature de notre objet d'étude. Nous allons ainsi tenter de repérer le mouvement urbain à Porto Alegre afin de comprendre son rôle dans la mise en place du BP. Nous ferons de même dans le cas de Montréal.

D'autre part, nous considérons important d'analyser les facteurs internes et externes influençant l'action des mouvements urbains. C'est pourquoi nous portons

maintenant notre regard vers les concepts utilisés par les tenants de l'approche du processus politique, soit ceux de structure d'opportunité politique, de mobilisation des ressources et de discours légitime.

### Structure d'opportunité politique

Comme nous l'avons affirmé précédemment, la portée des mouvements urbains est influencée par le contexte sociopolitique et, si nous suivons Castells (1983), il s'agit d'un élément déterminant.

*There is no hierarchy between the two kinds of actors in social change. Without social movements, no challenge will emerge from civil society able to shake the institutions of the state through which norms are enforced, values preached, and property preserved. Without political parties and an open political system, the new values, demands, and desires generated by social movements not only fade (which they always do, anyway), but do not light up in the production of social reform and institutional change (p.294).*

Dans la foulée de cette proposition, le concept de structure d'opportunité politique nous semble pertinent et complémentaire à celui de mouvement urbain afin d'enrichir la qualité de notre analyse. La définition retenue pour ce concept se veut plus large que ce que Castells considère requis pour le changement social, soit la présence de partis politiques ou d'un système politique ouvert. En effet, selon Giugni (2002), il recoupe quatre (4) dimensions :

1. L'ouverture ou la fermeture relative du système politico-institutionnel ;
2. La stabilité ou l'instabilité des alignements politiques ;
3. La présence d'alliés parmi les élites politiques ;
4. La capacité et la propension de l'État à réprimer la contestation.

Les tenants de l'approche du processus politique accordent au concept de structure d'opportunité politique une place centrale, voire une condition *sine qua non* à la mise en œuvre d'un processus de mobilisation des acteurs sociaux (*challengers*). La structure d'opportunité politique est présentée comme un facteur externe qui inciterait certains acteurs à se mobiliser. Avec d'autres (Morris 2000 ; Gamson et Meyer 1996), nous affirmons plutôt qu'il s'agit d'une relation dynamique, c'est-à-dire que les acteurs sociaux peuvent également contribuer à créer des opportunités politiques.

Nous avons donc, jusqu'à maintenant, identifié deux conditions préalables au changement : l'existence d'un mouvement urbain/mouvement social et la présence d'une structure d'opportunité politique. Regardons maintenant deux concepts ayant trait aux facteurs internes propres aux mouvements urbains qui influenceront directement la portée de leur action : la mobilisation des ressources et la construction d'un discours légitime.

#### Mobilisation des ressources

Nous reprenons ici la définition proposée par McAdam, McCarthy et Zald (1996): « *By mobilizing structure we mean those collective vehicles, informal as well as formal, through which people mobilize and engage in collective action* » (p.3). On réfère ici essentiellement aux organisations formelles ou non de la société civile dans laquelle les citoyens peuvent s'engager afin de promouvoir une cause, mais aussi aux réseaux et coalitions que peuvent développer ces différentes organisations. C'est cette capacité de mobiliser et de créer un rapport de forces qui permettra ou non aux mouvements urbains de saisir l'opportunité politique (ou de la créer), et cette capacité repose essentiellement

sur les acteurs eux-mêmes et sur ceux qui en assument le leadership. Les organisations du mouvement urbain sont directement visées par ce concept et c'est leurs capacités organisationnelles que nous cherchons à repérer dans l'étude du BP de Porto Alegre.

### Discours légitime

Le concept de « discours légitime » a été défini initialement par David Snow. « *The conscious strategic efforts by groups of people to fashion shared understandings of the world and of themselves that legitimate and motivate collective action* » (cité dans McAdam, McCarthy et Zald 1996, 6). On parle donc de mise en valeur d'une vision du monde et d'un discours légitimant et motivant l'action collective. Tarrow nous décrit ce processus de manière plus précise : « *Inscribing grievances in overall frames that identify an injustice, attribute the responsibility for it to others, and propose solutions to it* » (Tarrow 1998, 111). Le discours est mis sur la place publique afin de rendre légitime les changements proposés par le mouvement urbain. Cet élément est déterminant selon Harvey (2003) qui, faisant référence à Foucault, nous indique l'importance pour un mouvement urbain de construire un discours commun qui pourrait s'inscrire légitimement comme alternative au discours hégémonique dominant.

*Imposing conceptions of the world and thereby limiting the ability to construe alternatives is always a central task for dominant institutions of power... if grassroots alliances are to emerge as an alternative political force (as they periodically do), then the problem of how to construct some sort of alternative hegemonic discourse out of multiple militant particularisms has to be confronted (p.244).*

Nous cherchons à présenter comment ce travail de construction d'un discours légitime par le mouvement urbain s'est déroulé à Porto Alegre et à Montréal.

Après avoir inclus ces facteurs internes au mouvement urbain dans notre analyse, nous considérons qu'il nous manque encore une dimension importante par rapport à la construction de notre cadre conceptuel, soit la question de la continuité historique des institutions.

### Continuité historique des institutions

Nous faisons l'hypothèse qu'à Porto Alegre, le BP s'inscrit en continuité avec les institutions existantes. C'est pourquoi nous empruntons l'idée de continuité aux institutionnalistes historiques. En effet, ces derniers sont « attentifs à la continuité historique et à l'influence que les formes institutionnelles antérieures exercent sur les formules du présent » (Gazibo et Jenson 2004, 203). Selon Palier et Bonoli (1999) :

Les processus de développement institutionnels subissent les contraintes posées par les règles choisies précédemment... Créer de nouvelles institutions alternatives engendrerait des coûts élevés en matière d'investissement (d'attention et de capital politique) de départ, d'apprentissage, de coordination et d'anticipation. C'est pourquoi il semble préférable d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles (p.402).

Gazibo et Jenson (2004) ajoutent que ce type d'analyse accorde une importance aux « moments cruciaux » qui peuvent avoir un effet important sur la création de nouvelles institutions.

En résumé, nous retenons les conditions suivantes qui permettent, ou à tout le moins favorisent, le changement social et institutionnel : la présence d'un mouvement urbain et d'une structure d'opportunité politique. En plus de ces deux conditions de base, on doit ajouter les capacités propres aux mouvements urbains, c'est-à-dire celles de s'organiser, de construire et de mettre en valeur un discours alternatif commun sur la

place publique. Finalement, comme nous croyons que les changements institutionnels s'inscrivent dans une certaine continuité historique, nous tenterons de repérer les institutions ayant précédées le BP et ayant pu ouvrir la voie à son émergence. De notre point de vue, ces conditions sont interreliées et s'influencent mutuellement. C'est donc l'interaction dynamique de l'ensemble des éléments composant notre cadre d'analyse qui nous permettra d'explorer et de comprendre plus en profondeur l'émergence et le processus de changement ayant permis la mise en place d'un BP à Porto Alegre.

## **2. La stratégie de recherche**

L'essentiel de notre recherche porte sur le cas du BP de Porto Alegre dont nous tentons de tirer des leçons afin d'évaluer la possible émergence d'une expérience de ce type dans une ville comme Montréal. Le cadre d'analyse présenté précédemment nous montre la lunette par laquelle nous allons aborder le phénomène et nous amène à nous intéresser aux acteurs. Notre démarche de recherche se fonde sur un travail de terrain réalisé pendant une relativement longue période, cinq (5) mois, dans un premier temps, et un (1) mois dans un deuxième temps. Cette durée sur le terrain nous a offert l'opportunité d'être présent dans les principales étapes du cycle du BP, mais aussi de saisir l'esprit qui anime le BP et ses acteurs, ainsi que les différents détails relatifs à sa genèse et à son fonctionnement concret. Nous souhaitons nous immerger complètement dans le « monde » du BP de Porto Alegre. D'autre part, ce temps relativement long a favorisé le développement de contacts privilégiés avec différents groupes de personnes permettant ainsi des échanges en profondeur et de manière informelle sur les conditions ayant permis l'émergence et la viabilité du BP à Porto Alegre. Cela nous a également



permis de rencontrer les principaux acteurs de la société civile, du gouvernement municipal et du milieu de la recherche, ce qui n'aurait peut-être pas été possible sur une plus courte période. Finalement, cette immersion nous a aidé à mieux comprendre notre sujet et ainsi à bien préparer nos entrevues. En plus d'une recension des écrits, nous avons recueilli nos informations à partir d'entrevues individuelles avec les principaux acteurs, d'observations de réunions liées au BP et d'activités publiques sur le sujet (voir le détail à la page suivante).

À Montréal, la situation est différente car nous sommes aussi un acteur membre d'un groupe de travail faisant notamment la promotion de la mise en place d'un BP dans la municipalité. De plus, nous avons également travaillé à titre de consultant pour l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal avec comme mandat de proposer un processus de BP inspiré de Porto Alegre, mais adapté au contexte montréalais, et plus particulièrement à la réalité d'un budget d'arrondissement. Compte tenu de cette situation particulière, la stratégie de recherche repose essentiellement sur des observations participantes.

Pour résumer l'esprit de cette recherche, disons que nous sommes partis au Brésil un peu dans le même esprit que Tocqueville alors qu'il partait en Amérique. En effet, Tocqueville était préoccupé par l'état de la démocratie en France. Il voulait connaître et comprendre comment les américains réussissaient à combiner l'égalité des conditions et la liberté politique. De notre côté, nous sommes partis au Brésil afin de mieux connaître et comprendre cette expérience de démocratie participative qui détient maintenant une réputation mondiale, mais notre préoccupation principale est toujours demeurée l'état de

la démocratie à Montréal. Tout au long de notre recherche nous avons étudié le cas du BP de Porto Alegre en conservant Montréal en arrière-pensée. Nous espérons que ce que nous découvririons là-bas nous permettrait d'avancer certaines pistes de réflexion pour l'approfondissement de la démocratie à Montréal. Nous pourrions dire que nous avons opté pour une analyse comparée en tant que « manière d'être » pour reprendre les mots de Badie et Hermet (1990). Ces derniers définissent la politique comparée en tant que :

Mode de questionnement de l'ensemble des phénomènes politiques, une manière de faire progresser l'analyse empirique et la théorie politique dans la totalité des secteurs de la connaissance ... la réflexion comparative cherche en fait à s'imposer, non pas comme une sous-discipline, mais comme *manière d'être* en science politique (p.9).

### 3. La collecte des données

De manière plus précise, voici comment nous avons procédé pour la collecte systématique des données pour le BP de Porto Alegre.

- Une recension des écrits sur le sujet ;
- 15 entrevues :
  - 4 élus ou ex-élus municipaux ;
  - 4 membres du personnel de la municipalité ;
  - 4 leaders communautaires ;
  - 3 chercheurs brésiliens spécialistes du BP.
- 20 observations de réunions et d'assemblées du cycle du BP de Porto Alegre :
  - 10 réunions du Conseil du BP ;
  - 3 réunions du Forum régional du BP ;

- 5 réunions de l'Assemblée plénière régionale du BP ;
- 2 réunions de l'Assemblée législative municipale sur l'adoption du budget.

Pour Montréal, comme nous l'avons mentionné, nous nous basons principalement sur des observations participantes réalisées lors de plus d'une vingtaine de rencontres formelles et informelles auxquelles nous avons participé ayant trait au BP pendant la période allant de septembre 2004 à mai 2006. Nous appuyons également notre analyse par des lectures complémentaires.

#### **4. Le traitement des données**

Le croisement des informations provenant à la fois d'entrevues individuelles auprès des acteurs et des observateurs (chercheurs) du BP, de nombreuses observations directes réalisées sur une relativement longue période à Porto Alegre, de données provenant de recherches scientifiques effectuées sur le sujet (recension des écrits) et de données tirées directement des documents officiels de la municipalité ou d'études statistiques réalisées par une source indépendante permettront d'éviter les biais qui pourraient provenir à la fois du chercheur et des acteurs. C'est la diversité des formes et des sources d'information qui permettra de réaliser une analyse rigoureuse et de dégager des conclusions valides et potentiellement porteuses de propositions pertinentes sur les possibilités d'implantation d'un BP à Montréal.

## CHAPITRE 3 : LE BUDGET PARTICIPATIF DE PORTO ALEGRE

Le BP de Porto Alegre se présente comme un cas-type de démocratie participative, mais pas n'importe quel cas. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, le BP de Porto Alegre détient déjà une reconnaissance internationale. D'autre part, plusieurs villes du monde se sont inspirées du BP de Porto Alegre afin d'adapter l'idée à leur contexte. Notre étude de cas porte sur le processus d'émergence du BP de Porto Alegre. Afin de bien comprendre de quoi il s'agit, nous présentons ci-dessous une brève description du BP, de son fonctionnement, ainsi que de quelques éléments de la portée et des limites associées à celui-ci. Pour ce chapitre, nous nous limiterons à la période allant de l'implantation du BP jusqu'à l'année 2004.

### 1. Définition

Le BP de Porto Alegre est un phénomène complexe et difficile à saisir dans l'ensemble de ces dimensions. Nous en retiendrons trois.

Premièrement, il est important de concevoir le BP de Porto Alegre en tant que processus complexe, historiquement construit, qui n'est surtout pas une procédure reproductible en tout lieu et qui s'inscrit en continuité avec les luttes populaires pour le droit à la ville amorcées dans les années 1950 dans les premiers bidonvilles de cette municipalité (Baierle 2002). Il s'inscrit donc au sein d'un projet de transformation sociale visant à donner du pouvoir et des ressources à ceux qui en ont historiquement détenus le moins. Nous reviendrons en détail dans le chapitre suivant sur les conditions

d'émergence du BP de Porto Alegre, mais il nous apparaît important de camper tout de suite l'importance de concevoir le BP en tant que processus en construction permanente étant donné que la procédure seule ne garantit pas les résultats. En effet, selon Bacqué, Rey et Sintomer (2005b), les recherches empiriques démontrent qu'« une même procédure donnera des résultats différents selon la société dans laquelle elle est appliquée » (p.294).

Deuxièmement, le BP est un espace formel de cogestion du budget municipal qui implique un partage du pouvoir entre la société civile et le gouvernement local au sein d'une procédure systématique et connue de tous.

La catégorie cogestion renvoie à une caractéristique de cette sphère publique du BP qui se définit *strictu sensu* pour ne pas être étatique, mais aussi pour ne pas être exactement non étatique. Le BP se constitue en tant que système politique qui met en contact a) le pouvoir administratif de la sphère étatique ; b) les flux communicatifs gérés par la sphère publique autonome constituée par les associations volontaires qui trouvent leurs racines dans le monde réel ; c) et les instances délibératives créées par ce contact régulier, donc institutionnalisées par le fonctionnement systématique et prévisible du BP (Fedozzi 2002, 166).

Troisièmement, le BP est un processus de gouvernance urbaine qui s'inscrit en rupture avec une logique purement mercantile prônant l'État minimal et laissant toute la place aux seules règles du marché. Toutefois, comme le précise Baierle (2002), « Porto Alegre n'est pas un oasis dans le désert néolibéral. Il est impossible de ne pas subir les conséquences d'une macro-politique d'ajustement imposée au niveau fédéral » (p.135). Malgré ce contexte, la municipalité a utilisé sa marge de manœuvre découlant de transferts fédéraux, ainsi que de sa propre réforme fiscale, afin de développer des services publics. D'autre part, le BP se pose également en rupture avec la logique

purement technocratique de l'État moderne qui laisse tout le pouvoir aux experts (Baierle 2002). En effet, avec le BP on tente de conjuguer savoir technique et savoir populaire.

## 2. Les principes de base

Selon Gilberto Jordan, coordonnateur régional du BP de la région Humaita, le BP repose sur 4 grands principes :

- 1) Participation directe et universelle des citoyens ;
- 2) Délibération publique sur l'ensemble du budget ;
- 3) Contrôle du processus par la population (autorégulation) ;
- 4) Participation populaire qui va de l'élaboration des demandes jusqu'à leur exécution finale (du début à la fin du processus)<sup>4</sup>.

Reprenons maintenant ces principes un à un.

### Participation directe et universelle des citoyens

Le principe de la participation directe et universelle des citoyens s'inscrit en rupture avec les anciens modes de fonctionnement clientélistes caractérisés par les gouvernements populistes, présents dans tout l'État du Rio Grande do Sul à partir des années 1950, qui négociaient certains investissements publics moyennant des appuis politiques traduits en votes le jour des élections. Les associations de résidents, comme les syndicats, se trouvaient alors sous la tutelle de l'État qui ne reconnaissait nullement

---

<sup>4</sup> Propos recueillis lors d'une entrevue avec le coordonnateur régional du BP, Région Humaita, le 26 septembre 2003. Traduction libre, comme toutes les autres traductions dans le texte.

leur autonomie (Fedozzi 2000 ; Gret et Sintomer 2002). En favorisant la participation directe et universelle des citoyens, ou autrement dit en posant le principe une personne, un vote, le gouvernement du PT rompt avec un système de privilèges accordés à certains leaders qui avaient d'emblée voix au chapitre en tant que représentants d'associations souvent plus virtuelles que réelles.

Ce n'est plus le gouvernement qui dit avec qui il accepte de converser et avec qui il n'accepte pas. C'est la société, au travers de ses citoyens et de ses organisations effectivement représentatives – avec une capacité réelle de mobilisation – qui détermine les partenaires du jeu » (Baierle 2005, 20).

Selon Baiocchi (2002), cette situation a l'avantage d'élargir le champ de la représentation des intérêts, d'éviter le corporatisme et la confrontation directe entre le gouvernement et des secteurs particuliers étant donné que les enjeux d'éducation ou d'habitation, par exemple, ne sont plus discutés seulement avec des représentants de ces milieux respectifs, mais avec tous les citoyens. Cette attitude du gouvernement du Parti des Travailleurs (PT) est également représentative de sa conception des rapports entre le gouvernement et le mouvement urbain. Baierle (2002) explique que contrairement à la tradition populiste, le PT ne souhaitait pas assurer la direction politique du mouvement urbain, mais voulait plutôt offrir un gouvernement ouvert à la participation de ce mouvement dans la détermination des politiques publiques (Baierle 2002). La préservation de l'autonomie des mouvements sociaux est demeurée un principe fondamental de ce parti à Porto Alegre.

La participation directe et universelle s'est développée dans le temps. Au départ, les participants au BP étaient essentiellement les militants des associations de résidents. Graduellement, les citoyens ordinaires ont commencé à participer et l'espace du BP s'est

transformé en un lieu ouvert à tous possédant une dynamique propre (Fedozzi 2000 ; Koonings 2004). Depuis les débuts, les associations de résidants ont joué un rôle important d'information et de mobilisation des citoyens afin de favoriser leur participation directe. La municipalité a également joué un rôle significatif en investissant des ressources suscitant une participation dépassant largement les capacités de mobilisation du mouvement populaire (Baierle 2002).

#### Délibération publique sur la totalité du budget

Les responsables municipaux du BP de Porto Alegre affirment que la délibération publique porte sur la totalité du budget et qu'il s'agit là d'un aspect essentiel afin de permettre à la population de se donner une vision d'ensemble de la réalité budgétaire de la municipalité. Ce n'est qu'avec cette vision d'ensemble que la population serait en mesure de comprendre les possibilités et les limites d'intervention de la municipalité, ainsi que des responsabilités et des ressources des autres paliers de gouvernement.

Même si la population peut effectivement discuter et poser des questions sur l'ensemble du budget, certaines règles balisent toutefois son pouvoir de décision ; pensons seulement à la sécurité d'emploi des fonctionnaires municipaux ou au taux minimum d'investissement en santé et en éducation fixés par la Constitution. Ces dépenses représentant une part importante, les délibérations réelles portent principalement sur les priorités concernant les nouveaux investissements municipaux (entre 10 et 15% du budget). Il est toutefois exact d'affirmer que le Conseil du BP, l'instance suprême de la pyramide participative, approuve formellement la proposition



de budget global qui sera déposée par le maire à l'Assemblée législative municipale (*Câmara de Vereadores*). Il peut donc y avoir des discussions et négociations entre les représentants de l'exécutif municipal et la pyramide participative sur d'autres aspects du budget municipal que les seuls investissements. Rappelons que la Constitution brésilienne confie le pouvoir à l'exécutif de préparer le budget qui doit par la suite être soumis et adopté par l'Assemblée législative (*Câmara de Vereadores*).

### Contrôle du processus par la population (autorégulation)

Ce sont les participants eux-mêmes qui déterminent et qui modifient les règles de fonctionnement du BP. Ces règles sont discutées et ajustées, s'il y a lieu, chaque année lors d'une étape prévue dans le cycle annuel du BP. De plus, le BP n'est pas institutionnalisé dans une loi ou un règlement municipal. Cette question fait toutefois l'objet d'un débat vigoureux à Porto Alegre. Le sujet a même divisé les dirigeants du PT qui ont travaillé à un projet de loi en 1992, mais qui, à la suite de leur réélection, n'ont pas donné suite à cette idée (Fedozzi 2000).

Pour les tenants du principe d'autorégulation<sup>5</sup>, il n'y a aucune raison légale ou constitutionnelle de justifier le besoin d'une loi sur le BP, celui-ci pouvant déjà s'appuyer sur la Constitution du pays ainsi que sur la Charte de la Ville de Porto Alegre de 1990 (*Lei Orgânica*). Cette dernière, à l'article 116, garantit la participation populaire à l'élaboration du budget. Les modalités n'y sont pas prévues, mais le principe y est déjà acquis. D'autre part, il serait contradictoire d'institutionnaliser formellement le

---

<sup>5</sup> Nous reprenons ici les arguments de M. Raul Pont, maire de Porto Alegre de 1996 à 2000 et candidat défait à la mairie lors des élections de 2004. Propos recueillis lors d'une entrevue réalisée le 23 septembre 2003.

processus dans une loi car cela pourrait renverser l'idée même de projet populaire dans les mains de la population. Le processus deviendrait ainsi une obligation légale alors que la logique actuelle en est une de mobilisation et de participation populaires. De plus, cela aurait pour effet de dévitaliser le processus et de réduire la grande capacité d'ajustement ayant caractérisé le BP depuis ses débuts. Finalement, le PT étant minoritaire à l'Assemblée législative municipale, certains craignent que l'opposition profite de l'occasion de la présentation d'un projet de loi pour réduire la portée du BP.

Nous retrouvons aussi des opposants au maintien du principe d'autorégulation qui serait, selon eux, plutôt de l'ordre du mythe<sup>6</sup>. De leur point de vue, le BP serait un processus induit par la municipalité dans lequel il est clair que c'est le gouvernement qui commande. Les gens participent, mais c'est le gouvernement qui assume le leadership. Si le gouvernement municipal ne faisait pas tout le travail de mobilisation, d'organisation et de publicité intense, la population ne participerait pas. Selon cette logique, le processus n'est donc ni autonome, ni autorégulé, car sans le travail du gouvernement, il n'y aurait pas de BP. D'autre part, selon eux, la Constitution du pays ou la Charte de la municipalité ne parlent nullement de BP. Elles encouragent la participation populaire, mais pas nécessairement le BP. Selon eux, un mécanisme qui existe depuis toutes ces années et qui a fait ses preuves devrait se transformer en loi parce que si le PT perdait les élections, le prochain maire pourrait décider de ne plus appliquer le BP sans aucune pénalisation légale. L'institutionnalisation légale du processus deviendrait ainsi une forme de garantie de sa pérennité et aurait aussi pour

---

<sup>6</sup> Nous reprenons ici les arguments de M. Zander Navarro, professeur de sociologie à l'Université fédérale du Rio Grande do Sul (UFRG). Propos recueillis lors d'une entrevue réalisée le 3 octobre 2003.

effet de « libérer » le BP de son association étroite avec le PT. Il s'agit ici d'une critique indirecte à l'endroit du PT où on laisse entendre que celui-ci veut maintenir le BP comme argument électoral en pouvant invoquer sa disparition potentielle dans le cas d'une défaite électorale. Les élections de 2004 ont confirmé cette hypothèse alors que cette menace a été invoquée par le PT qui a mis de l'avant l'exemple de la disparition du BP à l'échelle de l'État du Rio Grande do Sul lorsque le PT y a perdu les élections. Toutefois, pendant la campagne électorale de 2004, tous les candidats à la mairie de Porto Alegre se sont engagés à maintenir le BP s'ils étaient élus. Le candidat du PT a d'ailleurs été défait et le BP maintenu.

#### Participation populaire de A à Z

Le processus de BP est conçu comme un cycle annuel qui va de l'identification des priorités d'investissement en passant par l'élaboration et l'adoption du budget global de la municipalité. Il implique des mécanismes de suivi et de mise en œuvre et se boucle par une reddition de comptes. Il ne s'agit pas d'un processus de sélection des priorités parmi celles proposées par les professionnels de l'administration municipale. Bien sûr, l'analyse de ces derniers fait partie intégrante du processus, mais la population elle-même détient un espace pour formuler et présenter ses propres demandes. Les *Forums régionaux du BP* se réunissent sur une base mensuelle (au minimum) afin de suivre la mise en œuvre du plan local d'investissements. Le Conseil du BP se réunit également régulièrement pour les mêmes raisons. Cela évite de restreindre le rôle de la population à la formulation et la sélection des priorités, alors que les seuls membres de l'administration municipale se chargeraient des processus d'appels d'offres et de la mise

en œuvre des projets adoptés. Les participants sont impliqués dans différentes commissions locales ou municipales de mise en œuvre des plans d'investissements.

Le BP peut donc être vu comme un exercice de co-construction des demandes sociales et de co-gestion de ces demandes lors de la prise de décision et de sa mise en œuvre. Cette dimension est fondamentale car elle permet un dialogue constructif entre les populations locales et les professionnels de l'administration municipale qui détiennent une expertise essentielle à une prise de décision de qualité. Plusieurs exemples de projet, rejetés au départ pour des raisons de faisabilité, ont pu être modifiés afin de répondre à la fois aux exigences légales ou techniques, ainsi qu'aux demandes de la population. C'est ce que les gens de Porto Alegre appellent la conjugaison des savoirs populaires et des savoirs spécialisés.

### **3. Un cycle annuel**

Tout d'abord, rappelons qu'à la différence du Canada, les municipalités brésiliennes détiennent des responsabilités particulières définies dans la Constitution du pays tels l'éducation primaire et les services de santé locaux. Seconde différence radicale, elles sont autonomes par rapport aux États (provinces). Troisièmement, le cadre électoral, à l'échelle municipale, est différent de ce qui prévaut à Montréal, les conseillers municipaux n'y étant pas élus sur une base territoriale (par district ou arrondissement). Il n'y a donc pas de représentation des différents arrondissements (ou districts) à l'Assemblée législative. Toutefois, comme à Montréal, c'est l'exécutif qui détient la responsabilité légale d'élaborer le budget et de le présenter au conseil

municipal (législatif) pour adoption. Dans le processus de BP, on retrouve un engagement implicite du maire à présenter tel quel, au conseil municipal, la proposition de budget élaborée dans le cadre du processus de participation populaire. Cet engagement a toujours été tenu depuis le début du BP. Évidemment, de nombreuses discussions et négociations ont lieu avant le dépôt final de la proposition budgétaire au conseil municipal. En fait, il s'agit d'une proposition budgétaire élaborée conjointement entre la structure de participation populaire et l'exécutif de la municipalité. Le processus de BP se déroule sur une année complète. On y retrouve 3 niveaux de participation.

### *3.1 Le quartier*

Les gens se réunissent par comités de bout de rue, associations de résidents, de quartier, etc. C'est le lieu de participation de la plus grande partie de la population où, lors de multiples réunions plus ou moins informelles, on prend connaissance du fonctionnement du processus, des résultats passés et on discute des besoins prioritaires du quartier.

### *3.2 L'arrondissement (ou la région)*

La municipalité est divisée en 16 arrondissements (régions). À l'échelle de l'arrondissement, on retrouve deux instances de participation populaire : l'« Assemblée plénière régionale » et le « Forum régional du BP ».

#### L'Assemblée plénière régionale

C'est lors de l'Assemblée plénière régionale que la population peut poser des questions au gouvernement sur le bilan de l'année précédente, qu'elle décide des

priorités de l'arrondissement parmi les quatorze (14) thèmes représentant les champs d'intervention de la municipalité<sup>7</sup> et qu'elle élit ses 4 représentants au Conseil du BP, soit 2 conseillers titulaires et 2 substituts. Le nombre de participants à cette assemblée publique ouverte à toute la population locale déterminera également le nombre de délégués qui participeront au Forum régional du BP à raison d'un délégué pour 10 participants. Par exemple, si une association de résidants a réussi à mobiliser 30 personnes afin de participer à l'Assemblée plénière régionale, celle-ci pourra choisir 3 personnes parmi ses membres à titre de délégué siégeant au Forum régional du BP.

### Le Forum régional du BP (FRBP)

Le Forum régional du BP se réunit minimalement sur une base mensuelle tout au long de l'année. Il identifie les besoins et hiérarchise les projets d'investissements régionaux, il adopte le plan d'investissements proposé par le Conseil du BP et assure le suivi de sa mise en œuvre. Le Forum régional du BP discute annuellement de la révision des règles du processus du BP. Il constitue également un espace de discussion entre le gouvernement municipal et la population locale sur toute question jugée pertinente.

### *3.3 La municipalité*

À l'échelle de la municipalité, on retrouve deux lieux de participation populaire : les « Assemblées et Forums thématiques » et le « Conseil du BP ».

---

<sup>7</sup> Les 14 thèmes sont : (1) assainissement de base (drainage et draguage) ; (2) assainissement de base (eau et réseau d'égouts) ; (3) habitation ; (4) pavage ; (5) éducation ; (6) assistance sociale ; (7) santé ; (8) circulation et transport ; (9) espaces de loisirs ; (10) sports et loisirs ; (11) éclairage publique ; (12) développement économique, impôts et tourisme ; (13) culture ; (14) environnement.

### Les Assemblées et Forums thématiques

Les Assemblées et Forums thématiques débattent des différents enjeux à l'échelle de la ville contrairement aux Assemblées et Forums régionaux qui discutent des enjeux locaux. Ils ont été introduits en 1994 afin de répondre, d'une part, aux difficultés d'envisager la planification stratégique de la ville comme un tout, et, d'autre part, de favoriser la participation des groupes plus spécialisés et des membres de la classe moyenne. Chaque Assemblée thématique élit ses 4 représentants (2 conseillers titulaires et 2 substituts) au Conseil du BP. Elles y acheminent également leurs priorités d'investissement qui seront débattues dans le cadre de l'élaboration de la proposition de budget. Les Assemblées se tiennent une fois par année. Ce sont les Forums thématiques, composés sur la même base que les Forums régionaux du BP, soit un délégué pour dix participants, qui assurent le suivi et la mise en œuvre des projets d'investissement. Il y a actuellement six Assemblées et Forums thématiques : (1) Santé et assistance sociale ; (2) Éducation, sport et loisir ; (3) Culture ; (4) Développement économique et fiscalité ; (5) Organisation de la ville, développement urbain et environnement ; (6) Circulation et transport. Notons que la plupart des arrondissements ont repris l'idée et ont créé leurs propres commissions thématiques pour discuter de ces thèmes à l'échelle locale.

### Le Conseil du BP

Le Conseil du Budget participatif est l'instance suprême de la pyramide participative. Il est composé de :

- 2 conseillers titulaires et 2 substituts pour chacun des 16 arrondissements (régions) (32) ;
- 2 conseillers titulaires et 2 substituts pour chacun des 6 Forums thématiques (12) ;

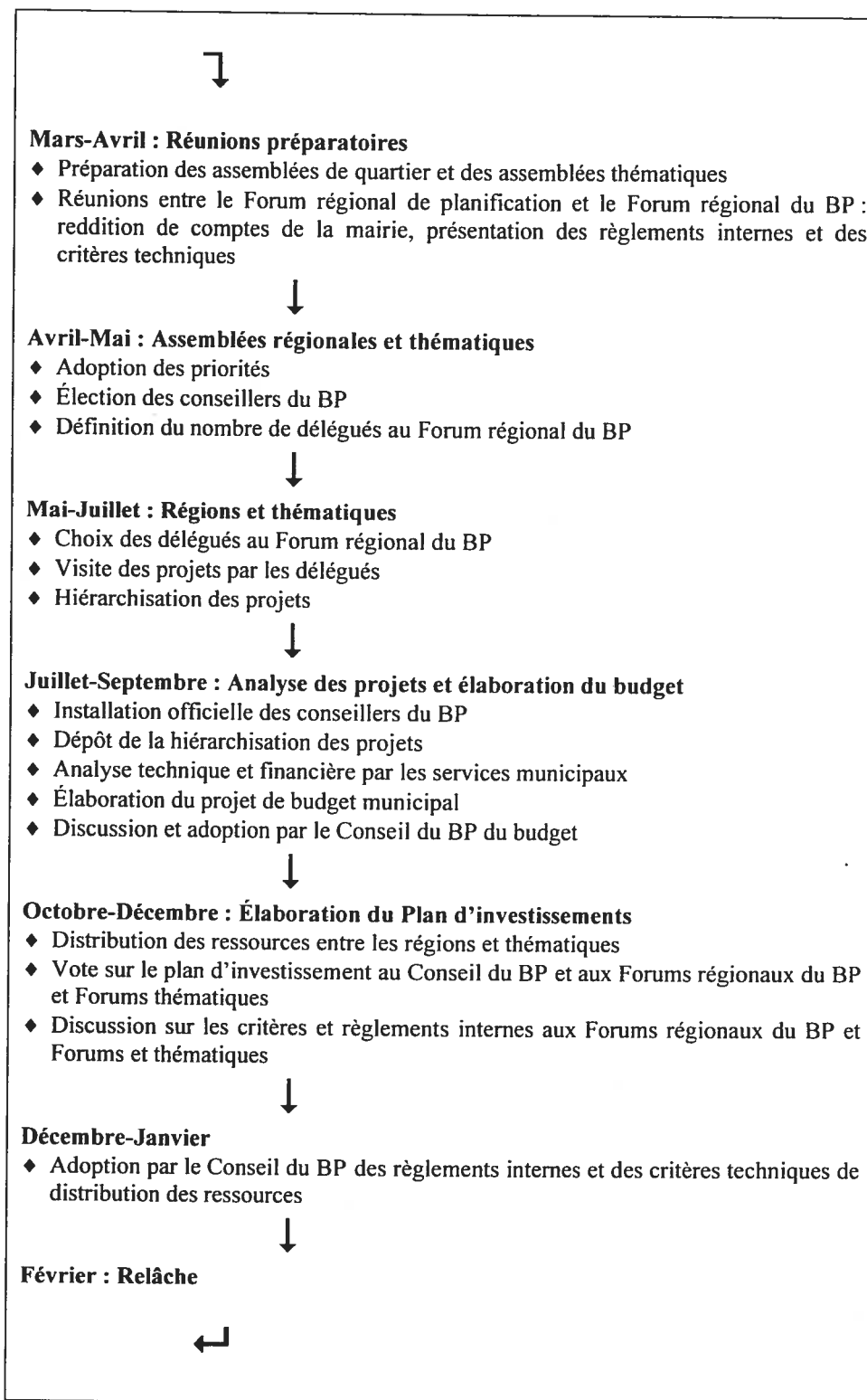
- 1 conseiller titulaire et 1 substitut pour l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (*UAMPA*) (1) ;
- 1 conseiller titulaire et 1 substitut pour le syndicat des employés municipaux (1) ;
- 2 représentants et 2 substituts pour le gouvernement municipal avec droit de parole, mais sans droit de vote (2). Le maire détient toutefois un droit de veto qui n'a encore jamais été utilisé, mais qui peut servir comme instrument de négociation.

C'est lors des réunions du Conseil du BP que les conseillers discutent, négocient entre eux et avec les représentants du gouvernement, et décident de la proposition de budget municipal. Par la suite, le maire transmettra cette proposition budgétaire pour adoption par l'Assemblée législative municipale qui peut y apporter des modifications, sous l'œil vigilant des participants au BP qui se font un devoir d'assister aux débats sur l'adoption du budget. Il est à noter que le maire détient un droit de veto sur les modifications au budget votées par l'assemblée législative.

C'est également au Conseil du BP qu'on assure un suivi sur la mise en œuvre du plan d'investissements et qu'on discute, sur une base annuelle, des modifications à apporter au processus du BP, propositions qui seront par la suite soumises aux Forums régionaux. C'est aussi à cette instance qu'on débat et décide des critères de distribution des ressources entre les arrondissements. Ces critères visent à « objectiver » la distribution des ressources dans une optique de justice redistributive, c'est-à-dire que les secteurs qui ont le plus besoin sont ceux qui reçoivent le plus.



Tableau I. Le cycle du BP



#### 4. Des critères techniques de distribution des ressources

Comme nous l'avons mentionné dans la section portant sur la définition du BP, celui-ci fait partie d'un projet politique d'inversion des priorités en faveur des plus pauvres. Une façon de s'assurer que le BP soit porteur d'une plus grande justice sociale a été d'établir des critères de distribution des ressources qui incluaient la notion de « carences objectives » afin que ceux qui ont moins reçoivent plus. Ces critères ont été débattus et adoptés par le Conseil du BP. Jusqu'en 1996, il y avait quatre (4) critères, mais aujourd'hui on retrouve les trois (3) grands critères suivants :

- Carences de la région en infrastructures urbaines et services (facteur 4) ;
- Population totale de la région (facteur 2) ;
- Priorités votées par la région (à partir de la participation au BP) (facteur 5).

Avec une formule de calcul complexe, chacun de ces critères s'est vu attribuer un facteur correspondant à son niveau d'importance. Ainsi, nous percevons que la participation populaire a un facteur 5 (critère le plus important), comparativement à un facteur 4 pour le niveau de carence en infrastructures (très important) et à un facteur 2 (moins important) pour la population totale. Ce système de pointage servira à déterminer le montant auquel chaque arrondissement aura droit lors de l'allocation des ressources budgétaires. Ces critères techniques de distribution des ressources visent à conjuguer le poids de la participation populaire avec le niveau objectif de carence en infrastructures des différents secteurs géographiques de la municipalité et l'importance de la population visée. Toutefois, ils ne se voient pas tous accorder la même importance. Selon Fedozzi (2002), ces critères objectifs de redistribution ont permis de garantir une certaine rationalité au processus.

## 5. Une structure gouvernementale d'appui

Suite à l'arrivée du PT au pouvoir, l'objectif d'implanter un BP s'est heurté à la structure bureaucratique déjà en place (Baierle 2005). Afin de contourner cette résistance, le maire a dû créer, dès 1989, deux nouveaux organes.

Le premier, le *GAPLAN* (Cabinet de planification), devient responsable du budget municipal et relève directement du bureau du maire. Le *GAPLAN* s'occupe principalement de l'aspect technique de la planification budgétaire de l'ensemble de la municipalité, donc des demandes des différents départements de l'administration, des demandes de la population via le BP, de la faisabilité technique et financière des projets, le tout en vue de construire la proposition budgétaire globale.

Le second organe, le *CRC* (Coordination des Relations avec la Communauté) regroupe un coordonnateur général et 16 coordonnateurs régionaux du BP. Le *CRC* s'intéresse principalement aux relations entre l'administration municipale et les citoyens. Comme il s'agit d'un changement de culture organisationnelle, il a été nécessaire de créer un organe devant faire face à un double défi, soit de faire la promotion et de faciliter, au sein de l'administration municipale, le développement d'un nouveau type de relations avec les citoyens, mais aussi celui de traduire les préoccupations légitimes des services municipaux vers la population et leurs organisations<sup>8</sup>. Chaque région ou arrondissement avait alors son propre coordonnateur du BP.

Le coordonnateur informe la population sur le processus dans chacun des quartiers, il peut insister plus dans certains quartiers sur l'importance pour la population de se mobiliser si elle veut obtenir des investissements, il peut

---

<sup>8</sup> Propos recueillis auprès du coordonnateur du CRC lors d'une entrevue réalisée le 10 mars 2004.

même aider à mettre sur pied une association de résidants, mais il doit toujours s'assurer de rester neutre car il représente le gouvernement et il ne peut pas prendre parti pour un quartier plutôt qu'un autre<sup>9</sup>.

En résumé, la municipalité a dû investir des ressources en appui au BP et modifier sa structure bureaucratique en formant deux nouvelles entités, soit le *GAPLAN* qui s'occupe principalement de l'aspect technique et financier de la planification budgétaire, et le *CRC* qui prend en charge les relations entre l'administration municipale et les citoyens. Baierle (2000) nous apprend que les principaux cadres de ces deux organes responsables de structurer et de mettre en œuvre le BP ont été recrutés au sein du mouvement urbain.

## **6. Participation populaire**

Le processus de BP de Porto Alegre impressionne par le nombre important de participants. Comme le démontre le tableau ci-dessous, la participation populaire a suivi une progression constante depuis l'implantation du BP. Nous pouvons y remarquer qu'au début, la participation était minime et que, à mesure que le processus a gagné en crédibilité, c'est-à-dire à mesure que les habitants ont vu des résultats concrets, la mobilisation et la participation ont vraiment commencé à se développer.

---

<sup>9</sup> Propos recueillis auprès du coordonnateur régional du BP de la région Leste lors d'une entrevue réalisée le 21 octobre 2003.

Année	1990	1991	1992	1996	1998	2000	2002
Participants	628	3 086	6 168	7 653	11 790	14 408	17 457

Ces statistiques incluent seulement la participation aux assemblées officielles du processus de BP, alors qu'il existe de nombreuses assemblées de quartier, de bout de rue, de voisins, d'associations, etc. La municipalité estime que près de 50 000 personnes participent annuellement à l'une ou l'autre des étapes du processus.

Au début de sa mise en oeuvre, la participation populaire était relativement faible, notamment à cause du peu de ressources à investir. À quoi bon participer à identifier les problèmes s'il n'y a pas de ressources pour y répondre ? Lors de la prise du pouvoir par le PT en 1989, 98% du budget municipal était accaparé par le paiement des salaires des fonctionnaires municipaux (Fedozzi 2000 ; Navarro 1998). La faible disponibilité budgétaire ne permettait alors pas de répondre aux priorités adoptées par la population, ce qui a constitué un obstacle majeur lors de l'implantation du BP. Une réforme de la fiscalité municipale lui permettant d'augmenter ses revenus propres par l'imposition d'une taxe foncière progressive, jumelée à une augmentation des transferts du gouvernement fédéral résultant de la nouvelle Constitution de 1988, ont modifié la situation à partir de 1991. Selon Fedozzi (2002), l'arrivée de ces nouvelles recettes a permis à la municipalité d'effectuer de nouveaux investissements. Ces deux éléments liés à la capacité d'investissement de la municipalité ont constitué un point tournant. En effet, toujours selon Fedozzi (2000), c'est à partir de ce moment que la population a perçu la valeur de la participation, étant donné que ce qui avait été décidé était finalement réalisé. Par la suite, la participation populaire a augmenté de manière substantielle. Cela confirme l'argument d'Avritzer (2005) à l'effet que « l'effectivité décisionnel est un facteur essentiel de l'augmentation des niveaux de participation » (p.242).

D'autre part, les associations de résidants ont également joué un rôle déterminant afin de mobiliser la population des classes populaires au sein du BP (Abers 1998b ; Baierle 2002). Avritzer (2005) éclaire également cet aspect en présentant un autre facteur ayant facilité la participation des personnes issues des classes populaires. Selon lui, les structures de participation du BP ont été modélisées à partir de pratiques existantes au sein du mouvement populaire (ex.: les assemblées populaires de quartier). Il note que ces différents lieux ont été autant d'occasions pour ces personnes de développer des compétences de base requises par la participation. Abers (1998b) ajoute que la nature des enjeux premiers du BP, c'est-à-dire les infrastructures urbaines de base, n'intéressaient ni les classes moyennes ni les milieux d'affaires ; ce qui a fourni aux classes populaires l'occasion d'occuper les espaces sans devoir se confronter à des discours plus spécialisés ou à des groupes détenant plus de ressources pour faire valoir leurs points de vue. Quand sont arrivés les Forums thématiques en 1994, avec une plus forte présence de ces deux groupes, les classes populaires avaient déjà développé leurs capacités à prendre leur place au sein du BP.

S'ajoute à ces facteurs, celui du leadership politique du maire de l'époque, M. Olivio Dutra qui, malgré la faible participation et de multiples sources de résistance, notamment à l'intérieur même de son parti, a fait preuve d'une volonté politique inébranlable et d'une grande persévérance en appliquant les décisions prises par les instances du BP, même si très peu de personnes y avaient participé (Avritzer 2005 ; Chavez 2002 ; Fedozzi 2000). De plus, la municipalité a également contribué au succès de l'expérience en investissant des ressources humaines qualifiées au service du processus comme nous l'avons vu précédemment.

Qui prend part au BP ? En premier lieu, il s'agit de personnes liées à leur association de résidants ou à des organisations communautaires. Les participants sont surtout des personnes pouvant être considérées comme démunies sur le plan socioéconomique. Par ailleurs, la classe moyenne est sous-représentée dans les structures de participation populaire à l'échelle des arrondissements, même si elle est plus présente dans les Forums thématiques et au Conseil du BP. Cela s'explique par le fait que les habitants des quartiers déjà pourvus de services et d'infrastructures savent qu'ils ont moins à obtenir en participant au BP. Toutefois, cela ne signifie pas que les classes moyennes n'appuient pas cette initiative, puisqu'à l'élection municipale, celles-ci ont fortement appuyé l'administration en place, trois fois de suite.

Plusieurs données existent définissant assez précisément le profil des participants au BP. Nous présentons ici quelques éléments afin de présenter un portrait général de ce public. Nous avons retenu les variables suivantes : le sexe, l'âge, le niveau de scolarité, le revenu et l'origine ethnique, ainsi que les principales sources de motivation.

Tableau III. Répartition de la participation au BP selon le sexe (%) (Cidade 2003)					
	1993	1995	1998	2000	2002
Féminin	46,7	46,8	51,4	57,3	56,4
Masculin	47,6	52,2	48,4	41,5	43,3
NR	5,7	1,0	0,2	1,3	0,4
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0<sup>10</sup></b>	<b>100,0</b>

Depuis 1998, les femmes constituent la majorité des participants à tous les échelons à l'exception du Conseil du BP, l'instance au sommet de la pyramide décisionnelle. Afin de contrer cette tendance, il a été inséré, au sein du règlement interne

<sup>10</sup> Le total des données fournies par Cidade n'est pas toujours égal à 100%.

du BP 2005, une recommandation à l'effet que chaque équipe (*chapa*) qui se présente à l'élection du Conseil du BP doit compter au moins 40% des deux sexes. Dans la pratique, comme il s'agit d'équipes de quatre personnes (2 conseillers et 2 substitués), cela représente deux hommes et deux femmes. Cette recommandation n'est pas obligatoire et ne précise pas le statut des candidats (une équipe pourrait par exemple présenter deux hommes à titre de conseillers titulaires et deux femmes à titre de substitués).

**Tableau IV. Répartition selon le sexe au sein du Conseil du Budget Participatif (Cidade 2003)**

<b>Année</b>	<b># Total</b>	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>
1989-1990	22	20 (90,9%)	2 (09,1%)
1991-1992	64	47 (73,4%)	17 (26,6%)
1993-1994	64	52 (81,2%)	12 (18,8%)
1995-1996	84	57 (67,9%)	27 (32,1%)
1997-1998	84	63 (75,0%)	21 (25,0%)
1999-2000	84	57 (67,9%)	27 (32,1%)
2000-2001	78	44 (56,4%)	34 (43,6%)
2001-2002	84	43 (51,2%)	41 (48,8%)

On observe la tendance vers une diminution de l'inégale représentation hommes/femmes au cours des dernières années. Nous devons toutefois noter que ces données ne nous permettent pas de distinguer la représentation en fonction du statut de conseiller titulaire ou celui de substitut. De plus, les réunions du Conseil du BP se déroulent au centre-ville, les soirs de semaine ; ce qui peut constituer un obstacle important à la participation des femmes des milieux périphériques autant pour des raisons de disponibilité que de sécurité.



Âge	1995	1998	2000	2002	2002 Dirigeant association de résidants	2002 Délégué FRBP	2002 Conseiller CBP
16-25	15,8	17,3	17,6	19,5	8,4	6,5	3,3
26-33	19,1	15,1	16,4	17,4	17,6	12,6	14,8
34-41	23,0	22,7	20,4	19,9	21,4	19,5	24,6
42-49	18,8	19,4	18,6	18,6	19,8	24,4	24,6
50 et +	22,4	25,2	25,9	24,5	32,8	37,0	32,8
NR	0,9	0,3	1,1	00,1	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,1</b>

Il ressort clairement de ces données un lien direct entre l'âge des personnes et leur échelle sociale au sein du BP. Ainsi, les personnes âgées de 50 ans et plus occupent massivement la direction des associations de résidants, les postes de délégués aux Forums régionaux du BP et ceux de conseillers au sein du Conseil du BP. Plusieurs sont à la retraite et n'ont pas la responsabilité d'enfants en bas âge ; ce qui leur laisse le temps de se consacrer à ces tâches bénévoles. On remarque également une légère augmentation du groupe des 16-25 ans pendant les dernières années.

Niveau de scolarité	1995	1998	2000	2002	2002 Dirigeant association de résidants	2002 Délégué FRBP	2002 Conseiller CBP
<b>Analphabète</b>	5,5	3,0	4,7	3,8	-	1,2	-
<b>Alphabétisé</b>	-	-	2,1	2,6	3,1	1,2	-
<b>Primaire incomplet</b>	37,0	46,0	34,3	44,4	36,6	34,1	27,9
<b>Primaire complété</b>	12,1	12,2	10,9	13,3	16,8	13,0	11,5
<b>Secondaire incomplet</b>	12,6	7,5	10,4	7,8	6,9	11,4	13,1
<b>Secondaire complété</b>	18,6	13,1	13,7	16,0	21,4	18,7	18,0
<b>Supérieur complet ou non</b>	14,2	16,1	20,1	12,0	15,3	20,3	29,5
NR	-	2,0	3,8	0,1	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>99,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>	<b>99,9</b>	<b>100,0</b>

Il est intéressant de noter qu'environ la moitié des participants au BP n'ont pas complété le niveau d'éducation primaire. Ces personnes dirigent plus du tiers des associations de résidants. Ils constituent également le tiers des délégués aux Forums régionaux du BP et occupent près de 3 sièges sur 10 au Conseil du BP. Du même souffle, nous constatons que tout en ne représentant que 12% des participants au BP en 2002, les détenteurs d'études supérieures occupent tout de même 30% des postes au Conseil du BP.

<b>Revenu familial mensuel (Salair Minimum = 100\$CAN/mois)</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2002 Dirigeant association de résidants</b>	<b>2002 Délégué FRBP</b>	<b>2002 Conseiller CBP</b>
<b>Moins de 200\$</b>	30,9	24,9	39,4	25,9	23,7	21,7
<b>De 200\$ à 400\$</b>	26,1	29,3	29,9	37,4	31,8	28,3
<b>De 400\$ à 800\$</b>	21,1	22,7	18,4	19,1	25,3	21,7
<b>De 800\$ à 1 200\$</b>	9,7	10,0	5,1	8,4	9,0	13,3
<b>+ de 1 200\$</b>	12,2	13,1	6,8	8,4	10,2	15,0
<b>NR</b>	-	-	0,4	0,8	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Le salaire moyen de Porto Alegre étant d'environ 600\$ CAN par mois, nous pouvons affirmer que les classes populaires occupent l'espace ouvert par le BP. En effet, près de 70% des personnes qui participent au processus gagnent nettement sous le revenu moyen. Ces mêmes personnes dirigent les 2/3 des associations de résidants, et occupent plus de la moitié des postes de délégués aux Forums régionaux du BP (55,5%) et de conseillers au Conseil du BP (50%). Malgré une apparence de surreprésentation des personnes gagnant un revenu plus élevé au sein des Forums et du Conseil du BP, *Cidade* précise que celles-ci sont en grande partie des professionnels de la municipalité

qui participent aux *Forums thématiques*, les personnes plus modestes occupant la nette majorité des instances régionales.

<b>Tableau VIII. Répartition de la participation selon l'origine ethnique déclarée (%) (Cidade 2003)</b>					
<b>Groupe ethnique</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2002 Dirigeant associations de résidents</b>	<b>2002 Délégué FRBP</b>	<b>2002 Conseiller CBP</b>
<b>Blanc</b>	62,3	55,7	60,4	62,6	61,4
<b>Noir</b>	20,9	23,0	28,1	26,0	24,0
<b>Oriental</b>	0,5	-	0,6	0,8	0,4
<b>Indien</b>	3,6	6,6	3,6	3,1	4,1
<b>Autre</b>	4,4	14,8	7,3	7,6	10,2
<b>NR</b>	8,3	-	0,1	-	-
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>

Considérant que les Noirs constituent environ 20% de la population de Porto Alegre, on peut affirmer que ceux-ci ont une participation au sein du BP relativement proportionnelle à leur poids démographique. C'est un point positif car en ce qui a trait aux indicateurs socioéconomiques comme la pauvreté et le chômage, les pourcentages sont toujours plus élevés chez les Noirs. Sans oublier de souligner qu'ils sont absents des instances de la démocratie représentative.

Pour terminer notre profil des participants, regardons pourquoi ceux-ci participent au BP.

Tableau IX. Répartition selon la réponse à la question « Pourquoi participez-vous ? » (%) – 2002 (Cidade 2003)					
Pourquoi participez-vous ?	Thématique	Région	Femmes	Hommes	% Total
Pour obtenir des travaux ou services	53,9	69,3	65,9	64,3	65,1
Pour aider la communauté ou la ville	54,4	60,9	59,6	58,5	59,1
Parce que le BP est un processus démocratique	28,4	19,4	22,4	21,2	21,8
Parce que je suis un leader dans ma région	12,6	9,0	8,6	11,9	10,0
Pour exercer mes droits de citoyens	39,4	34,9	38,2	33,7	36,2
Pour connaître le BP	16,3	17,8	17,6	16,8	17,4
Parce que j'aime participer	26,1	29,2	30,4	25,7	28,4
Parce que j'ai été invité ou convoqué	32,6	35,6	35,3	34,1	34,8
Autre situation	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2

Ce sont définitivement les possibilités de « gagner » un investissement et d'aider sa communauté qui sont les principales sources de motivation des participants. D'autre part, fait non négligeable, plus du tiers des personnes affirment participer pour faire respecter leurs droits de citoyen. Un tiers des répondants nomme l'importance d'avoir été invité et convoqué, alors que 28,4% affirment le faire par goût de la participation, question de montrer que ce n'est pas nécessairement une torture et que certaines personnes y tirent de la satisfaction.

En terminant, nous voulions savoir si le BP se renouvelait, si il y avait de nouvelles personnes qui participaient, mais aussi s'il y en avait qui continuaient à participer. Le tableau qui suit nous démontre les deux phénomènes, c'est-à-dire qu'il y a à la fois des personnes qui restent et de nouvelles qui s'ajoutent.

Tableau X. Répartition de la participation selon les années antérieures de participation (%) (Cidade 2003)		
Avez-vous participé dans les années antérieures ?	2000	2002
Oui	52,7	52,5
Non	43,5	47,5
NR	3,8	-
Total	100,0	100,0

## 7. Portée et limites

Nous présentons maintenant brièvement les principaux résultats, ainsi que les limites les plus souvent citées concernant le BP de Porto Alegre.

### 7.1 Principaux résultats du BP

#### Élargissement de la représentation politique

Premièrement, le BP permet un élargissement de la représentation politique en faisant participer au débat public des personnes qui en sont habituellement exclues. En effet, selon Baierle (2005) :

La grande majorité des participants au BP appartient aux classes populaires, fait partie des travailleurs sans qualification, est de sexe féminin, détient une scolarité de niveau primaire, vit avec un revenu familial mensuel inférieur à R\$1.000 (environ 540\$ canadien). De plus, on note une forte présence des Noirs et de descendants indigènes dans une ville où la grande majorité se considère Blanche (p.20-21).

#### Développement d'une citoyenneté active

Pour certains, le BP constitue une école de la citoyenneté étant donné que, en plus de développer l'appropriation par les citoyens du fonctionnement de l'administration municipale, et même si la motivation première des participants est souvent de « gagner » quelque chose pour leur communauté, au contact de leurs concitoyens au sein des espaces de participation du BP se développent une compréhension des réalités de chacun, une distanciation d'avec ses propres besoins individuels, des valeurs civiques et un discours orienté vers des solutions collectives fondées sur la justice sociale, le bien commun et l'intérêt public (Abers 1998b ; Baiocchi 2003). Ces propos d'un participant, recueillis par Granet (2003), illustrent cet effet du BP : « Avant, je n'étais qu'un contribuable. Aujourd'hui, je suis un citoyen, je suis

intégré à la vie de la cité » (p.78).

D'autre part, plusieurs notent également que la mise en place du BP a contribué à renforcer la vie associative locale, le nombre d'associations de toutes sortes ayant augmenté considérablement au fil des ans (Abers 1998b ; Baiocchi 2003 ; Dias 2002 ; Fedozzi 2000). Pour Avritzer (2005), « son impact le plus important concerne l'évolution de la culture politique et l'instauration d'un nouveau modèle d'interaction au niveau politique » (p.244).

#### Amélioration de la gestion publique

Comme nous l'avons vu précédemment en discutant du principe de la participation directe et universelle, le BP a considérablement réduit le corporatisme, le favoritisme et le clientélisme associés aux gouvernements précédents, mais aussi à l'ensemble de la classe politique en général au Brésil. D'autre part, le fait de porter les discussions budgétaires sur la place publique a également contribué grandement à une gestion plus transparente des fonds publics. Navarro (1998) souligne la réduction de la corruption, la plus grande rationalité et l'efficacité de l'administration. On peut donc regrouper ces derniers effets en affirmant que le BP contribue à une « bonne gestion » des fonds publics.

#### Redistribution de la richesse

Finalement, le BP a transformé de manière radicale les priorités d'investissement en faveur des plus pauvres, ce qu'on appelle à Porto Alegre « l'inversion des priorités ». Les écrits et les acteurs sont unanimes sur ce point, le BP est un instrument de

redistribution de la richesse qui a permis de transformer des pratiques historiques d'investissements publics dans les quartiers aisés vers les quartiers plus pauvres, donc d'améliorer directement les conditions de vie de ces populations. Comme l'a démontré l'étude de Marquetti (2003) :

Le BP a eu un effet redistributif, les régions plus pauvres ont été celles qui ont reçu un montant d'investissement *per capita* plus élevé dans la période 1992-2000 et le plus grand nombre de travaux par mille habitants dans la période 1989-2000. Par contre, les régions plus pauvres et peuplées ont été défavorisées à cause du faible poids du critère *population* dans la distribution des ressources entre les régions. Nous avons également observé une extension significative dans l'offre de biens et services publics (p.154).

De manière plus précise, on constate que, en comparaison avec 1990, année d'implantation du BP, le taux d'accès à l'eau potable est passé de 94,7% à 99,5% ; le taux de collecte d'égouts est passé de 46% à 84% et le taux de traitement des égouts est passé de 2% à 27% (*Prefeitura de Porto Alegre* 2004). Marquetti (2003) a également observé une augmentation de la construction d'unités de logement social depuis la mise en place du BP. De plus, il a remarqué que la majorité des nouvelles constructions d'écoles primaires l'ont été dans les quartiers pauvres et qu'un nombre important d'ententes a été conclu dans ces quartiers pour la mise en place de garderies et d'activités d'alphabétisation. Finalement, la mairie de Porto Alegre estime que le taux d'alphabétisation est passé de 94,4% en 1988 à 96,7% en 2003, et que le nombre de centres locaux de santé est passé de 13 en 1988 à 144 en 2003. Pour la santé et l'éducation primaire, il est important de préciser que celles-ci sont de nouvelles compétences municipales résultant de la Constitution de 1988. Il est donc difficile de comparer avec la période précédente. Toutefois, nous pouvons observer que les centres de santé et les écoles primaires se sont implantés majoritairement dans des quartiers

populaires. Si on se base sur l'historique des investissements publics, cela n'aurait probablement pas été le cas sans le BP. La mairie ajoute que les investissements annuels correspondaient à 50,3 millions de reais/an (27,1 millions de dollars canadiens) pendant les 15 années avant le BP et se portaient à 140,3 millions de reais/an (75,6 millions de dollars canadiens) pendant les 15 années du BP. La décentralisation des ressources fédérales découlant de la Constitution de 1988 explique aussi en partie ces écarts. Pendant ces deux mêmes périodes, la construction d'unités de logement social est passée de 7 400 à 12 000. La mairie note aussi qu'en 1988, l'ONU évaluait que la qualité de vie à Porto Alegre était « moyenne », alors qu'en 2003 elle était « haute »<sup>10</sup>.

Les raisons principales de cette transformation sont de trois ordres : (1) la question de la redistribution de la richesse vers les populations plus pauvres était au cœur de la conception même du BP ; (2) les personnes plus pauvres et les associations communautaires ont investi massivement les instances de participation ; ce qui a eu un impact direct sur le type d'investissements et leur localisation ; (3) des critères techniques d'allocation des ressources ont permis de combiner la participation populaire avec le niveau objectif de carences en infrastructures publiques des différents secteurs géographiques de la municipalité.

## *7.2 Principales limites du BP*

Malgré des résultats impressionnants sur les questions de représentation politique et d'engagement civique des classes populaires par leur participation directe au sein

---

<sup>10</sup> Présentation faite par le coordonnateur du *GAPLAN* (Cabinet de planification), lors de l'assemblée plénière régionale de Lomba do Pinheiro, le samedi 8 mai 2004.



d'espaces de co-gestion du budget municipal, ainsi que sur l'amélioration de la qualité de la gestion publique et des conditions de vie des plus pauvres, notamment en augmentant leur accès aux services publics, le BP est aussi confronté à certaines limites. À Porto Alegre, autant les membres du PT que les leaders communautaires et les chercheurs affirment que le BP n'est pas parfait, qu'il comporte des contradictions, qu'il est confronté à des limites, mais nul ne remet en doute que ce processus constitue une avancée pour la démocratie. Même les élus de l'opposition ne remettent pas en cause la pertinence du BP. D'ailleurs, lors des élections municipales de 2004, aucun parti politique ne remettait en question l'existence du BP. Le PT a perdu les élections et le nouveau maire réaffirme à chaque occasion son engagement à maintenir le BP (Baierle 2005). Voici brièvement les principales limites généralement citées.

#### Développement d'une vision « localiste » et à court terme

Le développement d'une vision « localiste » et à court terme au détriment d'une vision d'ensemble, stratégique et à long terme du développement de la municipalité représente une des limites attribuées au BP. L'introduction des *Forums thématiques* en 1994, délibérant sur des enjeux à l'échelle de la ville comme un tout, visait à réduire ce problème qui semble toutefois persister (Navarro 2003 ; Fedozzi 2000). Avant les élections municipales de 2004, l'administration travaillait à développer des liens plus formels entre le processus de BP et celui du plan de développement urbain durable (plan directeur).

### Compétition entre les communautés

La compétition entre les communautés au détriment de la solidarité stimulée par le fonctionnement même du BP représente une limite pour certains. Pour Abers (2002), le localisme et la compétition ne sont pas des problèmes à résoudre, la compétition pouvant plutôt être envisagée en tant que source de mobilisation et de participation des citoyens. Des exemples de solidarité entre les communautés sont aussi fréquemment cités, comme celui présenté par le président de l'Association des résidents du quartier Bom Jesus :

C'est certain qu'il y a de la compétition entre les quartiers pour l'obtention des ressources, il y a de fortes négociations, du marchandage, des alliances, mais il y a aussi de la solidarité, car au bout de la ligne tout le monde est fier lors de l'inauguration de travaux dans n'importe quel quartier de l'arrondissement. Par exemple, avant le BP, il y avait 3 centres de santé dans la région qui ne fonctionnaient à peu près pas. Aujourd'hui, il y en a 14 dont certains, comme celui de Bom Jesus, sont ouverts 24h/24h. C'est la même chose avec les écoles. Nous sommes tous fiers de voir l'émergence d'une école dans n'importe quel quartier de l'arrondissement<sup>11</sup>.

### Exclusion des plus pauvres

La non participation des plus pauvres parmi les pauvres qui, étant dans une situation de survie, n'ont pas les conditions minimales requises pour participer au processus, représente une autre limite. Certains déplorent ainsi qu'il n'y ait pas de règle particulière pour ces populations au nom de l'universalisme du processus (Navarro 2003). La municipalité de Belo Horizonte, au Brésil, qui s'est également doté d'un BP depuis plus de dix ans, a instauré des mesures augmentant le poids de la participation de ces populations en invoquant un principe d'équité.

---

<sup>11</sup> Propos recueillis auprès du président de l'Association des résidents du quartier Bom Jesus, lors d'une entrevue réalisée le 22 octobre 2003.

### Difficulté à prendre en compte les besoins des groupes spécifiques

Le processus décisionnel basé sur le vote majoritaire rendrait difficile la prise en compte des besoins des groupes spécifiques tels les minorités ethniques, les personnes handicapées, les femmes, etc. (Gret et Sintomer 2002).

### Émergence d'une nouvelle classe politique : les « citoyens professionnels »

On assisterait à l'émergence d'une nouvelle classe politique, les « citoyens professionnels », qui agissent en tant qu'intermédiaire entre la communauté locale et le gouvernement, sans toujours en avoir le mandat et sans toujours se référer à ses mandants. Ces « citoyens professionnels », en participant au sein des instances du BP, ont accès à des informations, développent une expertise et un statut qui leur confèrent une certaine autorité au sein des communautés locales. Certaines personnes participent au sein des instances du BP depuis de nombreuses années, s'approprient l'information et le pouvoir plutôt que de les partager avec les autres membres de la communauté<sup>12</sup>. En entrevue, un conseiller du BP nous a toutefois présenté un point de vue complètement opposé en affirmant que les dirigeants de la municipalité tentaient de limiter la durée des mandats parce qu'avec le temps, les conseillers et délégués du BP devenaient expérimentés et ainsi plus difficiles à manipuler<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Propos avancés par un chercheur lors d'une entrevue réalisée le 21 octobre 2003 et par un élu municipal du PT lors d'une entrevue réalisée le 8 décembre 2003. Ce dernier parle même d'une nouvelle « caste » de leaders.

<sup>13</sup> Propos recueillis auprès d'un conseiller du Conseil du BP lors d'une entrevue réalisée le 8 mars 2003.

### Confusion des échelles politiques

Le BP mobilise une somme importante des énergies du mouvement populaire à l'échelle municipale (et même locale) au détriment des autres paliers de gouvernement. Selon Silva (2002), on ne distingue plus ce qui est du ressort de la municipalité, des autres paliers de gouvernement ou du système macro-économique, comme si les municipalités avaient les ressources pour régler tous les problèmes.

Il est intéressant de constater que ces limites ne sont pas exclusives au BP de Porto Alegre car nous pourrions sans aucun doute faire état de plusieurs de celles-ci en analysant les systèmes actuels de planification et de gestion urbaine, à Montréal ou ailleurs. Le chapitre qui suit vise à identifier les conditions qui ont permis l'émergence d'un processus de BP au sein de la municipalité de Porto Alegre au Brésil.

## **CHAPITRE 4 : CONDITIONS D'ÉMERGENCE DU BP DE PORTO ALEGRE**

Dans ce chapitre, nous analysons les conditions d'émergence du BP, c'est-à-dire les conditions historiques et sociopolitiques qui existaient avant le BP et qui ont permis de créer l'espace de cogestion qu'il est devenu. Nous allons ainsi chercher à repérer la présence d'un mouvement urbain, d'une structure d'opportunité politique et d'institutions ayant permis l'émergence du BP à Porto Alegre.

### **1. Le Brésil : une histoire de politique autoritaire et d'inégalités sociales**

Le BP de Porto Alegre a été initié dans la municipalité de Porto Alegre, la métropole de l'État (province) du Rio Grande do Sul. Le Brésil n'est pas particulièrement reconnu, d'un point de vue historique, pour la qualité de sa démocratie. Il est plutôt caractérisé, comme plusieurs pays d'Amérique latine, par une longue tradition de politique autoritaire marquée par le populisme et par vingt années de dictature militaire (1964-1984). Selon Santos (2003), le système et la culture politiques du Brésil sont caractérisés par :

La marginalisation, politique et sociale, des classes populaires, ou son intégration à travers le populisme et le clientélisme ; la restriction de la sphère publique ou sa privatisation par les élites patrimoniales ; l'artificialité du jeu démocratique et de l'idéologie libérale, tirant son origine de l'immense différence entre le 'pays légal' et le 'pays réel'. La société et la politique brésiliennes sont, en somme, caractérisées par la prédominance totale de l'État sur la société civile et par les énormes obstacles à la construction de la citoyenneté, à l'exercice des droits et à la participation populaire autonome (p.458).

Malgré des périodes de démocratie formelle, Koonings (2004) soutient que celles-ci étaient clairement au service de la préservation des intérêts des élites économiques et au maintien des structures de reproduction des inégalités sociales. De plus, lors des élections présidentielles de 1960, les dernières avant le début de la dictature militaire, seules « trois coalitions de partis se disputaient les votes d'un peu moins de 12 millions d'électeurs. En 1994, ce sont huit candidats qui, lors du premier tour, ont demandé l'appui de presque 95 millions d'électeurs » (de Almeida 2002, 49). Le nombre de personnes détenant le droit de vote s'est donc accru de 600% entre les deux élections. Le Brésil est également connu comme l'un des pays où les écarts entre les plus riches et les plus pauvres sont les plus élevés au monde (Chavez 2002 ; Santos 2003).

Pendant la dictature militaire, les maires des municipalités brésiliennes étaient nommés par les militaires (Fedozzi 2000). Durant cette période, le Brésil a fait face à une urbanisation intense et de nombreuses personnes ont commencé à habiter dans les secteurs périphériques des grandes villes. Les investissements publics se faisaient alors sur une base clientéliste (Baierle 2000 ; Gret et Sintomer 2002).

### *1.1 Émergence des mouvements urbains '70*

À partir des années 1970, de nouveaux mouvements sociaux ont émergé au Brésil avec le double objectif de démocratisation politique et de lutte contre les inégalités sociales. On a ainsi assisté à une multiplication d'organisations populaires en milieu urbain visant notamment à faire face aux conditions de vie pénibles des habitants des secteurs périphériques des grandes villes. Ce mouvement urbain, présent dans la

plupart des grandes villes brésiliennes, a remis en question la concentration du pouvoir et de la richesse, l'utilisation des fonds publics et revendiqué l'accès à la propriété foncière ainsi qu'aux infrastructures urbaines (Baierle 2000 ; Fedozzi 2000 ; Teixeira et al. 2004). De plus, « dans certaines villes, comme Vitória, Vila Velha et Porto Alegre, ce mouvement a canalisé ses demandes autour du budget municipal, avec pour objectif de pouvoir débattre de l'utilisation des ressources publiques destinées aux secteurs populaires » (Teixeira et al. 2004).

Ce nouveau mouvement urbain s'est organisé initialement de manière clandestine, souvent avec l'appui des Communautés ecclésiastiques de base associées à la frange progressiste de l'Église catholique (Assies 1999). Parallèlement à l'émergence de ce mouvement urbain s'est développé un syndicat ouvrier autonome, la Centrale Unique des Travailleurs (CUT). Cette organisation syndicale a contribué à la création du Parti des Travailleurs (PT), dont le leader Luis Inácio "Lula" da Silva a été élu à la présidence du Brésil en 2002.

### *1.2 Processus de démocratisation des années 1980*

Selon Assies (1999), le processus de mobilisation populaire ne serait pas étranger à la mise en place d'un État-providence, même injuste et inefficace, pendant les années 1970. En effet, le développement de services publics aurait permis la montée d'une classe de travailleurs professionnels impliqués directement dans les politiques sociales et confrontés au quotidien avec les problèmes de la population. Le champ des politiques sociales devenait ainsi un terrain de luttes politiques.

C'est suite à la rencontre des divers mouvements sociaux - urbain, ouvrier et rural -, appuyés par les Communautés ecclésiastiques de base de l'Église catholique, mais regroupant aussi certains groupes marxistes radicaux ayant rompu avec la violence, que le Parti des Travailleurs (PT) est né en 1980, date correspondant à un début d'ouverture vers la démocratisation politique du pays (Mouterde 2002 ; Abers 1998b).

*When, in 1980, the Brazilian military regime (1964–1985) first allowed the creation of new parties, a coalition of radical labour unions, urban and rural social movements, and formerly revolutionary Marxist political groups that now rejected violent action decided to found a new type of socialist party. From the beginning, the PT repudiated ties to the Soviet Union and sought a democratic road to socialism that would preserve diversity, civil liberties, and tolerance (Abers 1998b, 3).*

On peut dire que ce nouveau parti politique se revendique d'un socialisme démocratique en rupture avec le socialisme autoritaire. Il veut concilier les valeurs de liberté et de pluralisme avec celle de d'égalité sociale. D'ailleurs, une des caractéristiques de ce parti est qu'il regroupe et permet diverses tendances politiques en son sein ; ce qui favorise une intense vie démocratique interne. Pour Wainright (2005), deux éléments-clé des origines du PT sont directement liés avec le BP : (1) ses racines avec le mouvement populaire de masse dans les manufactures, les villes et les campagnes en opposition à la dictature (ce qui lui aurait fait comprendre par l'expérience la nécessité de formes participatives de la démocratie) ; (2) l'influence de la théologie de la libération et de l'approche d'éducation populaire de Paolo Freire qui valorisent les capacités de chaque personne de transformer les choses par l'action collective. Ces deux éléments-clés expliquent en partie pourquoi le PT a accepté de partager le pouvoir avec des mouvements sociaux autonomes ; ce qui le place en rupture



avec les anciens partis travaillistes qui avaient pour tradition de coopter ces mouvements (Baierle 2000).

Malgré les grands débats au sein du PT, Abers (1998b) affirme que deux orientations majeures guident le parti, soit l'idée de participation populaire et le projet d' « inversion des priorités » en faveur des plus pauvres. Aux élections municipales de 1988, le PT a gagné la mairie de plusieurs grandes villes du pays dont Sao Paulo, Belo Horizonte, Vitória et Porto Alegre (Abers 1998b ; Santos 2003). Selon Koonings (2004), c'est dans la gouverne des villes, et particulièrement avec le BP, que le PT a réussi à concrétiser ces deux grandes orientations.

À l'échelle nationale, malgré le retour à la démocratie à partir de 1985, les problèmes d'inégalités sociales et de légitimité du régime politique ne sont pas pour autant résolus. En effet, le premier président post-dictature, M. Fernando Collor, a été destitué pour cause de corruption. En 1988, le Brésil, suite à un processus de participation populaire, adopte une nouvelle Constitution. Selon Avritzer (2005), cette dernière « a permis une extension des formes et des lieux de la participation citoyenne » (p.231). Lors de l'élection suivant l'adoption de la Constitution, la première réalisée au suffrage universel depuis la fin de la dictature, le leader du PT est passé tout près de la présidence, mais a dû concéder la victoire à M. Fernando Henrique Cardoso. Les deux mandats de M. Cardoso ont été caractérisés par des politiques d'austérité économique au nom de la gouvernabilité du pays. Comme le soutient Baierle (2002) :

À d'autres moments (Estado Novo, Dictature militaire), il a fallu rompre avec la démocratie pour imposer des limites à la classe ouvrière et promouvoir un nouvel agencement entre les classes dominantes. Dans les années 90, ce

« coup » social côtoie la formalité démocratique... Ainsi a-t-il été possible de déplacer l'axe de la démocratisation, caractéristique des années 80, vers celui de la gouvernabilité durant les années 90. Accusant la bureaucratie étatique de la crise vécue dans le pays, on a fait croire à l'opinion publique que les privatisations et les licenciements de fonctionnaires permettraient au pays, dans un second temps, de sauver les dettes sociales (p.134-135).

Des expériences comme le BP, initiées dans certaines municipalités brésiliennes comme celle de Porto Alegre pendant la même époque, s'inscrivent en opposition à cette logique.

## **2. Porto Alegre, une métropole du sud du Brésil**

### *2.1 Porto Alegre, la capitale du Rio Grande do Sul*

La municipalité de Porto Alegre compte 1,4 millions d'habitants et fait partie d'une région métropolitaine composée d'une trentaine de municipalités regroupant environ 3,5 millions de personnes. Elle est la capitale de l'État du Rio Grande do Sul au sein duquel habitent plus de 10 millions de personnes. La municipalité s'est vue octroyée par l'ONU le titre de la métropole brésilienne détenant la meilleure qualité de vie à plusieurs reprises (1996 ; 1998 ; 2002). Nos observations sur place nous ont toutefois permis de constater qu'un nombre important de personnes habitent dans des zones non régularisées et vivent dans une extrême précarité.

Porto Alegre a été fondée par une immigration européenne composée de Portugais, d'Allemands et d'Italiens, ainsi qu'une faible proportion d'Africains, comparativement au nord du pays. On y retrouve de grands hôpitaux et des universités

reconnues. Avec une forte économie tertiaire, la municipalité est située stratégiquement au cœur du Mercosul, soit à proximité de Sao Paulo, Buenos Aires (Argentine), Montevideo (Uruguay) et Asunción (Paraguay). De plus, Porto Alegre a été l'hôte du premier Forum social mondial (FSM) qui s'est tenu en 2001. Rappelons que le FSM rassemble le mouvement altermondialiste et vise à faire contrepoids au Forum économique mondial de Davos et au néo-libéralisme en mettant de l'avant l'idée qu'« un autre monde est possible ». Porto Alegre a par la suite accueilli les éditions de 2002, 2003 et 2005 du FSM.

## 2.2 *Émergence des mouvements urbains dans les années 1970*

Porto Alegre est particulièrement reconnue pour la vitalité de son mouvement urbain qui a offert une forte résistance à la dictature (Avritzer 2003 ; Baierle 2000 ; Santos 2003). Selon Avritzer (2003), c'est Baierle qui aurait été le premier à reconnaître l'influence du mouvement urbain dans l'explication de l'émergence du BP à Porto Alegre. Fedozzi (2000) confirme cette importance :

La genèse historique du BP remonte à la décennie 1970 quand, dans la sphère publique locale, ont émergé de nouveaux acteurs populaires organisés principalement autour de la lutte pour la possession/propriété de la terre et pour le développement d'infrastructures urbaines et de services publics de base dans les quartiers périphériques de la ville (p.167).

À ces revendications portées par le nouveau mouvement urbain, il ajoute la question de la préservation de « l'autonomie et de l'indépendance politique des associations de résidents » (p.31). Ces dernières se sont ainsi positionnées en rupture avec les anciennes associations de quartier qui fonctionnaient sur une base clientéliste et paternaliste. Les associations de résidents nées dans les années 1970 constituaient les

principales composantes de ce nouveau mouvement urbain (Baierle 2000 ; Fedozzi 2000; Gret et Sintomer 2002). Ce sont essentiellement les populations des zones d'habitation périphérique vivant dans des conditions précaires qui formaient la base militante de ces associations (Fedozzi, 2000). Pendant la période allant de la fin des années 1970 au milieu des années 1980, on a vu :

se développer un processus intense de mobilisation populaire, questionnant systématiquement le modèle de relation autoritaire du pouvoir public avec les organisations populaires, laquelle était nommée ici comme la *pratique d'affrontement*. Ce fut une période riche en expériences d'articulation entre des organisations de travailleurs et des associations de résidents (Baierle 2005, 12).

On peut dire que le mouvement urbain à Porto Alegre s'inscrit dans une dynamique de mobilisation populaire présente dans l'ensemble du pays. Selon Fedozzi (2000), ce contexte de mobilisation populaire intense a permis au mouvement urbain de Porto Alegre de rendre visible sur la place publique les problèmes urbains les plus criants vécus par les populations des quartiers périphériques. Cet exercice a été rendu possible grâce à l'ouverture accordée aux médias de masse pendant la période de transition démocratique. Par la médiatisation des problèmes, le mouvement urbain visait à sensibiliser l'opinion publique et à faire pression sur le gouvernement municipal.

L'existence de liens entre le mouvement urbain et le mouvement syndical représente également une caractéristique de cette période intense de mobilisation populaire (Baierle 2000). C'est aussi dans ce contexte qu'a émergé une nouvelle forme d'organisation du mouvement urbain regroupant des associations de résidents sur une base « régionale », c'est-à-dire regroupant plusieurs quartiers. Baierle (2005) retrace l'historique de ces nouvelles formes d'organisations du mouvement urbain instaurées

avant la création du BP. La première instance régionale de ce type fut créée en 1979, soit l'*Uniao de Vilas da Grande Cruzeiro* et la dernière (huitième) en 1989, nommée *Conselho Popular da Zona Leste*. La création de ces espaces d'articulation régionale du mouvement urbain a fortement influencé le découpage territorial de la structure du BP. Comme l'a démontré Fedozzi (2000), « ces instances régionales et leurs limites socio-spatiales, construites sur la base de l'identité sociale et culturelle des propres habitants, sont devenues la base géopolitique sur laquelle le système décentralisé du budget participatif a été construit et consolidé » (p.35).

Fedozzi (2000) explique également comment, en parallèle avec le développement de ces instances d'articulation régionale du mouvement urbain, et dans un contexte d'ouverture et de transition vers la démocratie, s'est amorcé un processus de création de relations interrégionales initié par les régions les plus fortement organisées. Ce processus a amené la création en 1983 de l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (*UAMPA*), une organisation visant à regrouper les différentes associations de résidents de la municipalité. Santos (2003) nous informe sur les revendications de cette organisation en 1985, année de la première élection municipale post-dictature :

En plus des exigences spécifiques relatives à l'habitation, l'enseignement, la santé, l'alimentation, les droits humains et l'emploi, le congrès [de la *UAMPA*] a appelé à une démocratisation effective des structures politiques aux niveaux fédéral, provincial et urbain (p.464).

De plus, lors de ses congrès de 1985 et de 1986, la *UAMPA* a adopté des résolutions afin de souligner l'importance de la participation populaire dans la définition du budget municipal (Avritzer 2005 ; Chavez 2002 ; Fedozzi 2000).

### 2.3 *Processus de démocratisation des années 1980*

En plus de l'existence d'un fort mouvement urbain revendiquant la démocratisation de la gestion urbaine et l'accès à la ville pour les populations défavorisées, soulignons que l'adoption de la nouvelle Constitution brésilienne de 1988 a également ouvert la voie à une décentralisation des ressources et des responsabilités vers les municipalités, ainsi qu'à de nouvelles formes institutionnelles de participation populaire (Avritzer 2005 ; Gret et Sintomer 2002 ; Navarro 1998).

C'est donc le retour à la démocratie qui a permis une élection à la mairie de Porto Alegre en 1985. C'est un parti de gauche qui y a été élu, le Partido Democrático Trabalhista (PDT), grâce notamment à la mobilisation du mouvement urbain (Abers 1998). Malgré les engagements du maire, M. Alceu Collares, à mettre en place des *Conseils populaires* et à créer des espaces de participation populaire sur le budget, ceux-ci n'ont jamais été implantés (Baierle 2000). Fedozzi (2000) souligne la force du débat entre le mouvement urbain et l'administration Collares sur la nature (et le nom) de ces fameux Conseils (Populaires ou Municipaux).

Les principales polémiques autour du nom des Conseils, *Populaire* ou *Municipal*, consultatif ou délibératif, de l'existence ou non de paiement de jeton pour les membres des Conseils, et de l'incorporation ou non du principe de révocabilité du mandat des conseillers. En réalité, ce qui était en jeu dans cette polémique sur le *nom* des Conseils était le débat sur la nature de ces instances, ou autrement dit, était-il question d'espaces de participation situés dans la sphère publique ou au sein de l'administration de l'État (Fedozzi 2000, 49)?

Fedozzi (2000) soutient que, pour l'administration Collares, il n'était aucunement question de partager le pouvoir avec les organisations populaires autonomes organisées sur une base régionale. Il s'agissait plutôt de leur permettre de participer au sein d'un

espace institutionnel de l'administration publique. Celui-ci a finalement pris la forme de dix-sept Conseils Populaires créés le dernier jour du mandat du maire Collares. La nouvelle administration, dirigée par le PT, a donc dû composer avec ces nouvelles instances. Ce débat autour des Conseils Populaires est très important car il a influencé les discussions sur les futures instances du BP.

D'autre part, selon Abers (1998), le mandat du maire Collares s'est terminé dans des histoires de corruption et l'administration municipale a été laissée dans un état lamentable. Le mouvement urbain, déçu par le candidat du PDT, s'est alors tourné vers le Parti des Travailleurs (PT) et a contribué à son élection à la mairie en 1988 (Koonings 2004). Avritzer (2005) attire notre attention sur le fait que « Porto Alegre est la seule municipalité brésilienne où le débat politique des premières années de la démocratisation a eu lieu entre des secteurs rivaux de la gauche et s'est centré autour de la question de la participation publique locale » (p.234).

#### *2.4 Arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs (PT)*

Le BP de Porto Alegre a été implanté en 1989 à la suite de la prise du pouvoir de la mairie de cette municipalité par le *Frente Popular* (Front Populaire), une coalition de partis menée par le PT. Cette coalition prend le pouvoir et se retrouve devant une situation catastrophique des finances publiques, une position minoritaire au conseil municipal, des médias locaux défavorables, un milieu des affaires avec pour seule logique le profit, sans aucune préoccupation sociale, ainsi qu'une structure bureaucratique résistante (Baierle 2005).

Nous faisons l'hypothèse que ce contexte a contribué à renforcer l'engagement du PT en faveur de la participation populaire à l'élaboration du budget municipal pris en campagne électorale. La participation populaire serait ainsi devenue un moyen, pour le PT, de donner une légitimité aux changements structurels qu'il entendait mettre en place. Cela expliquerait en partie pourquoi la nouvelle administration, dès son entrée en fonction, a entamé des discussions avec le mouvement des associations de résidents sur les grandes lignes d'un futur BP (Abers 1998). D'ailleurs, les propos de M. Carlos Pestana, conseiller municipal élu sous la bannière du PT, semblent confirmer cette hypothèse. Il affirme en effet que la participation populaire amène une légitimité et une autorité politique permettant de procéder à des changements, de prendre les décisions politiques. Il explique que, lors des élections, la population vote sur la base d'un programme politique très général, alors que la participation populaire, dans un processus comme le BP, lui permet de se prononcer sur des sujets plus précis. Finalement, il ajoute que partager le pouvoir avec la population a tout de même permis au PT de garder le pouvoir pendant 4 mandats consécutifs<sup>14</sup>.

Lors de la campagne électorale, le PT s'était engagé en faveur de la participation populaire, mais les modalités précises, comme un BP, n'étaient pas encore articulées<sup>15</sup>. Dès le départ, l'administration a travaillé de concert avec le mouvement urbain afin de déterminer les contours initiaux de ce qu'allait devenir le premier BP dont le résultat fut un compromis entre ce que proposait l'Union des associations de résidents de Porto

---

<sup>14</sup> Propos recueillis auprès d'un conseiller municipal élu sous la bannière du PT lors d'une entrevue réalisée le 25 septembre 2003.

<sup>15</sup> Propos recueillis auprès de M. Urbiratan de Souza, économiste, ex-coordonnateur du *GAPLAN* et co-auteur du livre *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville* (1998) lors d'une entrevue réalisée le 23 septembre 2003.



Alegre (*UAMPA*) et ce que souhaitait le PT (Avritzer 2005). Ces éléments sont essentiels afin de répondre aux conditions de succès des expériences de démocratie participative tels que présentés dans le chapitre I : nécessité d'inclure les groupes dominés, présence d'un contre-pouvoir et instauration d'une logique redistributive. Nous pouvons déjà constater que ces conditions étaient en partie présentes dès les premières discussions sur la conception du BP.

### **3. Analyse et conclusion**

La description du processus historique de création du BP de Porto Alegre nous a permis d'identifier certaines conditions d'émergence. Regardons maintenant plus en détail à partir des critères tirés de notre cadre d'analyse.

#### *3.1 Mouvement urbain*

Premièrement, nous avons constaté l'existence d'un mouvement urbain fort actif à Porto Alegre dans les années qui ont précédé la mise en place du BP. Les nouveaux acteurs populaires présentés dans les écrits comme ayant émergé dans l'ensemble du Brésil dans les années 1970 correspondent à notre définition de mouvement urbain. En effet, le mouvement urbain de Porto Alegre est un acteur collectif porteur d'une transformation des rapports de pouvoir et de domination confrontant de manière soutenue les élites en place, quelles qu'elles soient. Cela se vérifie quand il combat la dictature sous le régime militaire dans les années 1970. Nous pouvons également observer ce phénomène lors de revendications portant sur la démocratisation de la gestion municipale, la création d'infrastructures urbaines dans les quartiers pauvres, le

droit à la ville et la préservation de l'autonomie du mouvement populaire dans les années 1980. Cela se confirme également à la fin des années 1980 alors qu'il négocie la conception et l'implantation d'un BP avec le gouvernement du PT.

La théorie du processus politique nous amène à analyser également les qualités internes de ce mouvement. Ce sont ces qualités qui lui permettent de saisir ou non les opportunités politiques présentes dans l'environnement externe. Elle nous interpelle en premier lieu sur les capacités de mobilisation du mouvement. Du côté de Porto Alegre, les associations de résidants composées majoritairement d'habitants des secteurs pauvres de la municipalité constituent l'une des composantes majeures de ce nouveau mouvement urbain luttant pour la démocratie et la justice sociale. Par définition, les associations de résidants sont fortement enracinées dans les quartiers populaires, mais elles ont aussi développé, avec le temps, des instances de coordination régionale et interrégionale. Ainsi, en 1983, elles ont formé une organisation les regroupant à l'échelle municipale, l'Union des associations de résidants de Porto Alegre (*UAMPA*). D'autre part, le mouvement urbain a soutenu des candidats à la mairie lors des élections de 1985 et de 1988. Les deux candidats soutenus par ce mouvement ont été élus ; ce qui nous permet de présumer d'une certaine capacité de mobilisation. De plus, les écrits portant sur les mouvements sociaux au Brésil soulignent l'intensité particulière de la vie associative à Porto Alegre qui est présentée comme l'un des lieux les plus actifs au pays; ce qui confirme l'enracinement et la capacité de mobilisation de ce mouvement.

Baierle (2005) ajoute que c'est la vigilance et la pression constante du mouvement urbain qui a pu seule rendre effectif un engagement politique de partager le

pouvoir avec la société civile. Il poursuit en affirmant que cette pression a dû être permanente et dosée en fonction de l'ouverture réelle de l'administration. Santos (2003) souligne qu'il s'est opéré un changement de culture pour le mouvement urbain qui a dû passer d'une stratégie essentiellement axée sur la confrontation politique vers une action basée sur la participation et la négociation permanente. Le défi pour le mouvement urbain de Porto Alegre a donc été de maintenir un équilibre entre la nécessaire pression politique et la participation au sein des institutions. Nous pourrions résumer cet enjeu en reprenant l'expression de « coopération conflictuelle » que nous empruntons à Dommergues (1988).

C'est donc parce que le mouvement urbain de Porto Alegre a réussi à s'adapter à la nouvelle configuration des rapports politiques que le BP a pu se réaliser. Le président de l'Association des résidants du quartier Bom Jesus confirme cette hypothèse en affirmant que les associations de résidants ont joué un rôle primordial dans la mobilisation des citoyens pour qu'ils participent au BP. Rappelons que ces associations sont principalement enracinées dans les quartiers périphériques, là où se concentre la pauvreté. Selon Abers (1998b), il aurait été impossible de mettre en place un processus participatif visant une plus grande justice sociale sans la participation directe des plus pauvres. Les associations de résidants de Porto Alegre ont contribué grandement à la participation de ces personnes en jouant un rôle de « démocratisation de l'information » (Baiocchi 2003, 57).

L'importance qu'a prise le BP dans la vie des associations de résidants en a amené certains à défendre l'idée que celui-ci aurait tué ces associations en les

remplaçant. Le président de l'Association des résidants du quartier Bom Jesus propose plutôt le point de vue contraire.

Le gouvernement a proposé aux associations de résidants de travailler conjointement à trouver des solutions aux problèmes en fonction des ressources disponibles. Le rôle des associations est alors devenu constructif. Elles sont devenues conscientes que le gouvernement n'avait pas les ressources pour répondre à tous les besoins. Elles ont alors décidé de participer au processus d'identification des priorités. Il aurait été très difficile d'implanter un processus participatif comme le BP sans l'implication des associations de résidants<sup>16</sup>.

On peut ainsi supposer que si le mouvement urbain s'était maintenu dans un rapport strictement conflictuel avec les autorités municipales, le BP n'aurait pas pu se maintenir dans le temps ou à tout le moins pas avec le même succès.

La théorie du processus politique nous questionne également sur les capacités du mouvement à construire un discours public légitime. Le mouvement urbain, avec l'amorce du processus de démocratisation au Brésil, a commencé à diffuser ses enjeux prioritaires dans les médias ; ce qui a contribué à porter sur la place publique les problèmes extrêmement aigus vécus par les populations des quartiers périphériques de la municipalité. En sensibilisant ainsi l'opinion publique, il a rendu ses revendications légitimes. Nous n'avons pas recueilli assez d'informations pour porter un jugement sur la portée de son discours, mais nous devons rappeler que les candidats qu'il a soutenus à la mairie ont été élus en 1985 et en 1988. Nous pouvons donc émettre l'hypothèse que le mouvement urbain a réussi, au moins en partie, à construire et légitimer des revendications de transformations majeures visant, d'une part, à répondre aux besoins

---

<sup>16</sup> Propos recueillis auprès du président de l'Association des résidants du quartier Bom Jesus lors d'une entrevue réalisée le 22 octobre 2003.

des populations des quartiers périphériques et, d'autre part, à démocratiser l'utilisation des ressources publiques.

### *3.2 Structure d'opportunité politique*

La présence d'une structure d'opportunité politique à Porto Alegre peut également se vérifier. Nous avons observé que celle-ci s'est développée dans le temps et qu'elle est le résultat de plusieurs facteurs interreliés. Tout d'abord, la forte mobilisation populaire au Brésil à partir des années 1970 a joué un rôle déterminant dans la démocratisation du pays. La fin de la dictature militaire a permis une plus grande ouverture du système politique rendant possible la diffusion d'idées politiques diversifiées, la création de nouveaux partis politiques et de plus grandes possibilités d'organisation pour le mouvement populaire.

À Porto Alegre, nous pouvons observer que la démocratisation du système politique a ouvert de nouvelles possibilités d'organisation formelle pour le mouvement urbain. La création de la *UAMPA*, en 1983, est un exemple concret de ces nouvelles possibilités. La démocratisation politique a également permis l'élection au suffrage universel du candidat du PDT à la mairie en 1985, un parti de gauche alors appuyé par le mouvement urbain. Cette élection a constitué une première opportunité politique pour les revendications de démocratisation de l'État et d'une utilisation plus juste des ressources publiques alors portées par le mouvement urbain. Les résultats ont toutefois été décevants du point de vue de ce mouvement, mais ils ont tout de même nourri le débat politique.

Les débats entre ce mouvement et l'administration du PDT sur la nature des Conseils Populaires ont influencé ceux sur la création des instances du BP. Nous pouvons supposer que si ces discussions n'avaient pas eu lieu, le *design* institutionnel du BP n'aurait pas été le même. C'est pourquoi nous considérons que la structure d'opportunité politique est loin d'être une donnée externe comme Tarrow l'envisage. Au contraire, le mouvement urbain de Porto Alegre a contribué à créer cette structure d'opportunité politique. Rappelons que l'Union des associations de résidents de Porto Alegre (*UAMPA*) portait déjà une revendication de démocratisation du budget municipal depuis 1985. Elle a donc contribué à amener les partis politiques à se positionner sur cet enjeu et ainsi à créer une structure d'opportunité politique en faveur d'une innovation institutionnelle telle le BP. Par la suite, c'est le candidat du PT à la mairie, un autre parti politique de gauche, M. Olivio Dutra, qui a été élu en 1988, également appuyé par le mouvement urbain.

D'autre part, de fortes tensions divisaient les membres du PT quant à la pertinence du BP. Selon Baierle (2002), les principales critiques du BP venaient d'ailleurs de l'intérieur du PT. De plus, la participation initiale au BP étant très faible, le maire a dû faire preuve d'une volonté politique sans faille. En décidant d'appliquer tout de même les décisions prises dans le cadre du processus, il lançait un message clair que ce qui était décidé par le BP serait effectivement réalisé. La volonté politique du maire de l'époque, M. Olivio Dutra, et de son équipe, est considérée par plusieurs comme un facteur déterminant pour la poursuite du BP (Avritzer 2005 ; Chavez 2002 ; Fedozzi 2000). Chavez (2002) insiste sur l'importance cruciale de cet élément et critique au passage ceux qui tentent de reproduire l'expérience sans en tenir compte. « *The strong*

*political motivation behind this experience, which tends to be dismissed by some proposals for replication that focus on the managerial and technical aspects of the PB »*

(p.4). Il s'agit donc d'un facteur déterminant pour l'émergence et la viabilité de ce type de processus qui implique un partage du pouvoir avec les citoyens. Selon Teixeira et al. (2004), il faut être prêt à faire face aux différentes difficultés et contradictions qui ne manqueront pas de surgir dans ce type d'innovation.

De plus, la constatation de l'effectivité du processus, c'est-à-dire le respect des décisions prises dans le cadre du processus et l'observation de résultats concrets par la population, représente un élément-clé afin d'expliquer l'augmentation de la participation populaire (Fedozzi 2000 ; Avritzer 2005 ; Santos 2003). Selon Dias (2002), « ce n'est pas l'esprit participatif qui a amené les gens aux réunions du BP, mais la possibilité concrète d'améliorer les conditions sociales à travers l'interférence sur le système de décisions des politiques publiques de la ville » (p.97). C'est donc l'effectivité du processus décisionnel qui a donné sa crédibilité au BP et ainsi permis d'accroître la participation populaire et par le fait même sa légitimité. C'est parce que le maire et son équipe ont respecté les décisions et se sont assurés que celles-ci se concrétisent que la population a commencé à avoir confiance dans le processus et à y participer massivement.

Ajoutons que l'un des premiers obstacles auxquels ont été confrontés les initiateurs du BP a été la résistance de la structure bureaucratique. Baierle (2005) signale que, lors de l'implantation du BP à Porto Alegre :

La technocratie liée à la planification urbaine préférerait se faire hara-kiri plutôt que de questionner ses présupposés élitistes qui l'ont colonisée depuis des décennies. Cela s'est terminé, provoquant une relation schizophrénique entre le BP et le plan d'urbanisme parce qu'autant le BP n'avait pas besoin des préjugés des technocrates, autant il serait naïf de supposer qu'il soit possible de se passer de la contribution technique et qualifiée dans la discussion sur les investissements municipaux (p. 28).

Afin de contourner cet obstacle, il a été nécessaire de changer quelques membres de la direction, dont le responsable de la planification urbaine, mais aussi de créer deux nouveaux organes : le *Cabinet de planification* (GAPLAN) et la *Coordination des relations avec la communauté* (CRC) (Baierle 2005 ; Fedozzi 2000). Réformer l'administration est devenue une condition de réussite afin d'adapter la « machine » interne à la nouvelle réalité du partage du pouvoir avec les citoyens. Il est ainsi nécessaire d'avoir des « porteurs » de cette autre façon de gouverner au sein de l'administration afin de faciliter le changement de culture organisationnelle. La réforme de l'administration a permis de contribuer à la viabilité du BP et elle a été possible parce qu'il y avait une volonté politique réelle.

Finalement, l'investissement de ressources qualifiées en appui au processus par le gouvernement municipal constitue un autre élément illustrant le degré de volonté politique de la mairie de Porto Alegre. L'implication des associations communautaires dans la transmission d'information et la mobilisation des personnes habituellement exclues des débats politiques a joué un rôle important, mais comme l'affirme Abers (1998b), en plus des personnes mobilisées par les associations, il est également important de rejoindre les personnes issues des classes populaires non organisées et des classes moyennes. Pour ce faire, l'embauche par la municipalité de ressources humaines



qualifiées et affectées au processus a représenté un moyen important en ce sens. Baierle (2002) renforce cette idée en ajoutant :

Le BP a encouragé la participation. Dans un premier temps, il s'est appuyé sur les mouvements communautaires et, dans un second temps, a acquis une dynamique propre dépassant la capacité de mobilisation des organisations communautaires. La création du poste de coordonnateur régional ou thématique du BP par le gouvernement en 1992, témoignait déjà de l'effort de toucher de nouveaux publics (p. 50).

Le constat de la double présence d'un mouvement urbain fortement mobilisé et d'une structure d'opportunité politique, que ce mouvement a contribué à construire, nous amène à conclure que sans ces conditions, il n'y aurait pas eu de possibilité de créer un BP. Rappelons ici les propos de Castells (1983) :

*There is no hierarchy between the two kinds of actors in social change. Without social movements, no challenge will emerge from civil society able to shake the institutions of the state through which norms are enforced, values preached, and property preserved. Without political parties and an open political system, the new values, demands, and desires generated by social movements not only fade (which they always do, anyway), but do not light up in the production of social reform and institutional change (p.294).*

Avec le PDT au pouvoir (1985-1989), les demandes du mouvement urbain ne se sont pas transformées en changement réel, le parti au pouvoir n'ayant pas procédé aux changements promis. Toutefois, l'arrivée du PT a permis de reprendre certaines des revendications portées par le mouvement urbain et d'effectuer un changement institutionnel important en implantant un processus de BP.

En reprenant les quatre (4) dimensions de la notion de structure d'opportunité politique identifiées par Giugni (2002), nous pouvons confirmer qu'il y avait effectivement à Porto Alegre (1) une « ouverture relative du système politico-institutionnel » caractérisée par le processus de démocratisation amorcé au début des

années 1980, mais aussi avec la volonté politique manifestée par le maire de Porto Alegre. (2) Nous pouvons également observer une certaine « instabilité des alignements politiques » illustrée notamment par l'appui du mouvement urbain au PDT dans un premier temps, puis au PT par la suite. Cette instabilité s'est également vérifiée lors de l'élection par la population d'un maire du PT en 1988, mais d'une majorité d'élus n'étant pas membre de la coalition politique dirigée par ce parti. Les tensions internes au sein du PT sur le BP constituent un autre facteur illustrant l'instabilité des alignements politiques. (3) « La présence d'alliés parmi les élites politiques » est incontestable étant donné l'appui du mouvement urbain à l'élection du PT et la présence de nombreux nouveaux dirigeants municipaux issus de ce mouvement, autant au niveau politique qu'administratif. (4) « La capacité et la propension de l'État à réprimer la contestation » étaient sans doute très limitées dans une dynamique politique de forte mobilisation populaire ayant réussi à mettre fin à une dictature militaire à travers le pays, mobilisation jugée particulièrement intense à Porto Alegre.

Tous ces éléments nous confirment donc la présence de notre deuxième condition d'émergence du BP, soit la présence d'une structure d'opportunité politique. En plus de ces deux conditions majeures et déterminantes, nous croyons qu'un autre facteur explique également l'émergence du BP de Porto Alegre : la continuité historique des institutions.

### *3.3 Continuité historique des institutions*

Dans le cas du BP de Porto Alegre, nous avons déjà souligné que la mise en place de regroupements régionaux autonomes d'associations de résidents (*Uniao de*

*Vilas, Articulação regional* ou *Conselho Popular*), mis en place par le mouvement urbain de manière autonome dans les années 1970-1980, avait eu un impact direct sur la création de Conseils Populaires par l'administration du PDT (1985-1989). Même si le gouvernement du PDT n'a pas mis en exercice ces nouvelles institutions, et en suivant la logique de la continuité historique des institutions, nous pouvons supposer que celles-ci ont ouvert la voie vers une innovation telle le BP.

À cet effet, nous pouvons constater que le *design* du BP reprend l'idée d'un système décentralisé où le pouvoir est partagé avec la société civile, ainsi que le type de découpage territorial défini précédemment. On retrouve dans le BP les mêmes unités territoriales que celles développées par le mouvement populaire autonome avant lui et repris par le gouvernement du PDT dans sa définition des Conseils Populaires. La différence majeure d'avec le gouvernement du PDT est que les nouvelles institutions créées, inspirées des précédentes, seront mises en œuvre. De plus, le *design* du BP a été élaboré en collaboration avec le mouvement urbain, ce qui explique aussi pourquoi le découpage territorial du BP respecte les dynamiques communautaires existantes. Cela contribue également à expliquer que, dès le départ, le souci de la participation directe des personnes habituellement exclues des débats politiques, soit les personnes en situation de pauvreté, était présent. Selon Avritzer (2005), les pratiques du BP ont pris appui sur celles qui existaient au sein du mouvement urbain et cela constituerait un facteur explicatif de la forte présence des personnes plus pauvres au sein des instances du BP. La pratique des assemblées publiques existait déjà dans certains arrondissements où les associations de résidants étaient mieux organisées.

D'autre part, Fedozzi (2000) note que l'incorporation de critères techniques a également permis de garantir la rationalité du processus qui vise une plus juste répartition des ressources publiques. Ainsi, on assure un certain équilibre entre la participation populaire et la rationalité technocratique. Comme le souligne Gret et Sintomer (2002) dans leur analyse :

C'est parce qu'il s'appuie sur des règles objectives et qu'il favorise la délibération plutôt que les effets de tribune que le Budget Participatif se distingue aussi bien du populisme ... que des idéologies participatives socialistes traditionnelles qui s'en remettaient aveuglément à la spontanéité populaire (p.25-26).

En ce qui a trait aux moments cruciaux, un élément important pour les institutionnalistes historiques, notons la fin de la dictature militaire et l'adoption de la nouvelle Constitution de 1988. Cette dernière a légitimé la participation populaire et a ainsi ouvert la voie au développement de nouvelles institutions faisant place à la participation des citoyens (Avritzer 2005). De plus, contrairement à la réalité canadienne, les municipalités brésiliennes détiennent une existence juridique et des compétences définies dans la Constitution adoptée en 1988 qui, en plus de reconnaître les municipalités comme palier de gouvernement à part entière, a permis l'amorce d'un processus de décentralisation majeur.

*In 1988 a constitutional reform transferred to the municipal governments resources and fiscal independence in a scale without precedents in any other Latin American country ... the new PT administration benefited from higher political autonomy and availability of financial resources without the need for complex negotiations or conflict with other layers of government (Chavez, 2002, 17).*

Les nombreuses responsabilités et la relative autonomie politique des municipalités brésiliennes ont donc contribué à faciliter la mise en place et la consolidation du BP. La décentralisation des responsabilités découlant de la nouvelle

Constitution a amené de nouvelles ressources financières pour la municipalité de Porto Alegre ; ce qui a contribué grandement à consolider le BP. Baierle (2002) remarque que, malgré cette remarquable décentralisation, les municipalités brésiliennes contrôlent toujours moins de 20% des recettes totales du pays et que la tendance est à la baisse étant donnée l'amorce d'un nouveau processus de concentration des ressources vers le gouvernement fédéral. Avritzer (2003b) établit un lien direct entre la nouvelle Constitution et les processus participatifs à l'échelle municipale. « La reconnaissance de l'importance de la participation des associations civiques au sein du processus de planification urbaine fut l'un des héritages de la Constitution de 1988 qui a amené des changements importants au niveau local » (p.573).

L'élection du PT pour la première fois en 1988 à la tête plusieurs municipalités importantes, dont celles de Porto Alegre, Sao Paulo, Belo Horizonte, et Vitória (Abers 1998b ; Santos 2003), constitue sans aucun doute un autre moment crucial. Ce nouveau parti s'est fait le relais de deux revendications fondamentales et historiques du mouvement urbain : (1) la démocratisation de l'État et (2) une plus juste utilisation des ressources publiques visant l'amélioration des conditions de vie des personnes qui en avaient le plus besoin.

Nous devons toutefois nuancer ce phénomène de continuité historique des institutions dans le cas du BP car celui-ci s'inscrit également en rupture avec la logique des institutions précédentes existant à Porto Alegre. La forte résistance de l'appareil technocratique illustre cette rupture d'avec les pratiques antérieures. En effet, même s'il en reprend certains éléments, la logique qui sous-tend le BP est complètement différente.

Pour reprendre les catégories de Hall (1993), nous pouvons parler d'un changement de troisième niveau ou d'un changement de paradigme, car c'est la logique même des rapports entre l'État et la société civile qui est transformée avec le BP. En effet, la création des Conseils populaires par le gouvernement du PDT ne visait aucunement à partager le pouvoir avec la société civile, alors que c'est le but du BP et le principal élément qui caractérise cette innovation institutionnelle. Le processus de BP de Porto Alegre s'inscrit donc dans un mouvement de continuité et de rupture avec les institutions précédentes, un processus où le mouvement urbain et le gouvernement du Parti des Travailleurs ont joué un rôle déterminant. Notre analyse de l'émergence du BP de Porto Alegre démontre l'importance de considérer à la fois les facteurs institutionnels et les facteurs non-institutionnels.

Le chapitre qui suit s'intéresse à la municipalité de Montréal et de manière plus particulière à l'émergence d'une expérience de BP au sein de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal.

## CHAPITRE 5 : VERS UN BP À MONTRÉAL?

Ce chapitre a pour objectif de vérifier la présence à Montréal de conditions d'émergence d'un BP, similaires ou équivalentes à celles observées à Porto Alegre. Nous commençons notre analyse par une brève présentation de l'expérience de BP en cours d'implantation à l'échelle de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal (ci-après Plateau). Tout au long de notre analyse, nous traçons les similitudes et les différences entre les municipalités de Montréal (Canada) et de Porto Alegre (Brésil).

### **1. Le BP au sein de l'arrondissement du Plateau-Mont-Royal**

Au début de ce projet de recherche en septembre 2003, rien ne nous indiquait qu'il était possible d'entrevoir l'implantation d'un BP à Montréal, même à l'échelle d'un arrondissement. Toutefois, en octobre 2004, le Conseil d'arrondissement du Plateau a adopté une résolution unanime demandant à ses services professionnels de faire des recommandations aux élus quant à un processus de participation publique sur le budget. À ce jour, aucun rapport provenant des services professionnels n'a été déposé officiellement au Conseil d'arrondissement du Plateau.

Avant de retracer les étapes de développement du BP au sein de l'arrondissement du Plateau, rappelons que c'est afin de contrer le mouvement défusionniste à Montréal que le maire Tremblay a proposé un modèle organisationnel d'une ville décentralisée dans lequel on retrouve des arrondissements et des mairies d'arrondissement (Roussopoulos 2005 ; Quesnel, Bhérer et Sénécal 2005). Cette décentralisation n'a

toutefois pas empêché quinze (15) municipalités de banlieue de se retirer de la nouvelle Ville de Montréal suite à l'épisode référendaire de juin 2004. Ces arrondissements résultant du nouveau modèle organisationnel de la Ville de Montréal détiennent maintenant leur propre budget de fonctionnement et d'investissement ; ce qui rend maintenant possible l'émergence de BP à cette échelle ; ce qui nous ramène à l'expérience de BP en cours au sein de l'arrondissement du Plateau.

Ainsi, quelques mois après la résolution d'octobre 2004, soit en janvier 2005, la mairesse de l'arrondissement du Plateau, Mme Helen Fotopulos, a participé au Forum des autorités locales et au Forum social mondial (FSM) à Porto Alegre, au Brésil. Elle a alors rencontré plusieurs acteurs (chercheurs, leaders communautaires, fonctionnaires, élus) afin d'approfondir sa connaissance du BP.

En février 2005, Mme Fotopulos a annoncé, lors d'une assemblée publique, son intention de doter l'arrondissement du Plateau d'un processus de BP inspiré de Porto Alegre, mais adapté à la réalité montréalaise et à celle du Plateau. Elle a alors souligné que cette démarche s'inscrivait dans un parcours amorcé depuis quelques années visant à développer la démocratie participative au sein de cet arrondissement. Elle a également informé les personnes présentes de son intention de demander à l'Office de consultation publique de Montréal (OCPM) de l'accompagner dans l'élaboration de ce processus<sup>17</sup>. Le président de l'OCPM était d'ailleurs présent à cette assemblée. L'OCPM a été

---

<sup>17</sup> Propos exprimés lors de la soirée d'information sur le Forum social mondial de Porto Alegre tenue le mercredi 16 février 2005.



institué en 2002 afin de réaliser les mandats de consultation publique à Montréal sur demande du Conseil municipal ou du Comité exécutif de la Ville de Montréal.

En mars 2005, le Centre d'écologie urbaine, un organisme situé dans l'arrondissement du Plateau, a convoqué une rencontre avec divers leaders communautaires du territoire afin de faire le point sur l'avancement du projet de BP et de vérifier leur intérêt à s'impliquer dans ce dossier. Il a alors été décidé de créer un comité sur le BP et d'inviter l'arrondissement à y déléguer un fonctionnaire. Aucun fonctionnaire de l'arrondissement n'a participé aux travaux du comité.

En avril 2005, le Conseil d'arrondissement du Plateau a adopté une résolution visant l'embauche d'un consultant<sup>18</sup> pour l'élaboration d'un BP. Le consultant a alors travaillé à la fois avec les organismes communautaires réunis à l'initiative du Centre d'écologie urbaine et avec certains directeurs des services de l'arrondissement afin de formuler une proposition de processus adaptée au contexte local.

En mai 2005, la mairesse de l'arrondissement du Plateau a rencontré le Comité des organismes communautaires afin d'échanger sur la possibilité et les modalités de réalisation d'une première expérience limitée à très court terme. Il a alors été convenu que les résidants du Plateau seraient invités à participer à un processus allégé de BP avant l'adoption du budget de l'arrondissement en octobre 2005. Tous reconnaissaient alors que l'initiative aurait essentiellement une visée pédagogique et permettrait de jeter

---

<sup>18</sup> Tel que mentionné à la page 35, le consultant embauché par l'arrondissement est également l'auteur de ce texte.

les bases pour le prochain exercice à réaliser en 2006. On convenait également qu'il devait y avoir un aspect décisionnel, si minime soit-il. Cette expérience n'a pas été réalisée.

En septembre 2005, le Conseil d'arrondissement du Plateau a adopté de manière unanime une résolution demandant au Comité exécutif de la Ville de Montréal de mandater l'OCPM afin de mener une consultation publique sur le processus de BP à être implanté sur le Plateau. Rappelons que seuls le Comité exécutif ou le Conseil municipal de la Ville de Montréal peuvent donner des mandats à l'OCPM. Le Comité exécutif a alors accepté de mandater l'OCPM si l'arrondissement payait les frais relatifs à cette consultation. L'arrondissement n'a pas voulu défrayer ces coûts. Il n'y a donc pas eu de consultation publique sur le processus de BP. C'est également au mois de septembre que le consultant embauché par l'arrondissement a déposé son rapport dans lequel il propose une démarche de BP<sup>19</sup>.

En novembre 2005, des élections municipales se sont déroulées à Montréal. L'équipe de Mme Fotopulos a remporté la mairie d'arrondissement et cinq (5) des six (6) districts électoraux du Plateau. Précisons que Mme Fotopulos est membre de l'Union des citoyens et citoyennes de l'île de Montréal (UCÎM), parti qui a remporté les élections à la mairie de Montréal et qui forme la majorité au conseil municipal. Mme Fotopulos est également membre du Comité exécutif de la Ville de Montréal.

---

<sup>19</sup> Disponible en ligne : [ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/arr\\_pla\\_fr/media/documents/budget\\_participatif.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/arr_pla_fr/media/documents/budget_participatif.pdf).

En décembre 2005, l'arrondissement du Plateau a tenu une rencontre publique de présentation de son budget telle que la loi l'y oblige. Suite à des questions provenant du public, Mme Fotopulos a réitéré son engagement à mettre en place un processus de BP en vue de l'adoption du prochain budget.

En février 2006, ne détenant aucune information sur l'avancée ou non du projet de BP, le comité regroupant des organismes communautaires du Plateau a envoyé une lettre à Mme Fotopulos lui demandant, d'une part, de préciser son calendrier de réalisation pour la mise en place du BP et, d'autre part, de définir de quelle manière elle entendait collaborer avec le Comité dans ce dossier. À la fin du mois de mars 2006, le directeur de cabinet de Mme Fotopulos, M. Richard Côté, a expédié une lettre au Comité afin d'informer ses membres que le travail avançait et que la mairesse annoncerait sous peu la tenue d'une conférence de presse où tous les détails relatifs au processus de BP seraient dévoilés. Lors de la rencontre du Conseil d'arrondissement du 3 avril 2006, Mme Fotopulos a effectivement annoncé la tenue d'une conférence de presse sur le BP pour le 25 avril.

Le 13 avril, M. Côté a fait parvenir une invitation à tous les membres du Comité des organismes communautaires afin que ceux-ci assistent à une rencontre de « pré-dévoilement » du processus de BP en présence de la mairesse et de quelques élus. Cette rencontre était prévue pour le vendredi 21 avril (la conférence de presse a été annoncée pour le mardi 25 avril). Plusieurs membres du Comité ont assisté au pré-dévoilement du processus et des documents devant être disponibles à la population. Les réactions ont alors été mitigées. Certains ont souligné la qualité des documents et exprimé une

certaine satisfaction devant le fait qu'il se passait enfin quelque chose de concret à partir de quoi il serait possible de construire dans l'avenir. D'autres ont remis en question de manière plus fondamentale le processus proposé en soulignant l'absence de réel partage de pouvoir avec les citoyens ; ce qui constitue selon eux une caractéristique essentielle du BP de Porto Alegre dont la mairesse prétend s'inspirer. On a alors demandé aux élus présents de ne pas utiliser l'appellation « BP » s'ils n'avaient pas l'intention d'inclure un aspect décisionnel dans le processus. Suite à cette rencontre, des discussions se sont poursuivies pendant le week-end. La mairesse a finalement apporté des modifications et proposé une démarche qui implique la participation des citoyens à la prise de décision. De plus, elle a confirmé la présence de deux citoyens au sein d'un comité ad hoc responsable d'accompagner le processus de BP pour la première cuvée. Malgré que la mairesse ne soit pas allé aussi loin que ce que souhaitaient les organismes communautaires, ces derniers ont jugé les modifications proposées acceptables dans le contexte d'une première expérience. Ils ont alors émis un communiqué de presse favorable à l'initiative de l'arrondissement du Plateau dans lequel ils invitaient l'ensemble de la population et les groupes communautaires à participer.

Le 17 mai 2006, environ 150 personnes ont assisté à la première assemblée publique dans le cadre du BP du Plateau. Il s'agissait essentiellement d'une rencontre d'information sur le processus budgétaire au sein de la Ville de Montréal et des arrondissements, ainsi que d'une présentation détaillée du budget de l'arrondissement. Chaque personne présente a reçu une copie de cette dernière présentation. Notons que la mairesse avait fait parvenir une lettre d'invitation à tous les résidants du Plateau dans

laquelle elle expliquait brièvement le processus et donnait les dates des quatre (4) rencontres prévues.

Le 7 juin 2006, c'est plus de deux cents (200) personnes qui se sont déplacées afin de participer à la rencontre à laquelle les citoyens étaient invités à faire part de leurs priorités concernant le budget d'investissement de l'arrondissement. L'arrondissement a dû ajouter une réunion supplémentaire étant donné le trop grand nombre de citoyens souhaitant s'exprimer sur la question. Soixante-dix-sept (77) mémoires, rédigés par des citoyens et des organisations locales, ont été officiellement déposés à l'arrondissement dans le cadre du BP.

Une autre assemblée est prévue à la fin du mois d'août afin de délibérer et de décider des priorités d'investissement à partir de scénarios élaborés suite aux rencontres de juin. Finalement, une assemblée publique d'évaluation du processus se tiendra en novembre. Il est évidemment trop tôt pour évaluer la portée et les limites de cette expérience et ce n'est pas l'objet de cette recherche. Cela représenterait toutefois un objet d'étude fort pertinent pour l'avenir.

Revenons maintenant à notre objectif, c'est-à-dire d'évaluer la présence ou non de conditions d'émergence d'un BP à Montréal. Rappelons que nous partons de l'expérience du Plateau, mais que notre ambition est d'évaluer la situation pour l'ensemble de la Ville de Montréal.

## **2. Évaluation des conditions d'émergence d'un BP à Montréal**

Nous reprenons maintenant de manière systématique les conditions d'émergence que nous avons repérées dans l'étude du cas du BP de Porto Alegre. Nous évaluons ainsi la présence (1) d'un mouvement urbain ; (2) d'une structure d'opportunité politique ; et (3) d'institutions ayant ouvert la voie à un BP. Pour chacune des conditions d'émergence, nous tentons d'évaluer son existence à l'échelle de l'arrondissement du Plateau, ainsi qu'à l'échelle de la Ville de Montréal. Nous traçons également les similitudes et différences avec le cas de Porto Alegre.

### *2.1 Mouvement urbain*

L'expérience du Plateau a permis de mettre en lumière le rôle déterminant joué par les organismes communautaires regroupés dans la concrétisation de l'engagement politique de la mairesse. Ils ont contribué à ce que cet engagement se réalise, mais ils ont aussi participé à la définition du processus. Ils ont appuyé publiquement le projet et invité l'ensemble de la population et des organismes communautaires à y participer. Nous pouvons ici tracer des liens avec l'expérience du BP de Porto Alegre qui a résulté d'un compromis entre ce qui était souhaité par la mairie et ce qui était proposé par l'Union des associations de résidants de Porto Alegre. Nous avons ici une situation similaire où le BP a aussi découlé d'un compromis entre les propositions des organismes communautaires et le projet de la mairie d'arrondissement, compromis jugé acceptable par les deux parties.

Pour comprendre le rôle du mouvement urbain dans la genèse du BP du Plateau, il nous faut toutefois revenir un peu plus loin en arrière et élargir notre champ d'analyse.

En effet, l'idée d'un BP à Montréal a fait son chemin grâce au travail de citoyens organisés non seulement sur la base d'un arrondissement, mais aussi à l'échelle montréalaise. Regardons comment ces citoyens organisés ont réussi à construire un « discours légitime » et à « mobiliser des ressources » autour de l'idée d'un BP à Montréal.

En 1999, l'organisation non-gouvernementale (ONG) de solidarité internationale Alternatives a invité le maire de Porto Alegre, M. Raul Pont à faire une tournée à Montréal et au Québec afin de parler du BP. En 2001, le Centre d'écologie urbaine a organisé un premier Sommet citoyen sur l'avenir de Montréal où la démocratie et l'expérience du BP de Porto Alegre ont occupé une place centrale. Les organisateurs avaient alors invité un chercheur brésilien afin de présenter l'expérience de Porto Alegre et ainsi susciter l'intérêt chez les militants du mouvement urbain, les universitaires, les élus et les fonctionnaires. Cet événement s'est organisé avec très peu de ressources et a rassemblé un peu plus de deux cents (200) personnes. Suite à cette rencontre, il a été décidé d'organiser un deuxième Sommet citoyen en mars 2002. Le 2<sup>e</sup> Sommet citoyen intitulé *Vers la grande cité écologique et démocratique* a regroupé plus de quatre cents (400) personnes. Suite à cet événement, le Centre d'écologie urbaine a mis sur pied un Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté (GTDMC) dans le but de concrétiser certaines idées issues du Sommet citoyen et de les acheminer lors du Sommet de Montréal, un autre sommet organisé cette fois-ci à l'initiative du maire de Montréal. Ce dernier événement était prévu pour juin 2002 et devait regrouper divers intervenants montréalais afin de déterminer les priorités de la nouvelle Ville de Montréal résultant de la fusion des 28 municipalités de l'île.

On peut observer un certain impact des deux premiers Sommets citoyens et du travail du GTDMC en consultant le document préparatoire du Sommet de Montréal (organisé à l'initiative du maire de Montréal) qui dresse un état de situation de la démocratie à Montréal.

Dans les principales démocraties occidentales, la consultation et la participation publiques font partie intégrante des modes de gestion modernes. Dans les municipalités européennes, et particulièrement en France, la démocratie de proximité occupe une place importante dans le paysage politique local. En Amérique du Sud, l'expérience du Budget Participatif dans la ville de Porto Alegre, métropole du Brésil avec 1 300 000 citoyens, s'avère un exemple de démocratie de participation de plus en plus cité dans le monde et constituant une référence pour le développement de pratiques de consultation publique en milieu urbain (Ville de Montréal 2002, 25).

C'est ce document qui a servi de base aux discussions du Sommet de Montréal en ce qui a trait aux enjeux démocratiques. On remarque déjà l'intégration d'éléments de discours issus des Sommets citoyens. Une des rencontres du Sommet de Montréal portait sur le thème de la démocratie. Celle-ci s'est tenue le 10 avril 2002. Lors de cette rencontre, la proposition suivante a été retenue :

Réaliser, en lien avec la question de la dotation des arrondissements, un projet-pilote de participation publique, par étapes, portant sur la préparation des budgets des arrondissements, en s'inspirant de l'expérience de Porto Alegre, au Brésil (Ville de Montréal 2002b, 4).

Cette proposition découlait directement du 2<sup>e</sup> Sommet citoyen et était portée par des membres du GTDMC créé à la suite de l'événement. Roussopoulos (2005), nous raconte toutefois comment cette proposition a été rapidement mise sur une voie de garage.

*The June 5th and 6th decision-making Montreal Summit was chaired by Mayor Tremblay and functioned on the basis of 'consensus' with little discussion of what was on the agenda. When the proposition on participatory budgeting was opened to discussion, the first objection to the idea was from the president of the blue-collar workers who not only did not agree with the*



*basic idea but did not want labour contracting negotiations to be open to public scrutiny. His objection was immediately seconded by the president of the National Bank of Canada who added his reservations, namely, that such an important exercise as public finances were not matters for citizen participation. The Mayor quickly took the matter off the agenda since consensus was not attainable on this issue (p.298-299).*

Malgré le fait que la proposition n'ait pas été retenue officiellement, l'idée d'un BP à Montréal a continué à faire son chemin. Par exemple, le GTDMC du Centre d'écologie urbaine, en collaboration avec l'ONG Alternatives, a tenu plus d'une vingtaine d'ateliers dans différents groupes communautaires présentant l'expérience du BP de Porto Alegre et suscitant la réflexion sur la pertinence d'une initiative de ce type à Montréal, mais aussi dans d'autres municipalités québécoises dont Québec, Sherbrooke et Trois-Rivières. Le GTDMC a également organisé, en septembre 2004, le 3<sup>e</sup> Sommet citoyen sur l'avenir de Montréal intitulé *Vers la démocratie participative – Un agenda citoyen*. Ce dernier événement a regroupé plus de cinq cents (500) personnes et a mis en avant une proposition d'*Agenda citoyen pour la démocratie participative à Montréal* qui incluait une proposition de BP. On peut notamment y lire : « Notre vision de la démocratie est inclusive et globale et elle repose sur des valeurs comme l'égalité et la justice sociale, l'équité et la solidarité. À Montréal, nous croyons qu'il est nécessaire de démocratiser la démocratie » (GTDMC 2005, 2). Plus loin, on y va d'une proposition qui vise directement l'instauration d'un BP à Montréal :

Un budget participatif, en s'inspirant des expériences en cours au Brésil et dans d'autres villes d'Amérique du Sud et d'Europe, doit être mis en place dans les arrondissements de Montréal et à l'échelle de la ville. Cette gouvernance implique que tous les citoyens puissent déterminer les priorités et l'allocation conséquente des ressources du budget municipal. Ce budget participatif renforce la démocratie et la citoyenneté d'une manière pratique et concrète. Nous croyons qu'il conduira également à une plus grande égalité et davantage de justice sociale (p.3).

On remarque que les auteurs de ce texte établissent une relation entre la démocratie participative et la justice sociale. Cette fois-ci, contrairement au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>e</sup> Sommet citoyen, les organisateurs avaient invité non seulement des experts brésiliens afin de mettre en valeur l'expérience du BP de Porto Alegre, mais aussi des intervenants d'Europe qui ont présenté comment le BP se déploie également sur ce continent. De multiples expériences françaises et britanniques ont alors été présentées. On y a également souligné l'existence de BP au Portugal, en Espagne, en Allemagne et en Italie. Cette stratégie visait à légitimer la pratique du BP en voulant éviter qu'elle soit exclusivement associée à Porto Alegre et en démontrant qu'il était possible et souhaitable de se doter d'un tel processus dans les villes « du Nord ». Lors de cet événement, la mairesse du Plateau a eu l'occasion de présenter les différentes composantes de la démocratie participative implantées au sein de son arrondissement (qui n'incluait pas encore de BP). Soulignons que le Sommet citoyen s'est tenu en septembre 2004 et que c'est lors de la réunion du Conseil d'arrondissement du Plateau suivant immédiatement l'événement, soit en octobre 2004, qu'une résolution demandant aux services professionnels de faire des recommandations sur un processus de participation publique lié au budget a été adoptée. En parallèle du 3<sup>e</sup> Sommet citoyen, le GTDMC a également organisé une réunion avec le Chantier sur la démocratie, un organe créé par la Ville de Montréal afin de mettre en œuvre les recommandations du Sommet de Montréal. En plus des membres réguliers du Chantier, des fonctionnaires de la Ville de Montréal et de certains arrondissements ont assisté à cette rencontre qui visait à présenter l'expérience du BP de Porto Alegre en présence de deux experts brésiliens.

En plus des citoyens organisés autour du Centre d'écologie urbaine, d'autres groupes ont également tenu des activités publiques faisant une large place aux enjeux de démocratie urbaine et au projet de BP. Par exemple, en juin 2005, l'ONG de solidarité internationale Alternatives tenait ces *Journées Alternatives* à Montréal et proposait un axe complet de sa programmation sur le thème « Prendre la ville » ; ce qui témoigne de l'intérêt croissant des villes, même pour les organisations principalement préoccupées par les questions internationales. Dans le cadre de cet événement rassemblant plus de quatre cents (400) personnes, un atelier a été consacré au BP et à sa pertinence dans le contexte canadien. Une représentante de la municipalité de Guelph, en Ontario, a ainsi pu présenter la seule expérience canadienne de BP à l'échelle municipale. Un chercheur de l'Université de Toronto y a présenté les démarches entreprises par le mouvement urbain de cette municipalité qui s'est donné comme objectif que 10% du budget municipal soit décidé dans le cadre d'un BP en 2010. Il a aussi présenté l'expérience de BP au sein du *Toronto Community Housing*, une corporation qui gère des logements sociaux pour plus de 160 000 locataires. La mairesse du Plateau a également eu l'occasion de décrire ce qui existe en terme de démocratie participative au sein de son arrondissement. Elle a alors réitéré son intention de développer un BP inspiré de Porto Alegre, mais adapté à la réalité du Plateau.

D'autre part, le collectif citoyen D'abord Solidaires a tenu, en juin 2006, à Montréal, le premier *Forum national sur la démocratie municipale* de l'histoire du Québec. Plus de deux cent cinquante (250) personnes ont participé à cet événement où il a notamment été question de BP. La mairesse Fotopulos était encore à l'avant-plan lors de cet événement. Une élue de la municipalité de Trois-Rivières a d'ailleurs souligné

que ce qui se passait sur le Plateau en matière de BP était suivie avec attention non seulement à Montréal, mais aussi dans d'autres municipalités québécoises. D'abord Solidaires a également publié et diffusé en 2005 son *Agenda citoyen : pour une démocratie municipale participative, inclusive et solidaire*<sup>20</sup> dans lequel on cite en exemple le BP.

On peut donc constater que des groupes de citoyens font activement la promotion de la démocratie participative et du BP à Montréal. Toutefois, malgré leur succès à rassembler plusieurs centaines de personnes lors d'activités ponctuelles (Sommets citoyens, Journées Alternatives, Forum national sur la démocratie municipale), ces groupes ne réussissent pas à mobiliser les réseaux d'organisations communautaires existant afin de constituer une réelle force politique. À Porto Alegre, nous avons vu que le réseau des associations de résidants avait joué un rôle déterminant dans la promotion de l'idée de démocratisation du budget municipal, mais aussi dans l'élaboration concrète d'une procédure et dans sa mise en œuvre. Comment se fait-il que les organisations communautaires montréalaises ne portent pas d'emblée une initiative comme le BP qui met en avant les valeurs de démocratie et de justice sociale partagées par ces groupes? Pour répondre à cette question, nous proposons un bref retour historique.

Commençons par rappeler qu'un mouvement urbain prend racines dans les quartiers populaires de Montréal dans les années 1960 avec la mise en place de comités de citoyens. Il remet alors en question, d'une part, la conception de l'administration municipale comme une entreprise et, d'autre part, il veut mettre au centre du mandat de

---

<sup>20</sup> Disponible en ligne. <[www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id\\_article=165](http://www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id_article=165)>.

la municipalité la réponse aux besoins de sa population tel le logement social, la qualité des parcs, le transport urbain, la consommation, etc. (Favreau 1989 ; Linteau 1992 ; Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996) dans la perspective d'une « une ville plus humaine, plus écologique, mieux aménagée » (Hamel 1991, 95). Le mouvement urbain remettait alors en cause la façon de gouverner et de concevoir la ville du maire Drapeau. À cet effet, ce mouvement s'est fait le porteur de revendications visant la démocratisation de la ville. Comme l'a mentionné Hamel (1991) :

La revendication démocratique constitue un dernier élément important qui a été partagé par l'ensemble des mouvements urbains montréalais, et ce, sous plusieurs angles. D'abord celui de l'extension de la démocratie représentative : ils ont demandé que tous les citoyens soient informés et consultés en matière de politiques publiques. Ensuite, celui du fonctionnement de la vie démocratique. Les mouvements sociaux contestant le monopole exercé par la bureaucratie d'État sur la gestion des équipements et services collectifs. Enfin, celui du renouvellement de la démocratie ; à ce sujet, les mouvements urbains montréalais, comme ceux des autres villes nord-américaines, ont mis de l'avant l'idée d'une démocratie participative, qui s'opposait vigoureusement à la démocratie élitiste caractéristique de la gestion de la plupart de ces villes (p.96)

Selon Shragge (2006), une partie du mouvement urbain des années 1960 était alors inspiré par les courants de la nouvelle gauche, notamment par le rejet des solutions imposées par le haut, par le lien établi entre le personnel et le politique, ainsi que par sa proposition d'une démocratie radicale qui mettait de l'avant la participation directe des citoyens à la prise de décisions.

La réalité a toutefois rattrapé les acteurs de ce mouvement à la fin des années 1960 qui ont dû constater leur échec à transformer les rapports sociaux dans la ville. Ce constat a amené les acteurs à chercher de nouvelles avenues. Deux voies se sont alors

présentées : l'action politique et le développement de services collectifs gérés par les citoyens (Favreau 1989 ; Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996).

Ainsi, une panoplie de services collectifs a vu le jour à partir de la fin des années 1960 et durant les années 1970. Selon Germain et al. (2004) :

On passe donc des comités de citoyens aux groupes populaires, définis comme des regroupements de personnes qui s'identifient aux classes populaires et remettent en question la société globale. Le référent du quartier ou de la paroisse est donc évacué au profit de celui des classes populaires (p.131).

On assiste ainsi à la création d'associations de locataires, de cliniques populaires de santé, de groupes de défense des droits sociaux, de garderies populaires, d'associations de consommateur, de coopératives d'habitation, de groupes d'éducation populaire, etc. (Favreau 1989 ; Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996).

Du côté de l'action politique, certains militants ont investi dans la création du Front d'action politique (FRAP) qui s'est présenté aux élections municipales de 1970. Ces élections se sont déroulées dans un contexte de crise politique (Crise d'octobre) et ont vu l'équipe du maire Drapeau rafler tous les sièges de conseillers. L'expérience du FRAP lors des élections de 1970 n'ayant pas été concluante et n'ayant surtout pas réussi à modifier les rapports de pouvoir dans la ville, le maire Drapeau étant encore plus solidement en place suite à cette élection, certains militants se sont alors radicalisés et engagés dans les organisations politiques En lutte et la Ligue communiste marxiste-léniniste (Favreau 1989 ; Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996). Au même moment, après avoir pris un peu de distance avec l'expérience du FRAP, d'autres militants ont plutôt décidé de créer un nouveau parti politique qui deviendra le

Rassemblement des citoyens et des citoyennes de Montréal (RCM). Ce dernier a pris le pouvoir à Montréal en 1986 et l'a exercé jusqu'en 1994.

Favreau (1989) tente de résumer ainsi l'esprit qui régnait au sein du milieu communautaire montréalais pendant les années 1980 : « Déçus par le P.Q. [Parti Québécois], échaudés par les 'm-l' [marxistes-léninistes], voilà qui traduit bien le sentiment général du début des années 1980 » (p.35). Cela explique en partie pourquoi les groupes communautaires, plutôt que d'être portés par de grands projets politiques et axés sur l'organisation de mobilisations massives, se sont mis à développer de multiples solutions, toutes plus innovatrices les unes que les autres, afin de répondre concrètement aux besoins de la population. C'est ce qui amène Hamel (1991) à affirmer que « vraisemblablement, la diversité et la surmultiplication des groupes ont compensé la faiblesse des mobilisations de masse » (p.30).

C'est aussi pendant les années 1980 que le milieu communautaire, dans un contexte de crise économique, a commencé à s'impliquer directement dans le développement économique local (Favreau 1989 ; Hamel et Sylvestro 2005 ; Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996 ; Shragge 2006). On assiste ainsi à la création des premières Corporations de développement économique communautaire (CDÉC) ; ce qui illustre un certain changement stratégique de certains acteurs au sein du milieu communautaire. En effet, selon Germain et al. (2004), la CDÉC est une organisation d'un nouveau type.

[La CDÉC] se construit sur un partenariat entre organismes communautaires, organisations syndicales, institutions publiques et milieux d'affaires... Ces organismes favorisent la coopération d'acteurs associés non seulement à la

société civile (organismes communautaires et syndicats) mais aussi au marché (gens d'affaires) et à l'État (diverses institutions publiques qui offrent des services locaux) (p.132).

La CDÉC est un exemple intéressant permettant d'illustrer la montée des idées relatives à la concertation et à la gouvernance locale. En effet, celle-ci vise à regrouper l'ensemble des acteurs locaux qui sont appelés à mettre ensemble leurs ressources (et de côté leurs divergences) afin de contribuer collectivement au développement économique et social d'une communauté. Ces idées sont très présentes dans les années 1980. Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond (1996) résument le changement en cours ainsi : « l'affrontement fait tranquillement place à une concertation prudente » (p.37). À la suite des CDÉC, Montréal a aussi vu naître, pendant cette période, les premières Tables de concertation locale ou Tables de quartier.

Les tables intersectorielles de concertation de quartier regroupent elles aussi une diversité d'acteurs locaux et sont souvent assorties de tables consacrées à des domaines précis : l'aménagement, les jeunes, le loisir, etc. ... Dans certains quartiers, ce qui fait office de table de concertation (par exemple, un conseil communautaire) se définit exclusivement au service du développement social, alors que, dans d'autres quartiers, l'arrimage avec le développement économique local est plus fort. Certaines tables ne regroupent que des organismes communautaires alors que d'autres ont un membership beaucoup plus varié (Germain et al. 2004, 132).

Malgré le fait que les énergies du milieu communautaire au début des années 1980 aient été prioritairement investies dans le développement de solutions collectives aux problèmes sociaux urbains, Favreau (1989) note tout de même que :

Après avoir pourtant réfléchi de façon globale au développement de Montréal à partir d'un Sommet populaire qui aura tenu des assises à deux reprises (1980 et 1982), bon nombre de groupes ont commencé à penser sérieusement à fournir un coup de main et à appuyer, de façon critique et autonome, le RCM » (p.178).



Selon Favreau (1989), l'appui des groupes populaires et des syndicats a contribué à la victoire du RCM en 1986. Il remarque également que plusieurs candidats du RCM ont un passé d'engagement social dans ces milieux. Hamel (2003), de son côté, souligne les liens étroits existants entre le RCM et les organisations communautaires depuis sa création en 1974. Ainsi, tous les espoirs étaient permis avec l'élection du RCM en 1986, comme l'illustre le commentaire suivant :

En portant le RCM au pouvoir à l'hôtel de ville, les Montréalais mettaient fin à plus de 25 ans d'autocratie et de conservatisme. Pour la première fois à Montréal, une administration municipale prônait une politique sociale progressiste : décentralisation du pouvoir, consultations pour susciter une plus grande participation des citoyens, priorité aux transports en commun plutôt qu'à l'automobile, appui aux milieux populaires et communautaires comme acteurs autonomes importants à l'échelon local et beaucoup d'autres mesures encore (Sévigny 2001, 55).

On ne peut s'empêcher ici de remarquer les similitudes avec l'expérience du Parti des Travailleurs (PT) de Porto Alegre. D'ailleurs, lors de la rencontre publique de février 2005 qui suivait son retour de Porto Alegre, Helen Fotopulos a fait le même constat. « J'ai retrouvé chez ceux et celles à l'origine du BP des similarités importantes dans leurs idéaux et ceux qui ont donné naissance au RCM et qui ont sonné le glas du règne autoritaire de Jean Drapeau<sup>21</sup> ».

L'exercice du pouvoir par le RCM à Montréal a toutefois engendré une forte déception pour ceux qui envisageaient une démocratisation radicale de la ville. Roussopoulos (2005) rappelle en des termes durs l'écart important entre le programme du RCM, résolument engagé en faveur de la décentralisation du pouvoir vers les citoyens dans les quartiers, et ce que ce parti a réalisé concrètement une fois au pouvoir.

---

<sup>21</sup> Propos exprimés lors de la soirée d'information sur le Forum social mondial de Porto Alegre tenue le mercredi 16 février 2005.

« *In a cowardly slight of hand, it backtracked on this key commitment, sowing bitterness and a sense of betrayal among the communitarian milieu which poisoned municipal politics activism for decades to com* » (p.293). On remarque que Roussopoulos invoque les conséquences futures de ce changement de cap sur l'engagement (ou plutôt le désengagement) des groupes communautaires dans la politique municipale.

En plus du passage d'une stratégie axée sur la confrontation vers la concertation et le partenariat, un phénomène parallèle a aussi commencé à prendre de l'importance à partir des années 1980. Il s'agit de la professionnalisation du milieu communautaire. Par exemple, Germain et al. (2004) ont remarqué que :

Les postes de direction, de coordination ou d'agent de développement sont de plus en plus occupés par des personnes engagées plus pour leurs compétences et leur expérience que pour leur engagement militant. On s'éloigne donc des fonctions purement revendicatives qui ont été à l'origine de bien des associations (p.134).

Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond (1996) parlent même d'une certaine « technocratisation et d'une professionnalisation des groupes » (p.37). Les années 1990 et 2000 ont vu ces tendances renforcées. Les partenariats formels entre des organismes communautaires et l'État sont maintenant monnaie courante, les groupes acceptant même de se positionner comme étant complémentaires à l'État (Mayer, Lamoureux et Panet-Raymond 1996). Plusieurs questionnent actuellement le rôle politique des organismes communautaires en demandant s'ils sont toujours moteurs de changement social (Roussopoulos 2005 ; Shragge 2006). En d'autres mots, les organismes communautaires montréalais participent-ils d'un mouvement urbain visant à transformer

les rapports de domination dans la ville? Hamel (2001b) apporte un éclairage intéressant à cette question en distinguant le milieu communautaire du mouvement urbain.

Il est important ici de clarifier la différence qui existe entre le milieu communautaire et les mouvements sociaux, même s'il est vrai que depuis les années 1960, dans le contexte montréalais, l'action des mouvements sociaux et celle du milieu communautaire ont souvent convergé... Ainsi, le milieu communautaire a fourni des réseaux et un espace aux mouvements sociaux et notamment aux mouvements urbains sans lequel ces derniers n'auraient pu élaborer leurs projets avec l'ampleur qu'ils sont parvenus à leur donner. L'exemple du mouvement urbain sur le terrain du développement économique local est significatif à ce sujet... À l'inverse du milieu communautaire dont les modes d'expression ne sont pas d'emblée conflictuels - bien qu'ils puissent l'être à l'occasion -, l'action des mouvements sociaux est toujours engagée dans des formes organisationnelles qui remettent en question des pouvoirs sociaux ou les politiques instituées (p.438).

Tous ne font pas cette distinction. Par exemple, le Comité aviseur de l'action communautaire autonome, qui regroupe l'ensemble des secteurs de l'action communautaire autonome du Québec, utilise systématiquement l'expression « mouvement communautaire autonome » en référence au milieu communautaire en tant que mouvement social<sup>22</sup>. Malgré le fait que certains questionnent le rôle actuel des organismes communautaires en tant que mouvement social, nous avons pu constater que, depuis les années 1960, un mouvement urbain montréalais fort actif a joué un rôle important dans les processus visant la démocratisation de la ville. Que ce soit par son implication directe dans la mobilisation face à une administration autoritaire, par la mise en place du FRAP ou par le soutien au RCM, par le développement de groupes populaires de défense des droits sociaux ou la création de services collectifs répondant aux besoins des populations souvent marginalisées ou exclues, les organismes communautaires ont investi les enjeux urbains et contribué à la démocratisation de leur

---

<sup>22</sup> Voir à ce sujet le site Internet du Comité aviseur de l'action communautaire autonome. <[www.comavis-aca.org](http://www.comavis-aca.org)>.

ville. Plus précisément sur l'enjeu de la démocratie dans la ville, Hamel (2001b) a constaté que l'action du mouvement urbain montréalais a « contribué à redéfinir les valeurs de la démocratie locale traditionnelle en introduisant, dans l'espace public, des préoccupations relatives à la participation des citoyens aux affaires urbaines, en référence à des principes de justice sociale » (p.444). De plus, nous pouvons constater, avec Shragge (2006), que certains organismes communautaires sont toujours actifs dans la mobilisation des citoyens et la défense des droits sociaux.

Avec ce regard historique, nous pourrions croire que les organismes communautaires montréalais accepteraient d'emblée de jouer un rôle important dans la mise en place de pratiques de démocratie participative locale dans lesquelles le pouvoir serait réellement partagé avec la population dans une perspective de justice sociale. En effet, ces organisations sont toujours en contact avec les groupes sociaux les plus défavorisés, souvent dans un rapport de services, mais aussi parfois dans un rapport de mobilisation et de défense collective des droits. De plus, ces organisations ont été historiquement porteuses de revendications de justice sociale et de démocratisation de la gestion urbaine. Nous devons toutefois préciser certaines conditions afin que cette situation puisse se concrétiser. De manière générale, nous pouvons faire l'hypothèse que ces organisations devraient premièrement se définir en tant que partie prenante d'un mouvement urbain<sup>23</sup>. Pour ce faire, certaines organisations communautaires devraient alors faire le choix d'agir sur le terrain de la démocratisation de la planification et de la

---

<sup>23</sup> Trois grandes caractéristiques des mouvements urbains selon Castells (1983): « 1. They consider themselves as urban, or citizen, or, in any case, related to the city (or to the community) in their self-denomination. 2. They are locally-based and territorially-defined, a feature that will be decisive in helping us to determine their significance. 3. They tend to mobilize around three major goals...: collective consumption, cultural identity, and political self-management » (p. 328).

gestion des affaires urbaines, plutôt que de restreindre leur action dans le strict champ de la prestation de services collectifs aux populations marginalisées ; ce qui ne va pas de soi à l'heure actuelle. Pour d'autres, agissant déjà sur le terrain politique local, le défi serait plutôt d'accepter, comme ce fut le cas à Porto Alegre, de jouer le jeu de la participation plutôt que de miser exclusivement sur des pratiques de revendications et de contestation. Mais cela ne va pas de soi non plus, étant donné le grand scepticisme de ces dernières organisations face aux divers mécanismes de participation publique institutionnels. Ce scepticisme est d'autant plus justifié que, comme le soulignent Fung et Wright (2005) :

En l'absence de contre-pouvoir ou de capacités de contre-expertise, on peut craindre que le passage de la gouvernance agonistique verticale à la gouvernance délibérative revienne, dans la pratique à une réduction des compétences de l'État et de dérégulation et de déréglementation qui favorise la cooptation et la neutralisation des forces oppositionnelles par le biais d'un simulacre de participation délibérative (p.56).

Cette crainte est très présente chez certains organismes communautaires montréalais comme en témoigne d'ailleurs le texte de la *Table Régionale des Organismes Volontaires d'Éducation Populaire* (TROVEP) de Montréal intitulé *L'État, les régions et le local : désengagement ou partage des responsabilités?* Ce texte présente l'exercice de décentralisation au Québec non pas comme un moyen de rapprocher le pouvoir des citoyens, mais plutôt dans le sens de la menace soulevée par Fung et Wright, c'est-à-dire comme un véhicule menant à la privatisation des services publics dans un contexte de déresponsabilisation grandissante de l'État.

Sous un vernis de régionalisation, en évoquant la fin du mur à mur et en laissant planer un plus grand rôle pour les citoyens et les élus, la décentralisation proposée permet lentement mais sûrement une réorganisation de l'État québécois qui se déleste de services pour les sous-traiter aux régions, municipalités, organismes sans but lucratif ou entreprises privées (Bellavance 2004, 4).

Cette vision de la TROVEP de Montréal renforce l'importance accordée à la nécessité d'une forte présence de contre-pouvoir comme condition d'une gouvernance participative réellement démocratique. En effet, l'attention est ici portée sur l'inégalité des ressources existantes « qui tendent à inciter les parties les plus avantagées à exclure ou dominer les autres parties » (Fung et Wright 2005, 57). Toutefois, ces inégalités sont également présentes dans le système de démocratie représentative où les intérêts des élites économiques prédominent de manière systémique sur ceux de la population en général, particulièrement sur ceux de la frange située au bas de l'échelle sociale (Mahon 1977).

Collin et Robertson (2003) ajoutent un autre élément important afin de comprendre le positionnement du mouvement urbain montréalais relatif à la décentralisation à l'intérieur même de la ville cette fois-ci :

Les mouvements sociaux cultivent une position ambiguë car, s'ils espèrent faire des conseils d'arrondissement des lieux de débat, de consultation et de concertation, bref des lieux où les citoyens auront un réel pouvoir d'influence sur les décisions, ils sont aussi soucieux d'assurer l'égalité des chances et préfèrent les politiques centrales appliquées localement, aux politiques locales coordonnées centralement (p.822).

Ainsi, malgré que l'on puisse observer l'existence d'un réseau communautaire très bien organisé à Montréal, la présence d'un mouvement urbain porteur de revendications de démocratisation des affaires urbaines en général, et du budget en particulier, ne nous apparaît pas acquise. La participation importante des citoyens à différentes activités publiques nous permet de constater un certain intérêt pour les questions de démocratie participative et du BP à Montréal. Dans ses recherches portant sur le sujet, Latendresse (2004) confirme ce constat en observant qu'« une quête en

faveur de nouveaux espaces de participation dans la gestion des affaires publiques se fait jour » (p.156). Nos observations nous permettent également de confirmer la présence et la mobilisation de citoyens organisés faisant la promotion de la démocratie participative et du BP à Montréal. Nous constatons que ces derniers ont obtenu un certain succès dans leur exercice de construction et de dissémination d'un discours public légitime. Leur difficulté semble plutôt du côté de la mobilisation des réseaux communautaires institutionnalisés qui permettrait l'accès à des ressources et la constitution d'un rapport de forces plus important.

Cela nous amène à une conclusion mitigée dans laquelle nous pouvons observer, d'une part, la présence d'un réseau d'organismes communautaires mobilisés en faveur du BP au sein de l'arrondissement du Plateau. À l'échelle montréalaise, nous avons aussi constaté la présence de citoyens organisés dans la promotion de la démocratie participative et du BP dans la ville. Toutefois, nous avons également noté le faible niveau d'engagement des réseaux communautaires existants dans la promotion de la démocratie participative et du BP. Nous avons retracé les principales raisons de la faiblesse de la mobilisation des organisations communautaires montréalaises dans un bref retour historique. Celui-ci nous rappelle l'effet démobilisateur sur le milieu communautaire des expériences d'action politique municipale suite aux expériences du FRAP et à l'exercice du pouvoir par le RCM. Nous avons également noté le phénomène de professionnalisation, voire de technocratisation, des groupes communautaires. Ceux-ci seraient de plus en plus orientés vers la prestation de services complémentaires à l'État et, en conséquence, de moins en moins portés par l'action sur le terrain politique ; ce qui impliquerait des pratiques d'éducation populaire et de mobilisation en plus de la

prestation de services. Nous avons présenté un certain changement de stratégie de l'affrontement vers la concertation et le partenariat amorcé dans les années 1980. Finalement, nous avons également mis en relief le scepticisme, voire la crainte, de certains organismes communautaires envers les processus de décentralisation et de participation publique institutionnalisée.

## 2.2 Structure d'opportunité politique

Le discours du maire Tremblay lors du 3<sup>e</sup> Sommet citoyen sur l'avenir de Montréal nous permet de douter de la présence d'une structure d'opportunité politique à l'échelle montréalaise. Rappelons simplement que le maire Tremblay défend une conception traditionnelle du pouvoir politique qui doit être exercé exclusivement par des élus imputables devant la population. Il est ouvert à la consultation publique, mais pas à un réel partage du pouvoir avec les citoyens. Par contre, les discussions portant sur la démocratie de participation tenues dans le cadre du Sommet de Montréal de 2002 et la mise sur pied, par la suite, du Chantier sur la démocratie, ont permis le développement de certaines innovations à Montréal telles la création du Conseil des Montréalaises et du Conseil interculturel ou l'adoption de la *Politique de consultation et de participation publiques*<sup>24</sup> et de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*<sup>25</sup>. La Ville de Montréal s'ouvre donc de plus en plus à la participation des citoyens dans des exercices qui demeurent toutefois de nature purement consultative.

---

<sup>24</sup> Disponible en ligne.

<ville.montreal.qc.ca/portal/page?\_dad=portal&\_pageid=2061,2449897&\_schema=PORTAL>.

<sup>25</sup> Disponible en ligne.

<ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/librairie\_fr/documents/charte\_droits\_fr.pdf>.



Nous devons maintenant mentionner une exception à cette règle, soit l'amorce d'un processus de BP au sein de l'arrondissement du Plateau qui, selon sa mairesse, serait inspiré de l'expérience de Porto Alegre. En effet, lors d'une conférence de presse tenue le 25 avril, Mme Fotopulos a affirmé<sup>26</sup> :

Avec une démarche de budget participatif, c'est à une révolution dans les façons de faire que sont invités les résidents du Plateau. Au cours des prochains mois, les citoyens présents lors des Mercredis participatifs auront une vraie prise sur la définition des priorités d'investissements de l'arrondissement.

Elle a poursuivi en se référant directement à l'expérience de Porto Alegre.

Concept issu de Porto Alegre, au Brésil, le budget participatif se définit comme un processus de démocratie directe et volontaire. Tous les citoyens peuvent y participer pour discuter et proposer des orientations et des politiques publiques. Ce concept a depuis été repris sous différentes formes, en Amérique du Nord, tout comme en Europe, en Asie et en Amérique centrale.

Depuis cette annonce, le processus de BP au sein de l'arrondissement du Plateau a été amorcé. Nous ne pouvons douter de la présence d'une structure d'opportunité politique sur le Plateau. On peut aussi affirmer que les organismes communautaires du Plateau ont su saisir cette ouverture afin de s'assurer que l'engagement politique envers un BP se concrétise. Ils ont également réussi à influencer la procédure de BP. On remarque ici une similitude avec le cas de Porto Alegre. Il nous reste toutefois à vérifier leur niveau d'implication dans l'information et la mobilisation des citoyens marginalisés et habituellement exclus des processus de décision publique. Nos observations préliminaires nous portent à croire qu'ils ont été très peu impliqués en ce sens lors des premières assemblées du BP. Nous n'avons toutefois pas effectué d'enquête systématique à ce sujet qui nous permettrait d'être plus affirmatif.

---

<sup>26</sup> Voir le communiqué émis par la mairesse. Disponible en ligne.  
<ville.montreal.qc.ca/portal/page?\_pageid=65,106529&\_dad=portal&\_schema=PORTAL>.

En portant notre attention à l'échelle montréalaise et en reprenant les quatre (4) dimensions de la notion de structure d'opportunité politique identifiées par Giugni (2002), nous devons demeurer prudent dans nos conclusions. Nous pouvons observer (1) une « ouverture relative du système politico-institutionnel » résultant d'un processus historique de démocratisation amorcé à partir des années 1960. Plus récemment, le contenu des discussions portant sur la démocratie de participation lors du Sommet de Montréal, un événement officiel organisé par la municipalité, nous permet de noter une certaine ouverture au sein de l'institution municipale. (2) Le parti du maire Tremblay, actuellement au pouvoir à Montréal, est constitué d'une coalition hétéroclite ; ce qui pourrait confirmer le second élément d'une structure d'opportunité politique, soit une certaine « instabilité des alignements politiques ». La mise en parallèle du discours du maire Tremblay sur le pouvoir devant être exercé exclusivement par des élus imputables devant la population, avec la mise en place d'un BP au sein de l'arrondissement du Plateau, illustre à la fois cette « instabilité » et nous informe sur le troisième élément retenu par Giugni, soit (3) « la présence d'alliés parmi les élites politiques ». Rappelons que la mairesse du Plateau est membre du parti du maire Tremblay et du Comité exécutif de la Ville de Montréal. Celle-ci a démontré une ouverture plus grande face à la démocratie participative et au BP que le maire de Montréal. Nous n'avons pas d'information nous permettant de savoir si d'autres élus montréalais sont ouverts à ce type d'initiative<sup>27</sup>. Soulignons toutefois que les élus de l'arrondissement de Côte-des-Neiges/Notre-Dame-de-Grâce ont organisé, bien avant le Plateau, des rencontres d'information et de consultation sur le budget de leur arrondissement. Finalement, (4)

---

<sup>27</sup> Notons que le maire de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie, M. André Lavallée, était présent à Porto Alegre en janvier 2005 où il a notamment rencontré l'ex-maire de cette municipalité, M. Raul Pont, afin d'échanger sur le BP.

« la capacité et la propension de l'État à réprimer la contestation » ne nous semble pas un facteur significatif dans le cas de Montréal. Ajoutons à cet effet qu'un nouveau parti politique sur la scène municipale fait la promotion de la démocratie participative ; ce qui pourrait avoir un impact sur le parti au pouvoir alors tenté de reprendre à son compte certaines idées à la mode.

Nous devons être nuancé dans nos conclusions car nous percevons à la fois une fermeture politique face au développement d'un BP à Montréal, ainsi qu'une certaine ouverture. L'engagement de la mairesse du Plateau à mettre en place un BP au sein de son arrondissement ouvre peut-être la voie à un développement de BP à cette échelle. Nous pourrions en effet supposer que si l'expérience s'avérait concluante, d'autres arrondissements pourraient être tentés de s'en inspirer. Peut-être même que la Ville de Montréal pourrait alors y songer, en fonction des résultats de l'expérience à une échelle plus locale. Ce dernier élément nous entraîne vers notre troisième condition d'émergence : la continuité historique des institutions.

### *2.3 Continuité historique des institutions*

Comme à Porto Alegre, la mise en place d'un BP à Montréal s'inscrit en continuité avec les institutions précédentes. Qu'on pense aux instances de consultation publique instaurées depuis la Commission d'Initiative et de Développement Économique de Montréal (CIDEM) en 1979, au Bureau de consultation de Montréal (BCM) sous le RCM et à l'actuel Office de consultation publique de Montréal (OCPM). De plus, certains fondements plaidant en faveur de la participation des citoyens à la gestion des

affaires urbaines se retrouvent inscrits dans la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. Par exemple :

Article 4. La gestion transparente des affaires de la Ville contribue à la promotion des droits démocratiques des citoyennes et citoyens.

Article 5. La participation des citoyennes et citoyens aux affaires de la Ville contribue au renforcement de la confiance envers les institutions démocratiques, au renforcement du sentiment d'appartenance à la ville ainsi qu'à la promotion d'une citoyenneté active.

Article 16. Aux fins de favoriser la participation des citoyennes et citoyens aux affaires de la Ville, la Ville de Montréal s'engage à :

- a) promouvoir la participation publique et, à cet effet, fournir aux citoyennes et aux citoyens des informations utiles, énoncées dans un langage clair ;
- b) faciliter l'accès aux documents pertinents ;
- c) s'assurer du caractère crédible, transparent et efficace des consultations publiques par l'adoption et le maintien de procédures à cet effet ;
- 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, préalablement aux consultations publiques conduisant à leur adoption.

La nouvelle *Politique de consultation et de participation publiques* amène également de l'eau au moulin en faveur du développement de la démocratie participative à Montréal. Tout d'abord, on remarque l'utilisation du terme « participation » aux côtés de « consultation », ce qui représente une nouveauté par rapport à la politique adoptée en 1988 sous le RCM. De plus, on peut notamment y lire :

Par sa politique de consultation et de participation publiques, Montréal favorise, au moyen de pratiques appropriées, l'exercice d'une démocratie participative qui s'agence harmonieusement à la démocratie représentative. Montréal reconnaît par le fait même que toutes et tous doivent pouvoir influencer les décisions qui les touchent et participer au développement collectif.

On intègre donc, dans une politique officielle de la Ville de Montréal, l'objectif de favoriser la démocratie participative. Rappelons-nous que la transparence et la participation des citoyens aux affaires urbaines ne sont pas à l'agenda depuis très

longtemps à Montréal, la première politique de consultation publique ayant été adoptée en 1988 (Germain et al. 2004 ; Hamel 2003).

Du côté de l'arrondissement du Plateau, la mairesse elle-même place la création d'un BP en continuité avec les institutions et pratiques existantes sur son territoire. Lorsqu'elle présente l'expérience de BP, elle prend soin de mentionner que le Plateau est engagé dans une démarche vers la démocratie participative depuis le Sommet de Montréal tenu en 2002. Un groupe d'experts sur la démocratie participative formé à l'initiative du Conseil d'arrondissement a d'ailleurs émis un rapport en février 2003 proposant diverses mesures<sup>28</sup>. Parmi celles-ci, on note la mise en place de diverses Commissions sectorielles, d'un Comité des priorités, du budget et des travaux publics et d'audiences publiques sur le budget. Deux Commissions sectorielles ont été créées depuis, soit la Commission de la sécurité publique et civile et la Commission de l'aménagement urbain durable. De plus, lors de l'exercice d'adoption du plan d'urbanisme de la Ville de Montréal en 2003-2004, le Plateau a organisé sa propre démarche de consultation publique. Dans ce cadre, plus de 400 personnes ont participé aux *Soirées du Plateau*<sup>29</sup>, rencontres animées de manière plus conviviale et informelle que les traditionnelles séances de consultation publique. Le concept des *Soirées du Plateau* a d'ailleurs été repris par le consultant engagé afin de proposer un processus de BP sur le Plateau. Ces divers éléments confirment que le BP du Plateau s'inscrit en continuité avec les institutions et pratiques existantes.

---

<sup>28</sup> Rapport disponible en ligne.

<ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/arr\_pla\_fr/media/documents/rapportgtdp.pdf>.

<sup>29</sup> Rapport disponible en ligne.

<ville.montreal.qc.ca/portal/page?\_pageid=98,1482354&\_dad=portal&\_schema=PORTAL>.

D'autre part, des pratiques développées à l'échelle des arrondissements peuvent également ouvrir la voie vers un BP à Montréal. Ainsi, la mise en place d'un processus de BP au sein de l'arrondissement du Plateau pourrait ouvrir la voie dans cette direction. Mme Fotopulos a confirmé cette hypothèse lors d'une rencontre publique tenue en février 2005 en affirmant que « depuis trois ans, le Plateau est ni plus ni moins que le laboratoire ou l'incubateur de la démocratie participative. Ce que nous développons ici est suivi avec attention et pourrait être repris et adapté à d'autres arrondissements ». Les propos de l'élue de Trois-Rivières cités précédemment démontrent que l'impact pourrait même dépasser les frontières ... montréalaises!

La mise en place de BP au sein de la Ville de Montréal, que ce soit dans les arrondissements ou à l'échelle municipale, peut donc prendre appui sur les institutions existantes. En ce sens, nous pouvons dire que le BP s'inscrit dans un rapport de continuité avec les institutions existantes. Toutefois, comme à Porto Alegre, nous devons aussi parler de rupture, l'enjeu demeurant de faire le saut paradigmatique du partage du pouvoir avec la société civile, autrement dit de passer d'une démocratie consultative à une démocratie participative. Cela nous semble loin d'être acquis pour la Ville de Montréal, mais apparaît possible à plus court terme à l'échelle des arrondissements, comme c'est le cas sur le Plateau.

Un dernier élément de nature institutionnelle. La Constitution brésilienne de 1988 a contribué à légitimer la participation populaire. Elle a aussi reconnu officiellement les municipalités en tant que palier de gouvernement à part entière. Cette

situation est fort différente au Canada. En effet, contrairement à la situation brésilienne, les villes canadiennes n'ont toujours pas de statut constitutionnel.

Aux termes de l'article 92(8) de la Constitution canadienne, les affaires municipales sont de la compétence exclusive des provinces. En conséquence, les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités sont quasi-inexistantes et celles-ci sont obligatoirement médiatisées par les gouvernements provinciaux, dans le cadre d'ententes de coopération tripartite (Collin et Léveillé 2003, 3).

Les municipalités relèvent des provinces qui déterminent non seulement leurs compétences, mais aussi les ressources dont elles disposent. C'est ce qui en amène plusieurs à dire que les villes, en plus d'être des créatures des provinces, sont totalement soumises à leur tutelle (Roussopoulos 2005). Le débat relatif au statut et à la reconnaissance politiques des municipalités est d'actualité au Canada. Comme le remarquent Collin et Léveillé (2003) :

Les villes, surtout les plus grandes, réclament des changements structurels et des moyens financiers adéquats pour assurer leur développement à long terme et conserver leur compétitivité à l'échelle globale. Le changement revendiqué est d'ordre juridique et politique. Le statut des municipalités, propose-t-on, devrait être enchâssé dans la constitution... C'est une remise en question de l'ordre municipal hérité du milieu du XIXe siècle qui est ainsi formulé (p.40).

Cette question du statut politique et du champ de compétences des municipalités est un facteur ayant contribué historiquement à la dépolitisation de ce palier de gouvernement (Magnusson 1983). D'ailleurs, une des caractéristiques de la politique municipale canadienne qui pourrait surprendre un visiteur européen ou latino-américain est la quasi-absence, à travers l'histoire, de partis politiques. Au Brésil, par exemple, ce sont les mêmes partis politiques qui sont en compétition à l'échelle municipale, provinciale et fédérale, ce qui n'est pas le cas au Canada.

### 3. Analyse et conclusion

#### Mouvement urbain

Même sans l'existence d'un réseau structuré d'organisations communautaires en faveur de la mise en place d'un BP, nous avons observé la présence d'un mouvement citoyen qui a réussi à construire et mettre sur la place publique un discours légitime en faveur de la démocratisation de la ville et de l'instauration de BP à Montréal. Cela se confirme à la fois par les activités publiques ayant rassemblé plusieurs centaines de citoyens, ainsi que par la « récupération » de certains éléments de son discours dans les documents officiels de la Ville de Montréal dont la *Politique de consultation et de participation publiques* et la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*. La mairesse du Plateau reprend aussi à son compte des éléments de ce discours.

#### Structure d'opportunité politique

Nous avons décelé à la fois une résistance et une certaine ouverture politique. Cette dernière semble être plus grande à l'échelle des arrondissements. L'instauration d'un BP au sein de l'arrondissement du Plateau nous confirme la présence d'une structure d'opportunité politique dont il est toutefois difficile d'évaluer l'ampleur. Est-ce que d'autres arrondissements suivront l'exemple du Plateau? Le succès ou non de l'expérience aura certainement un impact. Jusqu'à maintenant, les médias ont démontré un grand intérêt face à l'expérience du Plateau. Cela contribue à faire connaître cette nouvelle possibilité auprès des citoyens en général ; ce qui pourrait potentiellement contribuer à créer une mobilisation en faveur d'un BP au sein de leur arrondissement. Par exemple, au sein de l'arrondissement Rosemont/Petite-Patrie, territoire voisin du Plateau, des organismes communautaires ont commencé à discuter de la mise en place



d'un BP. Les groupes communautaires de l'arrondissement du Sud-Ouest ont également amorcé des échanges en ce sens.

### Continuité historique des institutions

La mise en place de BP à Montréal peut prendre appui sur les institutions existantes, mais exigerait également un saut qualitatif vers le partage effectif du pouvoir avec les citoyens. Dans une perspective historique, nous devons reconnaître le chemin parcouru depuis les années Drapeau où la gouverne de la ville se faisait plutôt en secret et où les citoyens avaient très peu de possibilité de participation publique (Thomas 1997). L'arrivée du RCM au pouvoir en 1986, malgré les déceptions de certains, a tout de même rompu, dans une certaine mesure, avec l'autoritarisme de l'administration précédente. On a alors procédé à la mise en place de nouvelles institutions et pratiques de consultation des citoyens, notamment la première politique-cadre de consultation publique, incluant les cinq (5) Commissions permanentes du Conseil municipal, les Comités-conseil d'arrondissement et le Bureau de consultation de Montréal (BCM) (Germain et al. 2004 ; Hamel 2003). L'équipe actuellement au pouvoir a fait un pas de plus en organisant le Sommet de Montréal en 2002 qui a regroupé plus de 1 000 intervenants montréalais afin de définir les priorités de la nouvelle Ville de Montréal. Par la suite, le Chantier sur la démocratie a œuvré à concrétiser les engagements du Sommet de Montréal relatifs à ce thème ; ce qui a notamment entraîné la mise en place de certains organes consultatifs comme le Conseil des Montréalaises, ainsi que l'adoption de la *Charte montréalaise des droits et responsabilités* et de la *Politique de consultation et de participation publiques*. Par contre, nous avons noté que le statut

politique des municipalités canadiennes ne contribuait pas à susciter l'intérêt des citoyens pour ce palier.

La prise en compte de l'ensemble de ces éléments nous amène à conclure que la porte n'est certainement pas fermée à la mise en place de BP à Montréal. Elle n'est pas complètement ouverte non plus. La constitution d'un mouvement urbain regroupant les réseaux d'organisations communautaires en faveur de la démocratie participative et du BP augmenterait sans doute les chances de voir se développer des BP à l'échelle des arrondissements et possiblement à l'échelle municipale. Le succès (ou l'échec) et la diffusion de l'expérience du Plateau joueront également un rôle crucial dans ce sens. Il faudra également évaluer l'expérience du Plateau afin de vérifier si celle-ci fait le saut paradigmatique du partage du pouvoir avec les citoyens ou si elle ne demeure pas plutôt de nature purement consultative, ou pire encore, un exercice public visant à légitimer des décisions déjà prises par les élus.

## CONCLUSION

L'étude du cas du BP de Porto Alegre nous a permis de constater qu'il était possible de développer des pratiques de démocratie participative complémentaires à la démocratie représentative et qu'il ne s'agissait pas d'une contradiction en soi. Malgré le fait que cette cohabitation se fasse sous tension, Porto Alegre nous a montré que cela était possible, qu'il y avait des possibilités de voir, concevoir et pratiquer la démocratie autrement.

L'étude du cas de Porto Alegre nous a également permis de comprendre que cette transformation du système démocratique, en d'autres mots des rapports de pouvoir, ne pouvait se faire sans une mobilisation populaire organisée, revendiquant cette transformation, réussissant à construire et légitimer un discours public sur le bien-fondé de son projet, et saisissant les opportunités politiques qui se présentent. Un mouvement populaire seul n'est toutefois pas suffisant, d'où la nécessité de la présence d'une structure d'opportunité politique. L'expérience de Porto Alegre a démontré que le mouvement urbain n'a pas attendu la présence d'une structure d'opportunité politique, mais qu'il a œuvré activement à la créer. Il a également su saisir les occasions qui se sont présentées afin de faire des avancées, que ce soit avec le gouvernement du PDT et la forme des *Conselhos populares* ou avec le PT et la possibilité de participer à l'élaboration d'un processus de BP.

Finalement, le cas de Porto Alegre nous a montré que le BP, même si on y a noté une certaine rupture de logique au niveau du partage du pouvoir avec les citoyens, a tout

de même pu prendre appui sur des institutions existantes, ce qui a contribué à son émergence et à son succès populaire.

La comparaison avec Montréal nous a permis de noter les différences entre les deux contextes, notamment sur la question du statut, ainsi que de l'autonomie politique et financière des municipalités. Elle nous a aussi montré que l'émergence d'un BP était possible à Montréal. Nous n'avons toutefois pas pu tirer de conclusions définitives à cet effet car toutes les conditions ne sont pas encore présentes pour un BP à l'échelle de la Ville de Montréal, même si des ouvertures, voire une tentative d'application concrète, apparaissent à l'échelle des arrondissements et de leurs budgets respectifs. À Montréal, mobiliser les réseaux d'organismes communautaires sur l'enjeu de la démocratie dans la ville et de la démocratisation du budget municipal demeure un défi important. Selon la logique de la continuité des institutions, la mise en place d'un BP au sein de l'arrondissement du Plateau pourrait représenter un point d'appui pour le déploiement de l'initiative dans d'autres arrondissements, cette première expérience ouvrant la voie.

Notre recherche, en plus d'identifier les conditions d'émergence du BP de Porto Alegre et de vérifier la présence de ces conditions, ou de conditions similaires, à Montréal, a posé la question plus large du renouvellement de la démocratie. Nous avons en effet mis en évidence certaines lacunes de la démocratie représentative telle qu'elle est devenue à travers une histoire de conflits, pour reprendre les termes de Rosanvallon (2000), entre « ceux qui sont dépossédés de la parole et du pouvoir et les détenteurs de ces derniers » (p.137). Ce processus historique poursuit son cours et il est traversé en ce moment par une remise en question de la démocratie représentative en tant que seul

ystème légitime car celui-ci n'arrive toujours pas à répondre aux aspirations démocratiques d'une représentation politique plus équitable et d'une réduction des inégalités socio-économiques. Nous avons ainsi démontré que le concept de la structure inégale de représentation nous permet de comprendre la surreprésentation des intérêts des élites économiques et la sous représentation des intérêts des citoyens membres des classes populaires. Sans prétendre qu'il s'agisse d'une cause unique et mécanique et qu'aucune avancée ne soit possible pour les classes populaires, nous croyons avoir aussi démontré qu'une corrélation existe entre la croissance des inégalités socio-économiques et le déficit de représentation politique. Cette question mérite d'être approfondie afin de mieux comprendre les limites du système de démocratie représentative. En ce sens, l'expérience du BP de Porto Alegre illustre qu'un processus participatif et délibératif, dotés de critères objectifs de justice redistributive, et faisant une large place aux personnes issues des classes populaires, permet d'inverser les priorités d'investissement de la municipalité en faveur de celles-ci ; ce qui n'est pas possible dans le système représentatif étant donné la structure inégale de représentation. Ceci nous amène donc à formuler l'hypothèse que la démocratie participative et délibérative pourrait, à certaines conditions, contribuer à réduire à la fois le déficit de représentation politique et les inégalités socio-économiques.

À ces deux critiques fortes s'est ajouté un contexte de méfiance envers les institutions traditionnelles de la démocratie représentative que sont les partis politiques et les élections. De plus, le phénomène de globalisation contribue à un repositionnement de la hiérarchie politique, du global au local, en retirant, d'une part, le monopole de la légitimité politique aux États-nations, et en ouvrant des espaces politiques légitimes aux

niveaux supra et infra nationaux. C'est dans ce contexte qu'on assiste à la montée des idées et des pratiques de démocratie participative et délibérative qui se proposent comme un complément de la démocratie représentative. Nous avons identifié les villes comme étant la source de ces nouvelles pratiques. Celles-ci représenteraient ainsi un espace de refondation d'une citoyenneté active, voire d'une citoyenneté urbaine.

Nous avons noté qu'il y avait un foisonnement d'initiatives de démocratie participative dans les villes du monde, particulièrement celles aux prises avec des problèmes urbains aigus. Cette observation nous amène à faire l'hypothèse que la démocratie et la citoyenneté se réinventent sous nos yeux dans les villes du monde. Pourtant, la science politique et les théoriciens de la démocratie ne s'intéressent que de manière marginale à cette échelle politique. Il est peut-être temps que cela change car l'expérience du BP de Porto Alegre remet en question notre conception même de la démocratie en faisant la preuve, par la pratique, qu'une autre démocratie est possible, une démocratie participative et délibérative fonctionnant dans une dynamique de tension complémentaire avec le système de démocratie représentative. L'étude du BP de Porto Alegre nous démontre qu'il est possible de démocratiser la démocratie. En effet, comme l'affirme Gret et Sintomer (2002) :

En redonnant le pouvoir aux citoyens, cette expérience réhabilite la politique dans un contexte où la mondialisation néolibérale semblait la condamner au déclin. Sur l'échelle municipale, le budget participatif de Porto Alegre est l'instrument d'une *inversion des priorités* des politiques publiques en faveur des pauvres (p.7).

Le BP de Porto Alegre ouvre donc la voie vers une autre conception de la démocratie qui soit fondée sur une citoyenneté active et sur la solidarité, mais surtout, il

redonne du sens à l'action politique locale dans un contexte de globalisation du monde (qu'elle soit néolibérale ou solidaire) dans lequel les citoyens éprouvent souvent un sentiment d'impuissance. Avec Santos (2003), nous croyons même que le « BP peut être considéré comme l'embryon d'une démocratie redistributive » (p.514).

Le BP est ancré dans l'histoire et le contexte politique de la municipalité de Porto Alegre au Brésil, mais il a déjà inspiré des centaines de municipalités ailleurs dans le monde, dont une cinquantaine en Europe. Il a également inspiré de nombreux militants du mouvement urbain à Montréal et même un premier arrondissement. Cela nous permet de croire que le BP représente une piste à suivre pour ceux et celles qui veulent réinventer la démocratie dans le monde... une ville (ou un arrondissement) à la fois!

## BIBLIOGRAPHIE

- Abers, Rebecca. 2002. « Budget Participatif : Réflexions sur son perfectionnement et son élargissement ». Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.25-35.
- Abers, Rebecca. 1998. « La participation populaire à Porto Alegre, au Brésil », *Les annales de la recherche urbaine*. No.80-81 : p.43-55.
- Abers, Rebecca. 1998b. « Practicing Radical Democracy : Lessons from Brazil », Texte présenté à l'atelier *Insurgent Planning Practices*, tenu les 21-27 juin à Perugia, Italie. En ligne.  
<[www.budget-participatif.org/extranet/upload/ABERSPER%20final.rtf](http://www.budget-participatif.org/extranet/upload/ABERSPER%20final.rtf)> (page consultée le 15 novembre 2005).
- Assies, Willem. 1999. « Theory, Practice and 'External Actors' in the Making of New Urban Social Movements in Brazil », *Bulletin of Latin America Research*. Vol.18. No.2 : 211-226.
- Avritzer, Leonardo. 2005. « Nouvelles sphères publiques au Brésil : démocratie locale et délibération politique ». Dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte. p.231-251.
- Avritzer, Leonardo. 2003. « O Orçamento Participativo e a teoria democrática : um balanço crítico ». Dans Leonardo Avritzer et Zander Navarro, *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo : Cortez Editora. p.13-60.
- Avritzer, Leonardo. 2003. « Modelos de deliberação democrática : uma análise do orçamento participativo no Brasil ». Dans Boaventura de Sousa Santos (dir.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira. p.561-597.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005. « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique ? », dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte. p.9-46.
- Bacqué, Marie-Hélène, Henri Rey et Yves Sintomer. 2005b. « La démocratie participative, modèles et enjeux ». Dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte. p.293-307.
- Badie, Bertrand et Guy Hermet. 1990. *Politique comparée*. Paris : Presses universitaires de France.



- Baierle, Sergio. 2005. *Lutas urbanas em Porto Alegre : entre a revolução política e o transformismo*. Porto Alegre : CIDADE/IBASE-MAPAS. Texte fourni par l'auteur.
- Baierle, Sergio. 2002. « BP au thermidor? » Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.132-163.
- Baierle, Sergio. 2000. « A explosão da experiência : emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre ». Dans Sonia E. Alvarez, Evelina Dagnigno et Arthuro Escobar (dir.), *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte : Editora UFMG.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. « Emergent public spheres : Talking politics in participatory governance », *American Sociological Review*. Vol. 68. No.1 : 52-74.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2002. « Subsidies, hégémonie et différence : La place de la société dans le BP de Porto Alegre » Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.36-44.
- Banque mondiale. 2002. *La participation dans les systèmes de dépenses publiques*. Washington. En ligne. <[www.worldbank.org/participation](http://www.worldbank.org/participation)> (page consultée le 15 mai 2006).
- Barber, Benjamin R. 1997. *Démocratie forte*. Paris : Desclée de Brouwer.
- Bellavance, Yves. 2004. « L'État, les régions et le local : désengagement ou partage des responsabilités? » Communication présentée dans le cadre du colloque du MÉPACQ *Le rôle de l'État, le bien commun et nous autres*, tenu le 4 novembre 2004.
- Bevort, Antoine. 2002. *Pour une démocratie participative*. Paris : Presses de Sciences.
- Bhérer, Laurence. 2005. « Les promesses ambiguës de la démocratie participative », dans *Éthique Publique*. Vol.7. No.1 : 82-90.
- Blanc, Maurice. 1999. « Participation des Habitants et Politique de la Ville ». Dans Loïc Blondiaux et al., *La démocratie locale. Représentation, Participation et Espace public*. Paris : Presses Universitaires de France. p.177-196.
- Blondiaux, Loïc et Yves Sintomer. 2002. « L'impératif délibératif », *Politix*. Vol.15. No.57 : 17-35.
- Bobbio, Norberto. 1996. *Libéralisme et démocratie*. Milan : Éditions du Cerf.

- Brenner, Neil. 2004. « The Globalization Debates : Opening Up to New Spaces? » Dans Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford : Oxford University Press. p.27-68.
- Cabannes, Yves. 2004. *Financement local et budget participatif*. Document de base du Séminaire de lancement du Réseau 9 URB-AL, tenu en janvier 2004 à Porto Alegre, Brésil.
- Castells, Manuel. 1999. « The City in the Information Age ». Dans Ida Susser (dir.), *The Castells Reader on Cities and Social Theory*. Blackwell Publishers. 2002. p.253-389.
- Castells, Manuel. 1983. *The city and the grassroots*. Berkeley : University of California Press.
- Chalas, Yves. 2000. *L'invention de la ville*. Paris : Anthropos.
- Chavez, Daniel. 2002. « Porto Alegre, Brazil : A new, sustainable and replicable model of participatory and democratic governance? » Communication présentée à la conférence *Actors and Approaches in Local Politics*, University of Oslo, tenue le 18 octobre 2002. En ligne. <[www.tni.org/newpol/index.htm](http://www.tni.org/newpol/index.htm)> (page consultée le 14 juin 2005).
- Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. 2003. *Quem é o publico do Orçamento Participativo 2002*. Porto Alegre.
- Cohen, Joshua. 1997. « Deliberation and Democratic Legitimacy ». Dans James Bohman et William Reigh (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge. London : MIT Press. p.67-91.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2003. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise ». Dans Michel Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides. p.814-823.
- Collin, Jean-Pierre et Jacques Léveillé. 2003. *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*. Document produit à la demande de l'*Institut de Ciências Políticas i Socials de Barcelona*. En ligne. <[www.vrm.ca/documents/ICPS\\_FR.pdf](http://www.vrm.ca/documents/ICPS_FR.pdf)> (page consultée le 31 mai 2006).
- Courtemanche, Gilles. 2003. *La Seconde Révolution tranquille. Démocratiser radicalement la démocratie*. Montréal : Boréal.
- De Almeida, Paulo Roberto. 2002. « Le Brésil de 1985 à 2001 : Consolidation démocratique et stabilisation économique ». Dans Paulo Roberto de Almeida et Katia de Quiros Mattoso (dir.), *Une histoire du Brésil. Pour comprendre le Brésil contemporain*. Paris : L'Harmattan. p.45-128.

- Dias, Marcia Ribeiro. 2002. « Démocratie et participation : vertus et défis du Budget Participatif ». Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.88-100.
- Dommergues, Pierre. 1988. *La société de partenariat. Économie-territoire et revitalisation régionale aux Etats-Unis et en France*. Paris : Afhor-Anthropos.
- Dreier, Peter, John Mollenkopf et Todd Swanstrom. 2001. *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-first Century*. University Press of Kansas.
- Dubet, François. 2000. *Les inégalités multipliées*. Paris : Éditions de l'Aube.
- Duchastel, Jules et Raphaël Canet. 2004. « Du local au global. Citoyenneté et transformation des formes de la démocratie ». Dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*. Montréal : Presses de l'Université du Québec. p.19-43.
- Dufour, Pascale. 2004. « Transformations récentes des démocraties occidentales : de quoi parlons-nous? Pour une approche intégrée et comparée ». Communication présentée au colloque annuel de la Société Québécoise de science politique. Texte fourni par l'auteure. En ligne.  
< [www.unites.uqam.ca/sqsp/pdf/congresAnn/congres2004\\_dufour.pdf](http://www.unites.uqam.ca/sqsp/pdf/congresAnn/congres2004_dufour.pdf)>.
- Fainstein, Susan S. 2001. « Competitiveness, Cohesion and Governance : Their Implications for Social Justice », *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.25. No.4 : 884-888.
- Favreau, Louis. 1989. *Mouvement populaire et intervention communautaire de 1960 à nos jours. Continuités et ruptures*. Montréal : Le Centre de formation populaire et Les Éditions du Fleuve.
- Fedozzi, Luciano. 2002. « L'invention permanente de la démocratie, Contributions à la discussion sur le présent et l'avenir du BP de Porto Alegre ». Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.165-201.
- Fedozzi, Luciano. 2000. *O poder da aldeia*. Porto Alegre : Tomo Editorial.
- Fung, Archon et Erik Olin Wright. 2005. «Le contre-pouvoir dans la démocratie participative et délibérative». Dans Marie-Hélène Bacqué, Henri Rey et Yves Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. Paris : La Découverte. p.49-80.

- Gamson, William A. et David S. Meyer. 1996. « Framing political opportunity ». Dans Doug McAdam, John D. McCarthy et Mayer N. Zald, *Comparative perspectives on social movement, Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*. Cambridge : Cambridge University Press. p.275-290.
- Gazibo, Mamadou et Jane Jenson. 2004. *La politique comparée, Fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal.
- Genro, Tarso et Ubiratan de Souza. 1998. *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville*. Paris : Éditions Charles Léopold Mayer.
- Germain, Annick, Richard Morin et Gilles Sénécal. 2004. « L'évolution du mouvement associatif montréalais : un retour au territoire programmé par l'État? », *Lien social et Politiques-RIAC*. Vol.52 : 129-138.
- Giugni, Marco. 2002. « Ancien et nouvel institutionnalisme dans l'étude de la politique contestataire », *Politique et Sociétés*. Vol.21. No.3 : 69-90.
- Godbout, Jacques T. 2001. « Gouvernance, participation et métarègle ». Dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance urbaine*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa. p.129-143.
- Gouvernement du Québec. Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR). 2005. En ligne.  
<[www.mamr.gouv.qc.ca/democratie/resu\\_elec\\_2005/demo\\_resu\\_cand\\_mtl.asp?moment=RESULTAT&mun=66023#v0](http://www.mamr.gouv.qc.ca/democratie/resu_elec_2005/demo_resu_cand_mtl.asp?moment=RESULTAT&mun=66023#v0)> (page consultée le 31 mai 2006).
- Granet, Estelle. 2003. *Porto Alegre, Les voix de la démocratie*. Paris : Éditions Syllepse.
- Gret, Marion et Yves Sintomer. 2002. *Porto Alegre, L'espoir d'une autre démocratie*. Paris : Éditions La Découverte.
- Groupe de travail sur la démocratie municipale et la citoyenneté (GTDMC). 2005. *Un agenda citoyen pour la démocratie participative à Montréal*, Montréal. En ligne.  
<[www.ecologieurbaine.net/index.php?option=com\\_content&task=view&id=53&Itemid=104&lang=fr](http://www.ecologieurbaine.net/index.php?option=com_content&task=view&id=53&Itemid=104&lang=fr)> (page consultée le 15 mai 2006).
- Guay, Louis. 2005. « Controverses sociotechniques, participation et décisions publiques ». Dans Louis Guay et al., *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec. p.377-420.
- Habermas, Jürgen. 1997. « Popular Sovereignty as Procedure ». Dans James Bohman et William Reigh (dir.), *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge, London : MIT Press. p.35-65.

- Hall, Peter A. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*. Vol.25. No.3 : 275-296.
- Hamel, Pierre. 2004. « Les villes contemporaines et le renouvellement de la démocratie locale ». Dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*. Montréal : Presses de l'Université du Québec. p.45-67.
- Hamel, Pierre. 2003. *Participation, consultation publique et enjeux urbains. Le cadre du débat public à Montréal et son évolution*. Montréal : Université de Montréal.
- Hamel, Pierre. 2001. « La gouvernance : une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits? » Dans Linda Cardinal et Caroline Andrew, *La démocratie à l'épreuve de la gouvernance urbaine*. Ottawa : Les Presses de l'Université d'Ottawa. p.87-99.
- Hamel, Pierre. 2001b. « Action collective et nouvelle culture politique ». Dans Henri Dorvil et Robert Mayer (dir.), *Problèmes sociaux. Tome II. Étude de cas et interventions sociales*. Sainte-Foy : Presses de l'université du Québec.
- Hamel, Pierre. 2000. « The fragmentation of social movements and social justice. Beyond the traditional forms of localism ». Dans Pierre Hamel, Henri Lustiger-Thaler et Margit Mayer, *Urban Movements in a Globalising World*. Routledge. p.158-176.
- Hamel, Pierre. 1991. *Action collective et démocratie locale*. Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Hamel, Pierre et Marco Sylvestro. 2005. « Mouvements urbains et démocratisation des politiques urbaines dans le contexte de la mondialisation ». Dans Louis Guay et al., *Mouvements sociaux et changements institutionnels. L'action collective à l'ère de la mondialisation*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec. p.91-113.
- Harvey, David. 2003. « City and Justice : Social Movements in the City ». Dans Luigi Girard et al., *The Human Sustainable City*. London : Ashgate Publishing. p.235-254.
- Isin, Engin F. 2002. *Being Political. Genealogies of Citizenship*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Isin, Engin F. et Bryan Turner. 2002. « An Introduction ». Dans Engin F. Isin et Bryan Turner, *Handbook of Citizenship Studies*. Sage Publications. p.1-10.
- Jouve, Bernard. 2004. « Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique ». Dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*. Montréal : Presses de l'Université du Québec. p.1-17.

- Jouve, Bernard. 2004b. « Réingénierie et décentralisation au Québec - L'imputabilité politique en question ». *Le Devoir*. 27 avril 2004.
- Keil, Roger. 1998. « Globalization makes states : perspectives of local governance in the age of the world city », *Review of International Political Economy*. Vol.5. No.4 : 616-646.
- Keslassy, Eric. 2003. *Démocratie et égalité*. Lille : Bréal.
- Koonings, Kees. 2004. « Strengthening citizenship in Brazil's democracy : Local participatory governance in Porto Alegre », *Bulletin of Latin America Research*. Vol.23. No.1 : 79-99.
- Lamoureux, Diane. 2004. « Revaloriser les espaces de débat public et la participation civique ». Communication présentée à titre de conférence d'ouverture du Programme d'été de l'Institut de développement communautaire de l'Université Concordia, tenu le 14 juin. En ligne.  
<[www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id\\_article=28](http://www.dabordsolidaires.ca/article.php3?id_article=28)> (page consultée le 21 mars 2006).
- Latendresse, Anne. 2004. « Réforme municipale et participation publique aux affaires urbaines montréalaises ». Dans Bernard Jouve et Philip Booth, *Démocraties métropolitaines*. Montréal : Presses de l'Université du Québec. p.155-174.
- Leclerc, Karine et Jacques Beauchemin. 2002. « La société civile comme sujet politique : une nouvelle représentation de l'Intérêt général », *Lien Social et Politiques-RIAC*. No.48 : 19-33.
- Lefevre, Christian. 1998. « Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux », *Politiques et Management Public*. Vol.16, No.1 : 35-59.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*. Vol.45. No.1 : 57-95.
- Linteau, Paul-André. 1992. *Histoire de Montréal depuis la Confédération*. Montréal : Boréal.
- Macpherson, C. B. 1985. *Principes et limites de la démocratie libérale*, Montréal : La Découverte - Boréal Express.
- Magnusson, Warren. 1996. *The Search for Political Space*. Toronto : University of Toronto Press.
- Magnusson, Warren. 1983. « The development of Canadian urban government ». Dans Warren Magnusson et Andrew Sancton (dir.), *City politics in Canada*. Toronto : University of Toronto Press.

- Mahon, Rianne. 1977. « Canadian Public policy : The Unequal Structure of representation ». Dans Leo Panitch (dir), *The Canadian State. Political Economy and political Power*. Toronto : University of Toronto Press. p.165-198.
- Manin, Bernard. 2002. « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques », *Politix*. Vol.15. No.57 : 37-55.
- Marquetti, Aldamir. 2003. « Participação e redistribuição : o Orçamento Participativo em Porto Alegre ». Dans Leonardo Avritzer et Zander Navarro, *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo : Cortez Editora. p.129-156.
- Mayer, Robert, Henri Lamoureux et Jean Panet-Raymond. 1996. « Évolution des pratiques communautaires au Québec ». Dans Henri Lamoureux, Jocelyne Lavoie, Robert Mayer et Jean Panet-Raymond, *La pratique de l'action communautaire*. Sainte-Foy : Presses de l'Université du Québec. p.9-72.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy et Mayer N. Zald. 1996. *Comparative perspectives on social movement, Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framing*. Cambridge : Cambridge University Pres.
- Morris, Aldon. 2000. « Reflections on Social Movement Theory : Criticisms and Proposals », *Contemporary Sociology*. Vol.29. No.3 : 445-454.
- Mouterde, Pierre. 2002. *Quand l'utopie ne désarme pas*. Montréal : Éditions Écosociété.
- Navarro, Zander. 2003. « O Orçamento Participativo de Porto Alegre (1989-2002) : um conciso comentário crítico ». Dans Leonardo Avritzer et Zander Navarro, *A inovação democrática no Brasil*. Sao Paulo : Cortez Editora. p.89-128.
- Navarro, Zander. 1998. « Participation, democratizing practices and the formation of a modern polity-The case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1998) ». En ligne. <[www.worldbank.org/participation/navarrodoc.htm](http://www.worldbank.org/participation/navarrodoc.htm)> (page consultée le 14 juin 2005).
- Nieuwland, Hendrick T. 2003. « A participatory Budgeting Model for Canadian Cities : Improving Representation Through Increased Citizen Participation in The Municipal Budgeting Process ». Communication présenté à la conférence *Lifelong Citizenship Learning, Participatory Democracy and Social Change*, tenue du 17 au 19 octobre. En ligne. <[www.chs.ubc.ca/participatory/docs/H.Nieuwland\\_PB\\_Paper.pdf](http://www.chs.ubc.ca/participatory/docs/H.Nieuwland_PB_Paper.pdf)> (page consultée le 15 novembre 2005).
- Noël, Alain. 2005. « The New Politics of Global Poverty ». Communication présentée à la conférence *Social Justice in a Changing World*, tenue du 10 au 12 mars à la Graduate School of Social Sciences, University of Bremen, Allemagne.

- Pahl, Ray. 2001. « Market Success and Social Cohesion », *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.25. No.4 : 879-883.
- Palier, Bruno et Giuliano Bonoli. 1999. « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*. Vol.49. No.3 : 399-420.
- Pickvance, Chris. 2003. « From Urban Social Movements to Urban Movements : A Review and Introduction to a Symposium on Urban Movements », *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol.27. No.1 : 102-109.
- Prefeitura de Porto Alegre. 2004. *Porto Alegre, Títulos e conquistas. 16 anos de Administração Popular*.
- Quesnel, Louise, Laurence Bhérer et Marie-Rose Sénéchal. 2005. « Fusion municipale et territoires de proximité ». Dans Laurence Bhérer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard (dir.), *Jeux d'échelle et transformation de l'État. Le gouvernement des territoires au Québec et en France*. Québec : Les Presses de l'Université Laval. p.427-452.
- Rosanvallon, Pierre. 2000. *La démocratie inachevée, histoire de la souveraineté du peuple en France*. Paris : Éditions Gallimard.
- Roussopoulos, Dimitrios. 2005. « Participatory Democracy : The Case of Montreal ». Dans Dimitrios Roussopoulos et George C Benello, *Participatory democracy, Prospects for democratizing democracy*. Montréal : Black Rose Books. p.292-324.
- Santos, Boaventura de Sousa. 2003. « Orçamento Participativo em Porto Alegre : para uma democracia redistributiva ». Dans Boaventura de Sousa Santos (dir.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira. p.455-559.
- Sassen, Saskia. 2004. « Local Actors in Global Politics », *Current Sociology*. Vol.52. No.4 : 649-670.
- Sassen, Saskia. 2002. « Towards Post-National and Denationalized Citizenship ». Dans Engin F. Isin et Bryan Turner, *Handbook of Citizenship Studies*. Sage Publications. p.277-291.
- Saul, John. 1996. *Le citoyen dans un cul-de-sac*, Montréal : Éditions Fides.
- Schnapper, Dominique. 2002. *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*. Paris : Gallimard.
- Schnapper, Dominique. 2000. *Qu'est-ce que la citoyenneté*. Paris : Gallimard.



- Schugurensky, Daniel. 2004. « Participatory Budget : A toll for democratizing democracy ». Communication présentée à la rencontre « Some assembly required : Participatory Budgeting in Canada and abroad », tenue le 29 avril au Toronto Metro Hall.
- Sévigny, Marcel. 2001. *Trente ans de politique municipale. Plaidoyer pour une citoyenneté active*. Montréal : Éditions Écosociété.
- Shragge, Eric (2006). *Action communautaire : dérives et possibles*, Montréal, Éditions Écosociété.
- Silva, Marcelo Kunrath. 2002. « Commentaires sur la réforme du Budget Participatif ». Dans Verle João et Brunet, Luciano (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.202-209.
- Sintomer, Yves. 2002. « Repousser les limites de la démocratie participative? » Dans João Verle et Luciano Brunet (dir.), *Un nouveau monde en construction, Évaluation de l'expérience du Budget Participatif de Porto Alegre – Brésil*. Porto Alegre : Guayi. p.57-67.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in movement*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Teixeira, Ana Claudia, Grazia de Grazia, Maria do Carmo Albuquerque et Pedro Pontual. 2004. « Orçamento Participativo : Democratização da gestão pública e controle social ». Communication présentée lors du Séminaire *Os sentidos da democracia e da participação*, tenu à São Paulo au Brésil les 1<sup>er</sup>, 2 et 3 juillet 2004. En ligne. <[www.participacaopopular.org.br](http://www.participacaopopular.org.br)> (page consultée le 18 novembre 2005).
- Thomas, Timothy Lloyd. 1997. *A city with a difference. The Rise and Fall of the Montreal Citizen's Movement*. Montréal : Véhicule Press.
- Tocqueville, Alexis de. 1835. *De la démocratie en Amérique*. Paris : Les classiques des sciences sociales.
- Touraine, Alain. 1994. *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris : Le Livre de poche.
- Touraine, Alain. 1997. *Pourrons-nous vivre ensemble? Égaux et différents*. Paris : Le Livre de poche.
- Ville de Montréal. 2002. *Secteur démocratie. Document de discussion*. En ligne. <[ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/SOMMET\\_FR/.../Document\\_de\\_travail\\_democratie.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/SOMMET_FR/.../Document_de_travail_democratie.pdf)> (page consultée le 15 mai 2006).

Ville de Montréal. 2002b. *Secteur démocratie municipale. Compte-rendu du Sommet du mercredi 10 avril 2002*. En ligne.

[ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/SOMMET\\_FR/.../Compte\\_rendu\\_du\\_sommet\\_democratie.pdf](http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/SOMMET_FR/.../Compte_rendu_du_sommet_democratie.pdf) (page consultée le 15 mai 2006).

Wainright, Hilary. 2005. « Why Participatory Democracy Matters and Movements Matter to Participatory Democracy », Transnational Institute Website, June 2005. En ligne. [www.tni.org/newpol](http://www.tni.org/newpol) (page consultée le 14 juin 2005).