

Observatoire sur la démocratie municipale à Québec



Les conseils de quartier de la ville de Québec : la démocratie à l'oeuvre

Faits saillants de l'étude, conclusions et recommandations

TABLE DE MATIÈRES

INTRODUCTION	1
---------------------	----------

LE CONSEIL DE QUARTIER : ORIGINE ET STATUT	2
---	----------

PROBLÉMATIQUE ET STRATÉGIE DE RECHERCHE	4
--	----------

RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS	6
-------------------------------------	----------

1. Le conseil de quartier : un espace d'expression pour la population	6
---	---

2. Le conseil de quartier : un acteur du développement des quartiers	8
--	---

3. Les conseils de quartier : un espace de rencontre avec les organismes du quartier	10
--	----

4. Les conseils de quartier et la Ville : une relation privilégiée	12
--	----

5. Les conseils de quartier : une expérience enrichissante et incontournable pour les citoyens engagés	17
--	----

CONCLUSION	20
-------------------	-----------

ANNEXES	20
----------------	-----------

Annexe 1. Les quartiers de la ville de Québec (dénomination des quartiers, date de la création des conseils de quartier et carte des quartiers)

Annexe 2. Résolutions CV 2004-0666 et CV-2004-1109 concernant la création de l'Observatoire de la démocratie municipale et la nomination de ses membres

Annexe 3. Devis de recherche

Annexe 4. Méthodologie de la recherche

Introduction

La Ville de Québec se distingue par une politique de consultation publique rigoureuse et ambitieuse qui fait l'envie de plusieurs municipalités, au Canada et ailleurs dans le monde. Sa politique comprend en effet plusieurs modes de participation qui permettent aux citoyens et aux citoyennes de s'exprimer en dehors du cadre électoral. Parmi les moyens proposés dans la politique, les conseils de quartier constituent un élément de marque de la démocratie locale à Québec.

L'Observatoire sur la démocratie municipale à Québec est formé de citoyens et d'experts qui connaissent bien les conseils de quartier et le fonctionnement des instances municipales à Québec. Créé en 2004 dans la foulée de la nouvelle ville, l'Observatoire a pour objectif de faire des recommandations sur la mise en œuvre de la politique de consultation publique et d'accompagner les autorités municipales dans le développement de la démocratie locale à Québec. Depuis 2002, la multiplication des conseils de quartier sur un territoire élargi, dans un temps relativement court, a amené les membres de l'Observatoire à s'interroger sur l'action et le fonctionnement de ce dispositif de participation et, au besoin, les améliorations à y apporter. La réflexion des membres de l'Observatoire s'appuie sur la conviction qu'il est non seulement opportun, mais aussi nécessaire d'évaluer et de continuellement améliorer nos façons de faire actuelles, compte tenu de l'originalité et de la longévité de la formule des conseils de quartier et de l'intérêt qu'elle suscite, tant près de nous qu'à l'étranger.

Dans un premier temps, cette étude vise à mieux connaître les conseils de quartier et à comprendre comment les citoyens se sont approprié cette structure. Dans un deuxième temps, elle cherche à déterminer les conditions qui assureront la qualité de cette innovation démocratique, de telle sorte qu'elle soit encore plus utile à la Ville et à ses citoyens.

Rappelons que les conseils de quartier permettent à des citoyens qui sont fiers de leur ville et qui s'intéressent à son développement de donner leur opinion sur les dossiers qui les touchent. Ils constituent aussi un moyen souple et accessible pour faciliter le rapprochement des citoyens et des élus. Enfin, ils facilitent, voire stimulent, l'investissement des citoyens dans leur milieu de vie, et contribuent donc au dynamisme des quartiers. Plus généralement, ils contribuent à stimuler le sentiment d'appartenance de la population à son quartier et à sa ville.

Le rapport présente tout d'abord l'objet de recherche, expliquant brièvement l'origine et le statut particulier des conseils de quartier à Québec. Il précise ensuite la problématique et les objectifs de l'étude ainsi que la stratégie adoptée pour la cueillette et l'analyse des données. Les principaux résultats de l'enquête ainsi que les recommandations qui en découlent constituent le cœur de ce rapport. Pour chacun des cinq thèmes étudiés, les faits saillants de l'analyse sont suivis de recommandations adressées à la fois à la Ville et aux conseils de quartier eux-mêmes. Enfin, la conclusion que les membres de l'Observatoire tirent de ce premier mandat est suivie, en annexe, de quelques documents qui expliquent le mandat et la méthodologie de l'étude.

Le conseil de quartier : origine et statut

En 1993, la Ville de Québec a innové en matière démocratique en lançant une expérience pilote de conseils de quartier. Après trois ans d'expérimentation, le comité exécutif a décidé en 1996 de rendre permanent ce mécanisme en intégrant à la Charte de la Ville de Québec une obligation d'adopter une politique de consultation publique et de constituer des conseils de quartier. Le gouvernement provincial a reconduit ce même engagement dans les lois encadrant la nouvelle Ville de Québec. Cette obligation laissait et laisse toujours le soin au conseil municipal de définir par voie réglementaire le fonctionnement des instances de participation. Dans la nouvelle politique de consultation publique adoptée en novembre 2003, la formule des conseils de quartier demeure la même avec des ajustements mineurs par rapport à l'ancienne version. Le territoire de la ville est maintenant divisé en 35 quartiers à l'intérieur desquels peuvent être constitués des conseils de quartier. Depuis l'adoption de la politique, quinze nouveaux conseils de quartier, constitués à la demande de la population, se sont ajoutés aux onze conseils existants et d'autres conseils sont en voie d'être implantés (voir annexe 1).

Les conseils de quartier sont des organisations sans but lucratif, c'est-à-dire que ce sont des corporations juridiques autonomes constituées par la Ville de Québec pour mettre en place sa politique de consultation publique. Le statut d'OSBL influence la forme organisationnelle du conseil de quartier. C'est une association qui a pour adhérents d'office l'ensemble des résidants d'un quartier. Pour obtenir la création d'un conseil, les citoyens d'un même quartier doivent réunir une pétition de trois cents signatures d'électeurs. La population est invitée lors d'une assemblée annuelle à élire les dirigeants de son association, c'est-à-dire les neuf membres du conseil d'administration (CA) du conseil de quartier : quatre hommes, quatre femmes ainsi qu'un représentant du milieu des affaires, des institutions ou des organismes communautaires. Élus pour deux ans, ceux-ci ont pour mandat d'administrer le conseil de quartier et de répondre aux avis demandés par la Ville.

Les conseillers municipaux, dont les districts électoraux recoupent les frontières des conseils de quartier, participent également aux réunions mensuelles de ceux-ci. Bien que le conseiller municipal soit un membre non-votant, il en demeure un acteur important. Son rôle est de fournir de l'information et d'appuyer les citoyens dans la définition de leurs actions. Il peut également obtenir le soutien des conseils de quartier dans la réalisation de ses projets.

Les conseils de quartier sont invités à soumettre leurs avis au conseil d'arrondissement ou au comité exécutif dans plusieurs champs de compétence de la municipalité. En matière d'urbanisme, ils sont consultés de façon systématique sur tout projet de modification ou d'adoption de règlement de zonage et peuvent également recevoir le mandat de tenir l'assemblée publique de consultation en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme¹. Le conseil de quartier participe activement à

¹ Dans quatre des huit arrondissements de la ville, le conseil d'arrondissement délègue régulièrement cette responsabilité aux conseils de quartier (16 des 26 conseils de quartier ont donc le mandat d'organiser la consultation légale obligatoire, en plus d'émettre leur opinion sur le projet).

l'élaboration d'un plan directeur de quartier, document d'orientation et d'aménagement qui entraîne des retombées directes et à court terme au sein du quartier. La pratique démontre que la Ville consulte également sur d'autres sujets : habitation, sécurité urbaine, planification stratégique, priorités budgétaires, environnement, etc. Les conseils de quartier peuvent ainsi être consultés sur divers projets de règlements concernant par exemple l'aménagement d'une propriété municipale, la circulation, la toponymie, ou sur tout autre projet susceptible d'avoir une influence sur la qualité des services municipaux et la qualité de vie des résidants.

À titre de corporations juridiques autonomes, les conseils de quartier disposent également d'un pouvoir d'initiative. Ils peuvent ainsi interpeller le conseil d'arrondissement, le conseil municipal, le comité exécutif et/ou les services de la Ville pour transmettre une requête ou encore, formuler un avis non-demandé. Dans la définition de leur plan d'action, les conseils de quartier tiennent des consultations publiques ou lancent des enquêtes par questionnaires. Il leur est également possible d'initier toutes sortes d'actions. Pour aider les conseils de quartier dans leur pouvoir d'initiative, la Ville leur accorde un petit budget, conditionnel à l'acceptation des projets présentés, et un budget de fonctionnement.

Les conseils de quartier se présentent ainsi comme un dispositif participatif innovateur, qui agit comme un intermédiaire entre les demandes et les besoins des citoyens et la Ville. Cette enquête vise justement à caractériser les liens qui unissent les conseils de quartier et la Ville, à comprendre l'originalité du fonctionnement des conseils de quartier et, au besoin, à l'améliorer.

Problématique et stratégie de recherche

L'étude de l'Observatoire vise à vérifier si les conseils de quartier répondent à l'objectif pour lequel ils ont été créés, à savoir « ...être l'interlocuteur privilégié de la Ville afin de permettre aux citoyens et citoyennes de faire valoir leur opinion et leurs intérêts à l'égard de questions qui concernent leur quartier et de prendre des initiatives pour stimuler le développement du quartier » et à suggérer des recommandations afin d'en améliorer le fonctionnement.

Pour mener à bien ce projet, l'Observatoire a mis en place un dispositif d'enquête permettant de répondre à une série de questions. Deux types d'interrogation ont guidé notre recherche.

1) Le fonctionnement des conseils de quartier et leurs liens avec la population :

- Les conseils de quartier constituent-ils des espaces d'expression pour la population afin que les décisions municipales correspondent mieux aux besoins et aux attentes de la population du quartier?
- Les conseils de quartier jouent-ils leur rôle de concertation auprès des organismes?
- Favorisent-ils la concertation et l'échange des points de vue?
- Comment les initiatives des conseils de quartier contribuent-elles au développement du quartier?
- Comment les bénévoles vivent-ils leur expérience et qu'en retirent-ils?

2) Les rapports entre les conseils de quartier et la Ville :

- Comment la Ville interpelle-t-elle les conseils de quartier sur les questions qui concernent le quartier et la Ville et qui nécessitent une opinion des conseils de quartier?
- Comment et dans quelle mesure la Ville tient-elle compte des recommandations des conseils de quartier et de leurs commentaires (sur le plan qualitatif et quantitatif)?
- Les conseils de quartier sont-ils informés des décisions de la Ville à la suite d'une consultation publique et de la façon dont elle a tenu compte de leurs commentaires?
- Le soutien accordé aux conseils de quartier est-il adéquat ?

Quatre sources d'information ont permis de répondre à ces questions.

1. Une enquête par questionnaire faite auprès de 115 citoyens qui ont assisté à une réunion d'un conseil de quartier, de 87 membres et de 18 présidents de conseils de quartier. Au total, 271 questionnaires ont été adressés aux citoyens, 144 aux membres et 21 aux présidents. Le taux de réponse est de 51 %².
2. Une collecte d'informations à partir des rapports annuels et des procès-verbaux des conseils de quartier pour la période 2003 à 2005.
3. Des entretiens semi-directifs avec les conseillers en consultation publique sur les activités des conseils de quartier.
4. En fin d'enquête, une journée d'échanges a été organisée avec les membres des conseils de quartier de façon à valider et à approfondir certaines analyses.

² L'analyse des questionnaires se retrouve en annexe du rapport.

Soixante-dix-huit personnes étaient présentes, dont 7 élus municipaux et les membres de l'Observatoire.

Nous présentons dans ce qui suit les faits saillants et les recommandations de l'Observatoire. Les documents qui rapportent et analysent plus en détail les résultats de l'enquête sont joints en annexe au rapport.

Résultats et recommandations

1. Le conseil de quartier : un espace d'expression pour la population

Au Québec comme dans le reste du Canada, la participation électorale à l'échelle municipale est faible, comparativement aux paliers supérieurs. Les conseils de quartier ont justement été créés dans l'espoir d'intéresser davantage les citoyens aux affaires de la Ville de Québec. Or, si les conseils de quartier ne permettent pas de renverser la vapeur, ils offrent une porte d'entrée supplémentaire au système municipal et permettent de rejoindre les citoyens sur des enjeux municipaux moins médiatisés, à l'échelle des quartiers.

Les citoyens participent-ils aux conseils de quartier? Reconnaissent-ils ces derniers comme un espace de participation aux affaires municipales?

Les personnes qui ont assisté au moins une fois aux réunions des conseils de quartier s'entendent sur ce point, car elles ont une opinion très positive des conseils de quartier. Par exemple, 96 % ont apprécié les séances auxquelles elles se sont présentées et 90 % considèrent que la rencontre a satisfait leurs attentes. Cette unanimité peut paraître étonnante, mais elle démontre comment les conseils de quartier répondent à un besoin des citoyens. Les raisons invoquées pour assister aux réunions des conseils de quartier appuient également cette hypothèse puisque l'intérêt pour son quartier et l'envie de s'y engager sont largement invoqués par les citoyens. Ces derniers ajoutent également comme raison la recherche d'informations sur un sujet spécifique.

Pourquoi venir au conseil de quartier? Des exemples d'intervention des citoyens.

Les interventions des citoyens lors des réunions sont multiples et variées. Les enjeux les plus récurrents sont, en ordre d'importance : la circulation et le stationnement, l'environnement et les parcs, la sécurité et la tranquillité et l'aménagement du quartier. Quelques exemples permettent d'illustrer les préoccupations des citoyens.

Dans la première catégorie, un citoyen soulève un problème de stationnement; une pétition contre la vitesse excessive dans une rue est déposée. En matière d'environnement et de parcs, un citoyen dénonce un problème de gaspillage de l'eau potable dans le quartier. Dans un autre quartier, des résidants sont venus alerter le conseil de quartier sur la coupe illégale d'arbres. Un terrain de golf mal sécurisé (des balles de golf aboutissaient sur les propriétés voisines) et le bruit causé par les clients d'un bar du quartier sont des exemples touchant la sécurité et la tranquillité. Enfin, en matière d'aménagement du quartier, des citoyens se sont montrés préoccupés par l'embellissement de l'artère principale du quartier et ont demandé l'installation de vasques à fleurs.

Malgré cet enthousiasme, les conseils de quartier n'attirent pas les foules. La participation demeure faible et les membres des conseils de quartier (tout comme les élus municipaux dans d'autres enquêtes) déplorent ce manque d'engagement à

l'échelle municipale. Toutefois, si les citoyens assistent peu aux réunions régulières, ils se mobilisent davantage lorsque des enjeux importants pour le quartier émergent. En effet, leur participation double lorsqu'il y a tenue d'une consultation publique. De plus, ce sont les assemblées annuelles des CQ qui attirent le plus grand nombre de personnes. L'expérience des membres des CA des conseils de quartier indique que les citoyens assistent aux rencontres des CQ quand un sujet à l'ordre du jour les concerne ou lorsqu'ils veulent soumettre un projet ou un problème.

Dans l'objectif de consolider l'intérêt des citoyens pour les conseils de quartier et de mieux faire connaître le travail de ces derniers, les membres de l'Observatoire croient qu'il serait important d'établir un ensemble d'outils de communication et d'échange qui valorise la pratique des conseils de quartier.

Recommandations faites à la Ville

1. Que la Ville mette sur pied une stratégie de communication qui explique le rôle des conseils de quartier (le rôle consultatif et la possibilité d'initier des projets). Cette stratégie de communication devrait avoir comme objectif de faire connaître les différentes instances de la Ville et leur rôle respectif (conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil de quartier, etc.), de façon à ce que la population utilise l'instance appropriée selon sa demande.
2. Que la Ville développe de nouveaux moyens pour rejoindre les citoyens : elle pourrait, entre autres, utiliser davantage le courrier électronique et revoir le site Internet de la Ville pour que l'information et les actions des CQ soient plus faciles à repérer.

Recommandations faites aux conseils de quartier

3. Que les conseils de quartier s'interrogent sur les moyens utilisés pour rejoindre et mobiliser les citoyens du quartier. Une réflexion sur l'animation et le déroulement des séances et la place laissée aux citoyens qui s'y présentent serait également pertinente.
4. Que les conseils de quartier, avec le soutien de la Ville, mettent en place un canal de diffusion simple et accessible pour faire connaître les expériences et les initiatives des conseils de quartier auprès de la population.

2. Le conseil de quartier : un acteur du développement des quartiers

Les conseils de quartier consacrent une part importante de leurs actions à s'engager au sein des processus de consultation publique lancés par la Ville et à formuler des avis sur les questions qui leur sont soumises. Suite aux demandes du conseil d'arrondissement, du conseil municipal ou du comité exécutif, ou des services municipaux, ils font des recommandations qui seront par la suite prises en compte dans la poursuite des actions de la Ville.

Mais la possibilité d'être consulté n'est pas le seul type d'activités des conseils de quartier. Leur statut d'organisme sans but lucratif reconnu par la Ville leur donne en effet la possibilité d'initier un ensemble d'actions que les citoyens engagés sont libres de déterminer. Ces actions peuvent être de nature modeste et spontanée (appuyer les démarches d'un organisme, faire une requête auprès d'un service ou de l'arrondissement) mais aussi de nature plus ambitieuse et constituer ainsi la trame de fond des motivations d'un CA d'un conseil de quartier. Dans ce dernier cas, les conseils de quartier ont souvent pris soin de consulter la population du quartier pour déterminer quelles initiatives ils devraient prendre.

Les conseils de quartier utilisent-ils cette marge de manœuvre? Quels projets mettent-ils de l'avant? En somme, de quelle façon contribuent-ils au développement de leur quartier?

Un relevé des rapports des conseils de quartier a permis d'identifier quelles sont les principales actions prises par les CQ. L'initiative la plus importante est d'interpeller la Ville sur un aspect ou l'autre qui touche le quartier. Cela signifie que le conseil de quartier attire l'attention des autorités municipales sur un enjeu du quartier, sans que cet avis soit sollicité. Ce type d'action démontre l'importance du rôle d'intermédiaire du conseil de quartier et la valeur du lien privilégié entre le conseil de quartier et la Ville.

Dans le même ordre d'idées, le conseil de quartier donne également son appui à des citoyens et à des groupes dans leurs démarches auprès de la Ville ou de toute autre instance qui intervient dans le quartier (par exemple, la commission scolaire). Il peut également prendre en charge le dossier soumis. Encore une fois, avec ce mode d'action, le conseil de quartier agit comme médiateur pour les besoins du quartier.

Les conseils de quartier participent également à l'avenir de leur quartier en s'engageant dans des comités ou des actions initiés par eux ou par d'autres groupes. Cela peut prendre aussi un aspect plus festif avec l'organisation, seuls ou avec d'autres, d'une fête de quartier. Finalement, le conseil de quartier peut également prendre l'initiative de consulter la population pour discuter de l'avenir du quartier, sans que cette action s'inscrive dans une demande d'avis de la Ville. Les conseils de quartier cherchent alors à recueillir les préoccupations des résidents et valider certaines de leurs actions.

Quelles initiatives prennent les conseils de quartier?

Plusieurs conseils de quartier sensibilisent les services municipaux à des problèmes particuliers de circulation pour que la Ville apporte les correctifs nécessaires, comme ce fut le cas à l'intersection de la route Jean-Gauvin et de la rue de l'Hêtrière à Cap-Rouge ou sur l'avenue Chauveau dans Des Châtel. L'implication des conseils de quartier lors de l'élaboration des plans directeurs de quartier permet de dresser un portrait fidèle de chaque quartier et de ses besoins afin que les investissements y soient faits à bon escient. D'autres initiatives ont un impact ou une utilité indirecte. Ainsi, les actions menées par le conseil de quartier de Val-Bélair pour développer une concertation sur la problématique du vandalisme dans une école n'ont pas produit de résultats immédiats, mais ont permis à tous les acteurs concernés de développer des solutions à long terme.

Les initiatives donnent une couleur locale à chaque quartier et produisent bien souvent des changements significatifs. De nombreuses initiatives, sans être spectaculaires, donnent en effet des résultats concrets. Cependant, comme dans tout organisme bénévole, mettre sur pied des projets est laborieux, car cela exige un engagement constant des membres des conseils de quartier. Il est souvent difficile pour les conseils de quartier de réserver une partie de leur agenda à des actions qui dépassent les activités de consultation publique. 42 % des membres considèrent en effet que mettre en place des projets est ardu. De plus, plusieurs membres ne saisissent pas la nature du pouvoir d'initiative et comment il doit s'articuler avec le rôle des conseils de quartier.

Étant donné l'importance des initiatives des conseils de quartier pour le quartier, mais aussi pour assurer la motivation des citoyens engagés au sein des CA, l'Observatoire pense qu'il serait nécessaire de valoriser le pouvoir d'initiative des conseils de quartier.

Recommandations faites à la Ville

5. Que la Ville s'assure dans sa présentation des conseils de quartier de même que dans ses formations faites auprès des membres des CA, de bien expliquer la nature des conseils de quartier, organisme de consultation publique, mais aussi initiateur d'actions pour leur quartier.

Recommandations faites aux conseils de quartier

6. Que les conseils de quartier consacrent du temps à discuter et à documenter les enjeux du quartier afin de déterminer leurs priorités et établir un plan d'action.
7. Que les conseils de quartier initient, avec l'appui de la Ville, un espace de réflexion et d'échange qui leur permettraient de connaître davantage les bons coups et les expériences de chacun et d'agir en concertation.

3. Les conseils de quartier : un espace de rencontre avec les organismes du quartier

Profiter du pouvoir d'initiative ne signifie pas seulement mettre sur pied des projets pour le quartier ou interpeller la Ville. Cela veut également dire que le conseil de quartier agit comme un agent rassembleur autour des enjeux municipaux et tente d'entrer en contact avec les autres organismes du quartier. Il est également réceptif à leurs demandes.

Or, si ce lien paraît logique, il n'est pas toujours facile à concrétiser. Si les membres des CA sont unanimes à souligner l'importance de créer des liens avec les organismes du milieu, ils soulignent également la difficulté d'être partout à la fois et ainsi d'assurer la pérennité de la concertation au sein des quartiers. L'insatisfaction est particulièrement grande en matière d'information : seulement 25 % des membres des CA pensent qu'il y a un bon échange d'information entre les organismes du quartier et les conseils de quartier.

Ces observations ne signifient pas que la concertation soit complètement déficiente. Sur une période de trois ans, nous avons établi que près de 23 % des initiatives prises par les conseils de quartier ont été faites en collaboration avec les organismes. Toutefois, il semble que ce sont les organismes qui approchent les conseils de quartier plutôt que le contraire.

L'élaboration du plan directeur de quartier semble un levier important pour favoriser la concertation avec les citoyens et les organismes. Elle engage les citoyens et leur conseil de quartier dans un processus de réflexion sur le quartier, qui permet d'intégrer l'ensemble des enjeux du quartier pour arriver à déterminer des priorités en matière d'investissement et d'aménagement (parcs, espaces publics, embellissement d'une artère commerciale, etc.).

Cet outil de planification donne aux conseils de quartier et aux citoyens un moyen pour agir directement sur leur quartier, car ils sont invités, tous ensemble, à définir, avec l'aide d'un urbaniste attiré au quartier et de représentants de l'ensemble des services de la Ville, les principes d'aménagement de leur quartier. Pendant toute une année, plusieurs rencontres sont prévues pour élaborer un document de planification qui précise la vision du quartier. Des consultations publiques sont tenues aux étapes clés du processus pour valider les choix du conseil de quartier. Ainsi, le plan directeur de quartier est l'occasion de connaître les préoccupations de chacun et, plus particulièrement, les actions des organismes.

Pourquoi les organismes interpellent les conseils de quartier?

Dans 28 % des cas, les organismes demandent aux conseils de quartier d'appuyer leurs projets ou des principes défendus par les organismes. Par exemple, mentionnons un projet de ramassage de compost domestique soutenu par un conseil de quartier ou un appui pour qu'une école primaire soit reconnue Vert-Brundtland. Les conseils de quartier choisissent également dans 20 % des cas de déléguer un membre du CA sur des comités (par exemple, le comité d'habitation de la CDEC 30) ou encore, des regroupements de citoyens et d'organismes qui militent pour une cause (par exemple, la Coalition pour le transport en commun). 17 % des actions prises par les conseils de quartier suite aux interventions des organismes sont d'attribuer un montant d'argent, par exemple, de soutenir financièrement une activité, pour payer une étude afin de mieux cerner, par exemple, l'enjeu des fermetures d'écoles dans un quartier ou pour faire la publicité pour une fête de quartier. Certaines des interventions des organismes amènent des changements facilement repérables comme la mise en place de rondes policières effectuées à pied dans un quartier ou encore, l'intégration au plan directeur de quartier de propositions comme l'achat de matériel sportif.

Les informations sur le rôle de concertation joué auprès des organismes ne sont pas concluantes. Il y a de la concertation, mais elle n'est pas systématiquement structurée. Pour les conseils de quartier, il est important de savoir ce que font les autres organismes. Cependant, la concertation est difficile, car chaque organisme a des énergies limitées.

Recommandations faites aux conseils de quartier

8. Que les conseils de quartier s'assurent de connaître les organismes du milieu, en établissant une liste de ces organismes, en recherchant la concertation et en présentant leurs actions auprès des organismes.
9. Que les conseils de quartier utilisent le plan directeur de quartier pour rejoindre les organismes et pour établir leurs priorités d'action dans leur concertation avec ces derniers.

4. Les conseils de quartier et la Ville : une relation privilégiée

La Ville reconnaît les conseils de quartier comme les organismes sur lesquels s'appuie le déploiement de sa politique de consultation publique. Cette reconnaissance est plus que symbolique; elle légitime l'ensemble du processus de consultation publique. Dans cette perspective, il est particulièrement important d'évaluer régulièrement la qualité de la relation entre les conseils de quartier et la Ville. L'efficacité et la pérennité de la politique de consultation publique en dépendent. Plusieurs aspects concernent cette relation privilégiée entre la Ville et les conseils de quartier : l'influence des conseils de quartier, l'objet des avis demandés par la Ville et le soutien accordé par la Ville aux conseils de quartier dans l'exercice de leur bénévolat.

4.1 L'influence des conseils de quartier

La principale activité des conseils de quartier est de répondre aux demandes d'avis provenant de la Ville. L'importance de l'activité de consultation dans les agendas des conseils de quartier justifie qu'on se penche sur les résultats des recommandations des conseils de quartier : *ont-elles un impact significatif sur les décisions de la Ville?*

Pour répondre à cette question, il faut en premier lieu préciser la procédure de consultation publique. Tout d'abord, notons que la politique de consultation publique et la Charte de la Ville de Québec obligent les instances municipales à consulter les citoyens pour toutes questions en matière d'urbanisme. Une partie importante de ces consultations publiques sont tenues ainsi par le biais des conseils de quartier. Une subtilité dans l'application de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme permet toutefois aux arrondissements de choisir s'ils préfèrent ou non utiliser les conseils de quartier pour respecter l'obligation de consultation en matière de modification aux règlements de zonage. Dans tous les cas, la Ville a l'obligation légale de demander l'opinion du conseil de quartier sur tout projet de modification au zonage.

Ainsi, ce ne sont pas toutes les consultations publiques qui sont orchestrées via les conseils de quartier³. Lorsque ce n'est pas le cas, cela n'empêche toutefois pas les conseils de quartier de se prononcer dans le cadre de la consultation publique. Cependant, la pratique des consultations publiques tenues hors des conseils de quartier est moins balisée, ce qui ne permet pas aux citoyens et aux conseils de quartier de s'approprier le processus de consultation publique.

Le tableau suivant permet de constater qu'une partie importante des consultations publiques en matière de zonage se tiennent hors du cadre des conseils de quartier. L'Observatoire croit qu'il y a donc lieu de s'interroger sur les relations entre la Ville et les conseils de quartier :

La Ville reconnaît-elle toujours les conseils de quartier comme un espace légitime d'expression des citoyens? À la lumière des chiffres actuels, il y aurait lieu que les autorités municipales réfléchissent à cette question.

³ Rappelons que dans seulement quatre des huit arrondissements de la ville, le conseil d'arrondissement délègue régulièrement cette responsabilité aux conseils de quartier (16 des 26 conseils de quartier ont donc le mandat d'organiser la consultation légale obligatoire, en plus d'émettre leur opinion sur le projet).

Tableau 1 : Consultations publiques (CP) tenues via les conseils de quartier par rapport au nombre total de CP tenues par la Ville en matière de zonage

	2003	2004	2005
Nombre total de CP	30	44	56
CP via les conseils de quartier	13	16	22
Total en %	43 %	36 %	39 %

Pour compléter ce portrait sur l'influence des conseils de quartier, il est nécessaire de s'interroger spécifiquement sur les effets des consultations publiques sur les décisions des autorités municipales. Il importe tout d'abord de constater combien cette information est difficile à recueillir. Les décisions des autorités municipales se perdent souvent dans la complexité administrative et il est bien difficile d'associer une consultation publique spécifique à une décision générale. Un processus plus fiable devrait être mis en place pour assurer la transparence et la légitimité de la consultation publique. Les membres des conseils de quartier notent également ce problème et désirent que l'information circule mieux afin de retracer les effets de leurs interventions.

Parmi les 130 consultations publiques tenues entre 2003 et 2005, les décisions liées à 61 d'entre elles ont pu être retracées. Dans 45 cas (74 %), la recommandation du conseil de quartier a été la même que celle de la Ville⁴. La Ville n'a donc pas eu à modifier sa proposition initiale, ce qui semble démontrer que la Ville a su au fil des ans anticiper les préoccupations des citoyens et formuler dès le départ une proposition proche des besoins de la population. Cependant, ce pourcentage de 74 % peut également démontrer que l'objet de la consultation publique était d'ordre mineur, ce qui diminuerait les possibilités que les membres des CA soient en désaccord avec la proposition des autorités municipales. L'enquête ne permet pas d'établir quelle hypothèse est la plus plausible, mais il y aurait lieu de s'interroger sur cette question. Il est probable que l'explication tienne à un mélange des deux hypothèses.

Sur la base des données disponibles, et eu égard à l'influence des conseils de quartier, il importe de se demander quelle suite a été donnée aux 16 consultations publiques où l'avis des conseils de quartier différait de la proposition initiale de la Ville. Il ressort que dans neuf cas, la Ville a suivi intégralement l'avis du conseil de quartier alors que celui-ci était différent de la proposition initiale. Dans cinq cas, l'avis du conseil de quartier n'a pas été suivi par la Ville. Enfin, dans deux cas la Ville a tenu compte partiellement de l'avis du conseil de quartier.

⁴ Notons que parmi les 69 consultations publiques pour lesquelles nous n'avons pas pu retracer la décision finale, 39 (56 %) ont conduit à des avis entérinant complètement les propositions de la Ville. Logiquement, nous pouvons conclure que la décision de la Ville est la même que sa proposition initiale et donc, que l'avis des conseils de quartier et la décision de la Ville sont analogues. Aussi, si on prend l'ensemble des consultations publiques (c.-à-d. même celles pour lesquelles on ne retrace pas la décision), on peut penser que le pourcentage de 74 % sous-estime les cas de décisions « conjointes ».

Au total, parmi les 61 décisions retracées prises par la Ville, 54 (89 %) respectent les avis des conseils de quartier (que ceux-ci soient similaires ou non à la proposition initiale de la Ville). Ce résultat, très positif, est confirmé par le très haut niveau de satisfaction des membres des CA : ils sont d'accord à 85 % avec l'affirmation selon laquelle la Ville tient compte des recommandations des CQ. Ce pourcentage atteint 88 % quand il touche le conseil d'arrondissement.

Ce haut niveau de satisfaction peut paraître paradoxal, car nous venons de souligner trois aspects qui semblent le contredire ou à tout le moins le nuancer :

- Plus de la moitié des consultations publiques (79 sur 130) ne passent pas par les conseils de quartier.
- Il est difficile de comparer les résultats des consultations publiques aux décisions finales de la Ville. Les membres des CQ constatent aussi ce problème.
- Il existe un doute quant à l'interprétation à donner au fait que les avis des conseils de quartier vont souvent dans le même sens que les propositions initiales de la Ville : est-ce parce que les consultations publiques portent sur des enjeux mineurs (ce qui signifie que les consultations permettent plus ou moins de bonifier la décision de la Ville) ou est-ce parce que, au fil de la pratique, la Ville, anticipant mieux les réactions des citoyens, formule dès le départ des propositions qui correspondent mieux à leurs besoins?

Comment alors expliquer la satisfaction des membres des CA envers ces structures consultatives? Selon nous, cela s'explique par leur attachement envers les conseils de quartier : même s'ils constatent certaines failles dans le suivi du processus consultatif, ils apprécient le fait d'être consultés et constatent l'utilité des conseils de quartier.

4.2 L'objet des consultations publiques

Parmi les 130 consultations recensées entre 2003 et 2005, le thème le plus souvent abordé est le zonage. L'obligation législative explique cette forte proportion. Dans une moindre mesure, mais de manière significative, les deux autres enjeux les plus importants sont la circulation et le stationnement ainsi que les parcs (par exemple, l'aménagement de jeux d'eau et d'aires de jeu pour les enfants).

Toutefois, plusieurs membres des CA croient que la Ville ne les consulte pas assez sur les projets touchant la vie des quartiers. Lors de la journée d'échanges avec les membres des CA, tant dans les discussions sur les sujets sur lesquels la Ville ne consulte pas assez les CQ que dans celles entourant les sujets sur lesquels la Ville devrait consulter les CQ, un consensus se dégage : les citoyens désirent voir élargir le rôle consultatif des conseils de quartier à d'autres sujets que le zonage. Les citoyens veulent également plus d'information sur certains projets touchant les quartiers (par exemple la circulation et le transport, les nouvelles infrastructures, la taxe d'eau, les projets de construction à venir) même s'ils ne requièrent pas de modification au règlement de zonage. Ainsi, les membres des CQ demandent que l'opportunité ou non de consulter les citoyens soit évaluée en fonction de l'incidence qu'un projet peut avoir sur le quartier. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ils aimeraient être consultés plus

en amont des projets et que la consultation sur des projets chevauchant plusieurs quartiers soit davantage mûrie.

4.3 Le soutien apporté aux conseils de quartier

Rappelons que la Ville soutient les conseils de quartier sous différentes formes :

- Ressources financières : Chaque conseil de quartier dispose d'un montant de 1000 \$ à 1500 \$ par année pour ses frais de fonctionnement et de 5500 \$ par année pour le pouvoir d'initiative (sous réserve d'approbation, dans ce dernier cas, des projets soumis).
- Ressources humaines : Chaque conseil de quartier est aidé par un conseiller ou une conseillère de la Ville en consultations publiques et pour certaines demandes spécifiques, des fonctionnaires municipaux peuvent leur fournir des informations complémentaires.
- Ressources matérielles : La Ville fournit aux CQ des locaux pour tenir leurs réunions et un lieu, faisant office de siège social, pour entreposer leurs documents.
- Information : La Ville assure les communications officielles entre les CQ et la population.
- Formation : Un programme annuel de formation est offert aux membres des CA des conseils de quartier.

La diversité et l'importance des moyens mis en place par la Ville pour soutenir les conseils de quartier témoignent de l'importance accordée par les autorités municipales à la Politique de consultation publique.

***Les membres des CA considèrent-ils que ces moyens sont suffisants?
Croient-ils que certaines améliorations devraient être apportées?***

L'enquête révèle un fort taux de satisfaction : les conseils de quartier apprécient les relations avec la Ville et le soutien fourni. Néanmoins, leur niveau d'appréciation reste partagé sur quatre points : 1) les ressources financières; 2) la transmission de l'information; 3) la formation et 4) le contact avec les services municipaux. Les trois derniers points vont dans le sens de la remarque plus générale sur le désir des CQ de voir améliorer la circulation de l'information et le suivi par la Ville du dédale politico-administratif qui se déroule entre la fin d'une consultation publique et la décision finale prise par le conseil municipal.

Dans le même ordre d'idées, les conseils de quartier sont aussi fort satisfaits des relations avec la Ville et les conseils d'arrondissement. Ils ont en effet le sentiment que ces derniers croient à l'importance des conseils de quartier. Toutefois, un certain nombre de répondants vient pondérer ce jugement : 17 % des membres des CQ pensent en effet que la Ville ne croit pas à leur importance. Ce pourcentage provient-il du fait que les canaux de transmission entre la Ville et les conseils de quartier sont moins bien assurés qu'à l'échelle des arrondissements? Il y a lieu de s'interroger.

L'élu : un acteur essentiel pour les conseils de quartier

Le rôle de l'élu dans le conseil de quartier est un aspect qui est également important pour les conseils de quartier. Ces derniers sont en effet presque unanimes quant à la contribution positive qu'amènent les élus aux conseils de quartier (94 %). Une lecture des comptes rendus permet de constater que le rôle du conseiller municipal en est un d'information : sa présence aux réunions des conseils de quartier permet à ceux-ci de mieux préparer leurs actions et de faire circuler l'information dans le quartier. Toutefois, les élus ne sont pas toujours présents aux réunions : le taux de présence moyen est de 62 %.

Recommandations faites à la Ville

10. Que la Ville sensibilise davantage les arrondissements à l'importance des conseils de quartier, à leur ancrage dans les quartiers et explique les avantages à tenir les consultations publiques par le biais des conseils de quartier.
11. Que la Ville assure un suivi fiable et transparent des demandes et des avis des citoyens exprimés via les conseils de quartier, de façon à ce que les conseils de quartier soient informés des suites données aux consultations publiques.
12. Que la Ville sensibilise l'administration municipale à l'importance des conseils de quartier afin que ces derniers aient le soutien nécessaire pour remplir efficacement leur rôle de consultation (information sur les projets touchant le développement du quartier, délais de consultation appropriés, etc.).
13. Que la Ville s'interroge sur la possibilité de consulter la population plus en amont des projets et d'élargir le rôle consultatif des conseils de quartier à d'autres sujets que le zonage.
14. Que la Ville sensibilise les élus, notamment les nouveaux conseillers, au mandat et à la place des conseils de quartier dans la vie démocratique locale et au rôle qu'ils peuvent jouer en tant qu'élus auprès des conseils de quartier.

5. Les conseils de quartier : une expérience enrichissante et incontournable pour les citoyens engagés

Comprendre la motivation des membres des conseils d'administration (CA) des conseils de quartier et les raisons de leur engagement est particulièrement important pour assurer la longévité des conseils de quartier.

Qu'est-ce qui pousse un citoyen à participer aux conseils de quartier? Les citoyens engagés apprécient-ils le fonctionnement interne du CA? Quelles améliorations devrait-on apporter pour assurer un meilleur équilibre entre chaque membre?

5.1 La satisfaction de l'engagement

Les raisons de l'engagement des membres des CA sont très diversifiées. Se rendre utile et améliorer ce qui se fait dans le quartier et dans la ville sont les justifications les plus unanimement invoquées (99 et 98 %). Viennent ensuite un ensemble de raisons touchant leur désir d'en apprendre davantage sur le quartier et sur la ville (autour de 95 %). Les raisons de leur engagement dénotent une volonté claire d'en faire plus pour leur quartier, sans que cela toutefois ne débouche sur une implication politique partisane. En effet, 51 % des membres disent s'être impliqués pas simplement parce qu'on leur a demandé et 49 % refusent de voir leur engagement comme un pas vers des activités plus politiques.

Dans l'ensemble, 84 % des membres des CA apprécient très fortement leur expérience au sein des conseils de quartier. Ils apprécient tout particulièrement le fait d'être bien informés sur les projets de la Ville, de mieux connaître leur quartier et le fonctionnement de la Ville.

On retrouve le même enthousiasme chez les présidents des CA. Rappelons que ces derniers ont un rôle déterminant dans les conseils de quartier et y consacrent un temps précieux. Ils assument un rôle de leadership qui les amène à remplir un éventail d'actions : liens soutenus avec les fonctionnaires responsables des consultations, détermination de l'ordre du jour, conduite des réunions, suivi du plan d'action et des comités de travail, représentation externe, etc. Toutefois, comme pour les autres membres des CA, leur engagement n'est pas spontané (« j'ai pris le poste parce que personne ne voulait le faire ») et ils ne cherchent pas à se faire du capital politique en acceptant un tel rôle. La raison provient plutôt du fait qu'ils aiment s'engager à fond dans ce qu'ils entreprennent. Ils affirment cependant que la quantité de travail est souvent lourde. Cela démontre combien les relations internes du CA sont importantes et combien le partage des tâches est crucial.

5.2 Le fonctionnement interne des CA

Malgré leur enthousiasme, les membres aimeraient que certains aspects du fonctionnement interne des conseils de quartier soient revus afin de faciliter leur engagement. Sur ce point, il y aurait notamment lieu de clarifier le rôle du membre du CA représentant du milieu des affaires, industriel ou institutionnel. Notons qu'il s'agit

dans la très grande majorité des cas d'une personne provenant du milieu des affaires. Le problème tient tout d'abord au fait que ce poste est souvent laissé vacant et lorsqu'il est comblé, le représentant est souvent absent. De plus, le fait que la représentativité de ce 9^e membre du CA ne soit pas la même que celle des huit autres membres engendre parfois une certaine confusion, voire certaines tensions. Il existerait un certain malaise de part et d'autre. Bien que les opinions soient partagées quant à la nature de ce 9^e poste, les membres des CA considèrent généralement qu'il doit être conservé. Lors de la journée d'échange, plusieurs suggestions ont été faites pour améliorer la compréhension du bien-fondé de ce poste, dont la possibilité d'exiger que la personne qui l'occupe habite le quartier (ce qui augmenterait sa motivation) et de clarifier son rôle.

Par ailleurs, plusieurs personnes ont suggéré d'augmenter la représentativité du conseil de quartier en faisant des efforts précis pour améliorer la représentation de groupes spécifiques de la population (jeune, handicapés, minorité ethnique et culturelle) et celle de certains secteurs à l'intérieur des quartiers.

Le taux d'assiduité relativement élevé des membres aux réunions des CA témoigne du sérieux de leur engagement. Leur présence moyenne est en effet en augmentation légère, mais constante depuis 2003 : 6,2 membres sont présents aux réunions en 2003, 6,4 en 2004 et 6,7 en 2005. Il s'agit d'une très bonne moyenne; elle démontre que le fonctionnement du conseil de quartier est assuré et que l'engagement des membres est réel et soutenu. Fixer le nombre de membres à 9 vise justement à garantir qu'un taux 'normal' d'absentéisme n'empêche pas le conseil de quartier de mener ses activités. Le problème réside plutôt dans les absences répétées des mêmes membres, ce qui dénote une démotivation.

Le manque d'assiduité de certains membres est en fait lié au taux de roulement élevé au sein des conseils de quartier. Au-delà de 25 % par année (2 ou 3 membres), ce taux peut devenir problématique pour le fonctionnement du CQ car la connaissance du quartier et des rouages politiques est alors moins bien assurée. De plus, pour être efficace au sein d'un conseil de quartier, il faut un certain temps d'apprentissage⁵. Un conseil de quartier qui connaît un renouvellement important sur une base régulière risque ainsi de voir son action interrompue et fragilisée. Ainsi, si on regarde la proportion de nouveaux membres, on voit que plusieurs conseils de quartier sont confrontés à un haut taux de renouvellement.

La comparaison de trois années (2003, 2004, 2005) dans onze conseils de quartier montre que sur une possibilité de 33 cas de renouvellement des membres, le taux de roulement est inférieur au seuil de 25 % dans seulement un tiers des cas (11 cas sur 33). Par ailleurs, en 2004, les conseils de quartier ont tous connu un taux de renouvellement de plus de 25 %. De plus, notons que si 52 % des membres pensent demander un renouvellement de leur mandat, ce taux serait, dans les faits, plus bas. Il serait donc important de s'interroger sur les causes de ce fort taux de roulement et de

⁵ Selon le règlement de fonctionnement des conseils de quartier, le mandat de deux ans s'applique au conseil d'administration dans son ensemble et non aux membres de façon individuelle. Ainsi, tous les deux ans, l'ensemble des postes au sein du conseil d'administration est en élection, nonobstant la date à laquelle ont été élus les membres sortants. Si des vacances sont constatées en cours de mandat, des élections sont organisées lors de l'assemblée annuelle suivante.

s'interroger sur les moyens pour qu'à chaque renouvellement des mandats, une certaine proportion des anciens membres demeure de façon à transmettre aux nouveaux leur expérience.

Taux de roulement des membres des CA des CQ : Proportion des nouveaux membres dans 11 conseils de quartier (*)

	2003	2004	2005	2003 à 2005
Conseil de quartier	Taux de roulement des membres			N^{bre} d'anciens membres
Des Châtels	11 %	29 %	33 %	5
Duburger/Les Saules	30 %	39 %	23 %	3
Lairet	25 %	89 %	30 %	1
Maizerets	0 %	67 %	0 %	3
Montcalm	10 %	47 %	18 %	3
Neufchâtel Est / Lebourgneuf	0 %	25 %	46 %	3
Saint-Jean-Baptiste	20 %	46 %	54 %	3
Saint-Roch	33 %	50 %	20 %	4
Saint-Sacrement	40 %	88 %	11 %	1
Saint-Sauveur	11 %	42 %	27 %	4
Vieux-Limoilou	11 %	44 %	30 %	5
Moyenne :	17 %	51 %	27 %	3

(*)Données provenant des rapports annuels de l'échantillon considéré, soit onze conseils de quartier qui existent au moins depuis 2003.

Finalement, le fonctionnement interne des conseils de quartier touche également le partage des tâches. Nous avons déjà mentionné combien certains présidents de conseil de quartier estiment que la quantité de travail associée à ce poste est importante. Qu'en est-il des autres membres? Si 84 % pensent que le fonctionnement du CA est adéquat et 91 % croient que la quantité de travail requis des membres est adéquate, 24 % considèrent toutefois que le partage des tâches n'est pas bien équilibré entre les membres du CA. Dans le cadre de notre enquête, ce constat est un des plus importants. Selon certains citoyens engagés, il serait ainsi important de mieux définir la nature des responsabilités au sein du CA et les exigences requises pour chaque poste. Cette recommandation rejoint le constat précédent sur le haut taux de roulement au sein de plusieurs CQ.

Recommandations faites à la Ville

15. Que la Ville s'assure de la représentativité des gens d'affaires, des organismes communautaires et d'autres groupes spécifiques (comme les jeunes, les personnes handicapées, les minorités ethniques et culturelles, certains secteurs géographiques, etc.) à l'intérieur des CQ. Une solution envisageable, selon l'Observatoire, serait que le CA du conseil de quartier soit composé de 8 personnes élues (4 hommes, 4 femmes) et qu'après l'élection un maximum de 3

postes d'appoint puissent être attribués par cooptation à des personnes selon les spécificités du quartier.

Recommandations faites aux conseils de quartier

16. Que les conseils de quartier engagent une réflexion sur le rôle du président de conseil de quartier, la répartition des tâches au sein des conseils de quartier de même que sur le haut taux de roulement des membres des CA.

Conclusion

L'étude sur les conseils de quartier menée par l'Observatoire a produit des résultats tout aussi encourageants qu'enrichissants. Les citoyens s'impliquent avec enthousiasme et dévouement dans leur conseil de quartier respectif et ils sont fiers de leur contribution à l'amélioration de leur milieu de vie. De façon générale, les conseils de quartier remplissent bien les mandats de consultation, de développement et de concertation qui leur sont confiés. Leurs relations avec les services municipaux sont harmonieuses et, de façon générale, ils répondent efficacement aux objectifs pour lesquels ils ont été créés.

Les recommandations de ce rapport s'inspirent de l'expérience des membres des CA et de leur volonté de contribuer de façon positive à l'amélioration du fonctionnement des conseils de quartier et, par leur entremise, au renforcement de la participation citoyenne et de la vie démocratique à Québec. Leur adoption et leur mise en œuvre par la Ville permettraient non seulement d'améliorer le fonctionnement, la représentativité et l'efficacité de ces mécanismes consultatifs uniques au Québec, mais également d'assurer à peu de frais, à l'échelle de leurs milieux de vie, le renforcement du sentiment d'appartenance des citoyens de Québec à leur ville et leur fierté de contribuer de façon responsable à son développement.

Il appartient maintenant à la Ville de prendre les décisions qu'elle jugera appropriées pour donner suite à ces recommandations.

Annexes

Annexe 1. Les quartiers de la ville de Québec

Annexe 2. Résolutions CV 2004-0666 et CV-2004-1109 concernant la création de l'Observatoire de la démocratie municipale et la nomination de ses membres

Annexe 3. Devis de recherche

Annexe 4. Méthodologie de la recherche

ANNEXE 1 – Les quartiers de la ville de Québec



Quartiers municipaux

Ce document présente les numéros des quartiers du territoire de la nouvelle Ville tels que prévus dans le R.V.Q. 203. Il contient également, à titre indicatif, les noms des quartiers tels que proposés par le comité de transition ou les conseils d'arrondissement respectifs. Parmi ceux-ci, les noms indiqués sur fond gris ont été officialisés.

- Les noms des quartiers ont été officialisés et remplacent les numéros
- Les quartiers sont identifiés par le numéro (les noms sont à titre indicatif)

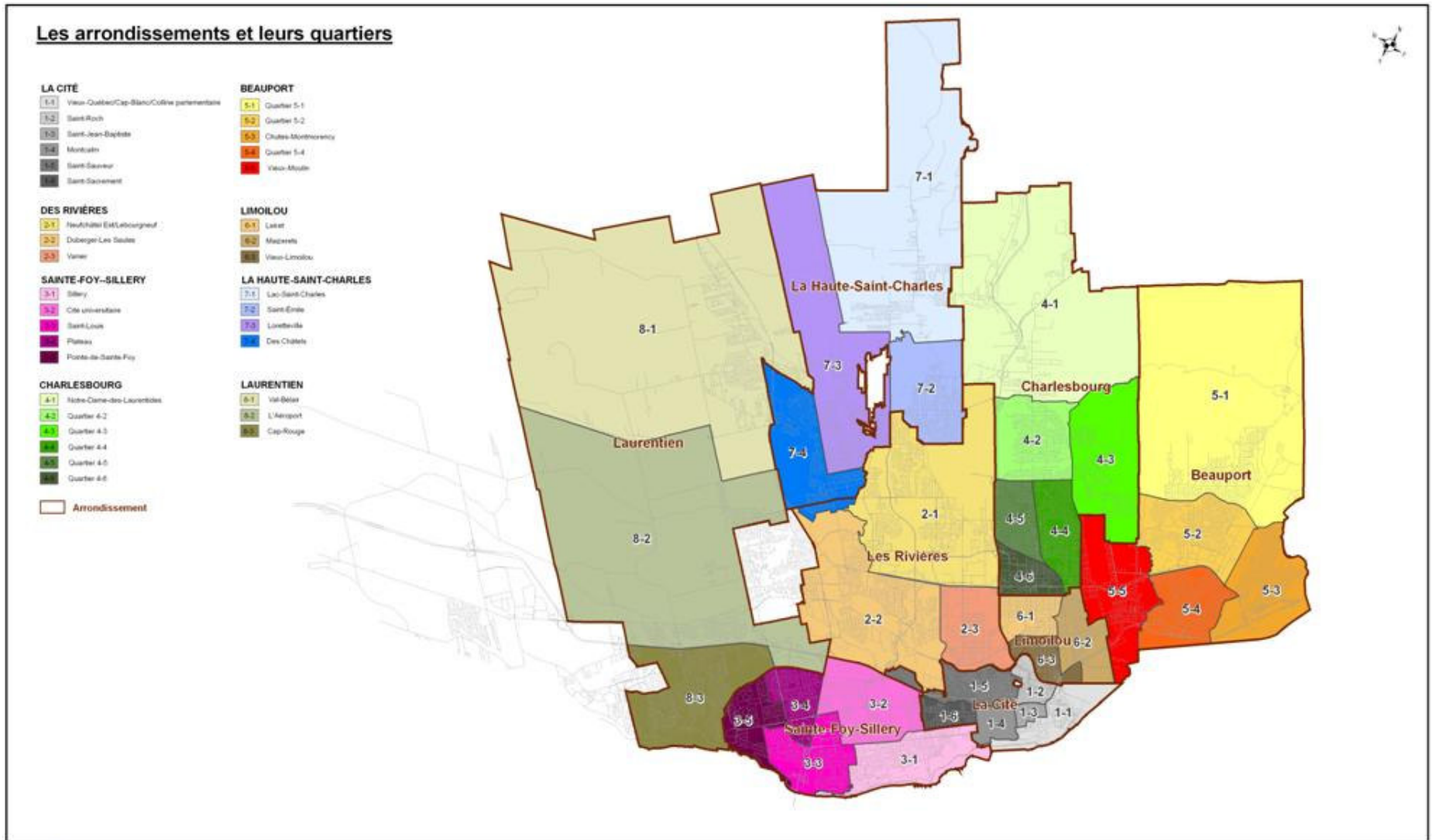
Quartiers par arrondissement	Numéro	Constitution d'un conseil de quartier
ARRONDISSEMENT DE LA CITÉ		
Vieux-Québec/Cap-Blanc/Colline parlementaire (27 ^e)	1-1	Avant 2002 (comité consultatif) 29.09.2007 (conseil de quartier)
Saint-Roch	1-2	Avant 2002
Saint-Jean-Baptiste	1-3	Avant 2002
Montcalm	1-4	Avant 2002
Saint-Sauveur	1-5	Avant 2002
Saint-Sacrement	1-6	Avant 2002
ARRONDISSEMENT DES RIVIÈRES		
Neufchâtel-Est / Lebourgneuf	2-1	Avant 2002
Duberger-Les Saules	2-2	Avant 2002
Vanier (14 ^e)	2-3	01.09.2004
ARRONDISSEMENT DE SAINTE-FOY-SILLERY (noms modifiés pour correspondre aux districts électoraux)		
Sillery (16 ^e)	3-1	19.10.2004
Cité Universitaire (21 ^e)	3-2	24.11.1005
Saint-Louis (24 ^e)	3-3	20.09.2006
Plateau (23 ^e)	3-4	1.02.2006
Pointe-de-Sainte-Foy (25 ^e)	3-5	24.10.2006
ARRONDISSEMENT DE CHARLESBOURG		
Notre-Dame-des-Laurentides (22 ^e)	4-1	25.01.2006
Saint-Pierre-aux-Liens	4-2	
Bourg-Royal	4-3	
Des Jésuites (28 ^e)	4-4	11.10.2007
Saint-Charles-Borromée	4-5	
Saint-Rodrigue	4-6	

ANNEXE 1 – Les quartiers de la ville de Québec

ARRONDISSEMENT DE BEAUPORT (noms modifiés pour correspondre aux districts électoraux)		
Laurentides	5-1	
Saint-Michel	5-2	
Chutes-Montmorency (20 ^e)	5-3	31.05.2005
Vieux-Bourg	5-4	
Vieux-Moulin (17 ^e)	5-5	01.02.2005
ARRONDISSEMENT DE LIMOILLOU		
Lairet	6-1	Avant 2002
Maizerets	6-2	Avant 2002
Vieux-Limoilou	6-3	Avant 2002
ARRONDISSEMENT DE LA HAUTE-SAINT-CHARLES		
Lac-Saint-Charles (18 ^e)	7-1	15.03.2005
Saint-Émile (26 ^e)	7-2	27.03.2007
Loretteville (12 ^e)	7-3	12.02.2004
Des Châtels	7-4	Avant 2002
ARRONDISSEMENT LAURENTIEN		
Val-Bélair (13 ^e)	8-1	19.02.2004
L'Aéroport (19 ^e)	8-2	27.04.2005
Cap-Rouge (15 ^e)	8-3	14.09.2004

Total : 28 conseils de quartier
 sur une possibilité de 35 quartiers

ANNEXE 1 – Les quartiers de la ville de Québec



Service de l'ingénierie
Division de l'arpentage et de la cartographie



DATE: 13 septembre 2007
Préparé par: Candide Rivest
Chargé de dossier: Christina Backo, Service des Communications

V:\Géomatique\arpentage\travaux\quartiers\quartiers_arpentements.mxd

ANNEXE 2 – Résolutions

- Résolution CV-2004-0666 concernant la création de l'Observatoire de la démocratie municipale
- Résolution CV-2004-1109 concernant la nomination des membres de l'Observatoire



SÉANCE DU CONSEIL DE LA VILLE

Extrait du procès-verbal de la séance du conseil de la Ville de Québec, tenue le lundi 21 juin 2004, à 17 heures, à la salle du conseil de l'hôtel de ville de Québec, 2, rue des Jardins, Québec.

CV-2004-0666 Implantation d'un Observatoire sur la démocratie municipale à Québec – CO2004-013 (Ra-1139)

Sur la proposition de madame la conseillère Lynda Cloutier,

appuyée par madame la conseillère Ann Bourget,

il est résolu :

- 1° d'accepter le projet d'implantation d'un Observatoire sur la démocratie municipale à Québec tel qu'il est décrit au sommaire décisionnel CO2004-013 en date du 9 juin 2004;
- 2° d'autoriser le Service des communications à définir les modalités de fonctionnement et de soutenir la mise en œuvre de l'Observatoire.

(Monsieur le président s'est abstenu de voter).

Adoptée à l'unanimité

(Signé) Alain Loubier
Président

(Signé) Josette Tessier
Greffière



SÉANCE DU CONSEIL DE LA VILLE

Extrait du procès-verbal de la séance du conseil de la Ville de Québec, tenue le lundi 18 octobre 2004, à 17 heures, à la salle du conseil de l'hôtel de ville de Québec, 2, rue des Jardins, Québec.

CV-2004-1109 Nomination de membres au sein de l'Observatoire sur la démocratie municipale – CO2004-021 (Ra-1156)

Sur la proposition de madame la conseillère Lynda Cloutier,

appuyée par madame la conseillère Ann Bourget,

il est résolu de nommer, à titre de membres au sein de l'Observatoire sur la démocratie municipale, les personnes suivantes :

- madame Lynda Cloutier, membre du comité exécutif, à titre de présidente;
- madame Laurence Bhérier, professeure à l'Université Laval, Faculté des sciences sociales, département de science politique;
- madame Denise Piché, professeure à l'Université Laval, École d'architecture;
- madame Lyne Thériault, résidante dans le quartier du Vieux-Limoilou, ex-présidente du conseil de quartier du Vieux-Limoilou;
- monsieur Serge Belley, professeur à l'École nationale d'administration publique;
- monsieur Marcel Landry, résidant dans le quartier de Saint-Roch, ex-président et fondateur du conseil de quartier de Saint-Roch.

(Monsieur le président s'est abstenu de voter).

Adoptée à l'unanimité

(Signé) Alain Loubier
 Président

(Signé) Josette Tessier
 Greffière

OBSERVATOIRE SUR LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE À QUÉBEC DEVIS DE RECHERCHE : ÉTUDE DES CONSEILS DE QUARTIER

La Ville de Québec a adopté une politique de consultation publique afin de permettre aux citoyens et aux citoyennes de s'exprimer en dehors du cadre électoral. Parmi les moyens proposés dans la politique, les conseils de quartier constituent l'élément de marque de la démocratie locale à Québec.

Problématique

La Ville de Québec a expérimenté en 1993 une nouvelle formule de participation à l'échelle locale, soit les conseils de quartier. Après 3 ans d'expérimentation, le comité exécutif a décidé de rendre permanent ce mécanisme par l'adoption d'une politique de consultation publique et de le rendre accessible dans tous les quartiers. Depuis, la population de l'ancienne ville de Québec utilise les conseils de quartier comme structure de participation locale. Dans la nouvelle politique de consultation publique adoptée en novembre 2003, la formule des conseils de quartier est reconduite avec des ajustements mineurs et le territoire de la ville est divisé en 36 quartiers à l'intérieur desquels peuvent être constitués des conseils de quartier. Depuis l'adoption de la politique, une dizaine de nouveaux conseils de quartier, constitués à la demande de la population, se sont ajoutés aux 11 conseils existants et d'autres conseils sont en voie d'être implantés.

La longévité et l'originalité des conseils de quartier à Québec suscitent l'intérêt de plusieurs observateurs provenant des milieux universitaires et municipaux, tant québécois que canadiens ou européens. Toutefois, à l'exception de quelques opérations d'évaluation ponctuelles concernant certains aspects du fonctionnement des conseils de quartier, ce mécanisme de consultation n'a pas fait l'objet d'une évaluation rigoureuse de la part de l'administration municipale. De plus, la plupart des nouveaux quartiers où la population s'est prévalué du droit de constituer un conseil de quartier connaissent souvent une dynamique et des problématiques différentes de celles des quartiers centraux.

Dans ce contexte, une analyse du mandat, du rôle et des pratiques des conseils de quartier, par rapport aux besoins et aux attentes de la population et de l'administration municipale, peut s'avérer non seulement pertinente, mais très utile pour améliorer les processus actuels et ceux servant à l'implantation de nouveaux conseils de quartier sur l'ensemble du territoire de la ville.

ANNEXE 3 - Devis de recherche

Objectif de recherche

Le mandat de l'Observatoire sur la démocratie municipale à Québec sera d'*observer* les conseils de quartier afin de vérifier s'ils correspondent à l'objectif pour lequel ils ont été créés soit *d'être l'interlocuteur privilégié de la Ville afin de permettre aux citoyens et citoyennes de faire valoir leur opinion et leurs intérêts à l'égard de questions qui concernent leur quartier et de prendre des initiatives pour stimuler le développement du quartier*¹.

Questions de recherche

Afin de remplir ce mandat, la recherche tentera de répondre aux questions suivantes :

- Les conseils de quartier constituent-ils des espaces d'expression pour la population afin que les décisions municipales correspondent mieux aux besoins et aux attentes de la population du quartier?
- Les conseils de quartier jouent-ils leur rôle de concertation auprès des organismes? Favorisent-ils la concertation et l'échange des points de vue?
- Comment les initiatives des conseils de quartier contribuent-elles au développement du quartier?
- Comment la Ville interpelle-t-elle les conseils de quartier sur les questions qui concernent le quartier et la Ville et qui nécessitent une opinion des conseils de quartier?
- Comment et dans quelle mesure la Ville tient-elle compte des recommandations des conseils de quartier et de ses commentaires (évaluation qualitative et quantitative)?
- Les conseils de quartier sont-ils informés de la décision de la Ville à la suite d'une consultation publique et de la façon dont on a tenu compte de leurs commentaires?
- Comment les bénévoles vivent-ils leur expérience et qu'en retirent-ils?
- Le soutien accordé aux conseils de quartier est-il adéquat ?

Méthodologie

Information sur le programme

- 1- En référence à la réglementation et aux orientations politico-administratives, décrire la raison d'être des conseils de quartier, les objectifs poursuivis par l'administration ainsi que les cibles visées par l'implantation de cette structure consultative.
- 2- Décrire le programme qui permet la mise en œuvre des conseils de quartier en regard de leur fonctionnement, de leur soutien et de la réglementation qui les encadre.

Historique sur les pratiques des conseils de quartier

Répertorier les activités des conseils de quartier depuis 2003 afin de dégager des constantes, de formuler des hypothèses et de valider ces hypothèses par la recherche empirique. Les rapports annuels des activités de consultation publique ainsi que les comptes rendus des conseils de quartier serviront d'outils d'information pour la collecte des données.

¹ Ville de Québec, *Règlement sur la politique de consultations publiques*, novembre 2003, p. 7.

ANNEXE 3 - Devis de recherche

Recherche empirique

Afin de recueillir l'information permettant de répondre aux questions de recherche, tous les conseils de quartier seront mis à contribution. La collecte de données portera sur :

1- La perception de la population à l'égard du conseil de quartier et de son rôle	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none">▪ Quelle est la perception de la population qui assiste au conseil de quartier?	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionnaires complétés par les citoyennes et citoyens qui ont assisté à une rencontre du conseil de quartier
<ul style="list-style-type: none">▪ La population utilise-t-elle le conseil de quartier pour exprimer son point de vue sur des projets soumis par la Ville?	<ul style="list-style-type: none">▪ Collecte de données sur les activités de consultation (référence : participation inscrite dans les rapports de consultation et comptes rendus des conseils de quartier)
<ul style="list-style-type: none">▪ La population utilise-t-elle le conseil de quartier pour exprimer son point de vue sur des projets, des enjeux, des problèmes qui émanent de la population?	<ul style="list-style-type: none">▪ Collecte de données sur les assemblées des conseils de quartier▪ Comptes rendus des conseils de quartier▪ Demandes des citoyens aux conseils de quartier et aux conseils d'arrondissement
2- Le conseil de quartier comme interlocuteur privilégié de la Ville	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none">▪ Quels sont les dossiers qui sont soumis aux conseils de quartier?	<ul style="list-style-type: none">▪ Liste des dossiers soumis aux conseils de quartier (typologie : sujets, portée territoriale) (référence : comptes rendus des conseils de quartier)
<ul style="list-style-type: none">▪ Quelles sont les interventions de la Ville dans le quartier?	<ul style="list-style-type: none">▪ Décisions du comité exécutif et des conseils d'arrondissement▪ Comptes rendus des conseils de quartier
<ul style="list-style-type: none">▪ Les conseils de quartier invitent-ils la population à s'exprimer sur les dossiers soumis par la Ville?	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionnaires complétés par les citoyennes et citoyens qui ont assisté à une rencontre du conseil de quartier et par les membres des CA des conseils de quartier
<ul style="list-style-type: none">▪ Les arrondissements confient-ils le mandat de consultation LAU aux conseils de quartier?	<ul style="list-style-type: none">▪ Décisions du comité exécutif et du conseil d'arrondissement▪ Comptes rendus des conseils de quartier
<ul style="list-style-type: none">▪ Le soutien accordé aux conseils de quartier est-il adéquat?	<ul style="list-style-type: none">▪ Questionnaires complétés par les membres des CA des conseils de quartier

ANNEXE 3 - Devis de recherche

3- La prise en compte des recommandations du conseil de quartier	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les recommandations et les commentaires des conseils de quartier influencent-ils les décisions de la Ville? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décisions du comité exécutif et du conseil d'arrondissement ▪ Comptes rendus des conseils de quartier
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conseils de quartier sont-ils informés des décisions de la Ville à la suite des consultations publiques et de la façon dont on a tenu compte de leurs commentaires ? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Décisions du comité exécutif et du conseil d'arrondissement ▪ Comptes rendus des conseils de quartier
4- La concertation auprès des organismes du milieu	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conseils de quartier ont-ils établi des relations avec les organismes du milieu en regard des dossiers qui sont soumis par la Ville? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaires complétés par les membres des CA des conseils de quartier
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les conseils de quartier ont-ils établi des relations avec les organismes du milieu en regard des dossiers qui sont initiés par le conseil de quartier? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaires complétés par les membres des CA des conseils de quartier
5- Les initiatives du conseil de quartier	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quelle est l'origine des initiatives des conseils de quartier et quelle est la nature des interventions? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les initiatives des conseils de quartier sont répertoriées à l'aide du rapport annuel, des comptes rendus et du plan d'action
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les initiatives ont-elles conduit à des changements observables dans le quartier? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaires complétés par les citoyennes et citoyens qui ont assisté à une rencontre du conseil de quartier et par les membres des CA des conseils de quartier ▪ Collecte de données sur les activités des conseils de quartier
6- Les membres du CA du conseil de quartier	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que retirent les membres du CA de leur expérience au sein d'un conseil de quartier? Quelles sont leurs motivations? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaires complétés par les membres des CA des conseils de quartier ▪ Entretiens avec les membres des CA (au besoin)
7- La participation du ou des membres du conseil municipal au conseil de quartier	
Questions	Moyens
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quel est le rôle des membres du conseil municipal au sein du conseil de quartier? 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Questionnaires complétés par les membres des CA des conseils de quartier ▪ Collecte de données à partir des comptes rendus (présences, dossiers soumis)

ANNEXE 4 – Méthodologie de l'étude

OBSERVATOIRE SUR LA DÉMOCRATIE MUNICIPALE À QUÉBEC MÉTHODOLOGIE DE L'ÉTUDE SUR LES CONSEILS DE QUARTIER

Ce document présente d'abord le calendrier de la démarche ayant conduit à la réalisation de l'étude. Il contient aussi les principaux éléments méthodologiques de l'étude en mettant l'accent notamment sur les techniques utilisées pour sa réalisation.

Calendrier

Après avoir complété le devis de recherche à l'automne 2005, les membres de l'Observatoire ont procédé à la collecte des données selon les modalités suivantes :

Novembre 2005 :	élaboration et validation des questionnaires à l'intention des membres des conseils d'administration des conseils de quartier et de la population;
Décembre 2005 :	diffusion des questionnaires;
Décembre 2005 à mars 2006 :	compilation des données sur les activités des conseils de quartier; compilation des résultats des questionnaires;
Avril – mai 2006 :	analyse préliminaire des résultats obtenus;
Juin 2006 :	tenue d'une journée d'échanges avec les membres des CA des conseils de quartier pour compléter les diagnostics et formuler des recommandations;
Novembre 2006 à mars 2007 :	analyse de l'ensemble des résultats obtenus; élaboration des recommandations; production du rapport final.

Des outils variés de recueil de données ont été utilisés dans la réalisation de cette étude, soit (i) un sondage par questionnaire auprès de 115 citoyens, 87 membres de conseils d'administration de conseils de quartier et 18 présidents de conseils de quartier; (ii) une compilation des données à partir des comptes rendus des réunions de CQ et (iii) des entretiens semi-directifs avec les conseillers en consultations publiques sur les activités des conseils de quartier. L'analyse des données a été ensuite facilitée par le croisement de ces différentes sources d'information et complétée à l'occasion de la Journée d'échanges¹.

¹ Voir page 4

ANNEXE 4 - Méthodologie de l'étude

Données des comptes rendus

Une partie de la recherche a été effectuée en recueillant les données à même les comptes rendus des conseils de quartier. Ont été lus tous les comptes rendus disponibles des assemblées annuelles, assemblées régulières de conseils d'administration (CA) et séances de travail des années 2003, 2004 et 2005 (excepté les mois de novembre et décembre pour cette dernière année). En 2003, les comptes rendus de onze (11) conseils de quartier ont été analysés, de treize (13) en 2004 et de seize (16) en 2005. L'augmentation du nombre de conseils de quartier au fil des années attribuables à l'émergence de nouveaux conseils de quartier sur le territoire de la nouvelle ville de Québec.

Aux fins de l'analyse, les informations ont été compilées dans une grille et toute intervention qui a mené à une action du conseil de quartier a été examinée. La provenance de l'intervention (Ville, conseil de quartier, citoyens, organismes) et l'action qui s'ensuivait ont été inscrites. Lorsque l'information était disponible, les résultats de l'action étaient aussi inscrits. Toute information de nature quantitative, telle que le nombre de citoyens, de membres du CA ou de conseillers municipaux présents était aussi consignée.

En ce qui concerne les consultations publiques, des informations supplémentaires ont été recueillies. Les propositions faites par la Ville ont été notées, tout comme les recommandations du conseil de quartier, les décisions finales (lorsque disponibles) ainsi que l'instance responsable de la tenue de la consultation publique (conseil de quartier, conseil d'arrondissement, etc.).

Les données regroupées dans les tableaux ont permis de répondre aux questions de recherche. Par exemple, les dossiers qui ont été initiés par les citoyens ont été regroupés par thèmes. Un graphique a ensuite été tracé en vue de suivre le cheminement de ce dossier, en notant l'action prise par le conseil de quartier ainsi que le résultat (ces graphiques peuvent être consultés à l'Annexe 3 – Données recueillies). Ceci permettait d'établir les thèmes principaux abordés, les actions privilégiées par les conseils de quartier, etc.

Données de sondage par questionnaire

Les données de sondage recueillies par les questionnaires et les informations issues des comptes rendus sont étroitement liées. Le devis de recherche a permis d'examiner les informations obtenues, d'identifier les liens et les tendances, d'ordonner les faits, et de les présenter tels quels, sans ajouter de commentaires sur leur signification ou leur importance. Les données ainsi dépouillées sont présentées à l'annexe 3 de l'étude. Leur analyse et interprétation, jumelées aux propos recueillis lors de la Journée d'échanges, ont ensuite permis aux membres de l'Observatoire de répondre aux questions de recherche et de formuler des recommandations.

L'étude des conseils de quartier (CQ) a nécessité l'envoi d'environ 435 questionnaires². De ce nombre, 220 questionnaires ont été retournés par les groupes auxquels ils étaient destinés, ce qui fait un taux de réponse de près de 51%. Ils se répartissent comme suit :

² 270 questionnaires ont été adressés aux citoyens, 21 aux présidents et 144 aux autres membres des conseils d'administration des conseils de quartier

ANNEXE 4 - Méthodologie de l'étude

- 115 questionnaires comportant chacun 36 items, envoyés aux citoyennes et citoyens ayant assisté à une réunion d'un conseil de quartier (CQ);
- 87 questionnaires ayant chacun 71 items, envoyés aux membres des conseils d'administration (CA) des CQ (à l'exception des conseillères et conseillers municipaux, qui vivaient alors une période de transition à la suite des élections municipales) ;
- 18 questionnaires comportant chacun 90 items, envoyés aux présidents des CQ;

Ces questionnaires ont permis de recueillir des données sur le mandat, le fonctionnement et le rôle des CQ ainsi que sur le profil individuel des répondants. Il est à noter que dans le rapport des conclusions et recommandations de l'Observatoire, lorsqu'il est fait mention des résultats obtenus par le biais des questionnaires, les expressions utilisées (notamment en termes d'appréciation de divers éléments) sont celles employées dans les questionnaires.

Journée d'échanges

Après une analyse préliminaire des résultats obtenus, une journée d'échanges a été organisée le 10 juin 2006. Regroupant principalement des membres des CA des conseils de quartier, elle avait notamment pour buts d'obtenir des informations plus précises sur des résultats préliminaires de l'étude, d'explicitier les attentes des membres vis-à-vis des CQ et de recueillir des suggestions en vue d'améliorer le rôle, le mandat ou le fonctionnement des CQ. Notons que parmi les 78 personnes ayant participé à cette activité se trouvaient 7 élues et élus municipaux ainsi que les membres de l'Observatoire sur la démocratie municipale à Québec.

L'intérêt de cette Journée d'échanges, comparativement aux entretiens individuels, résidait dans le fait que les commentaires d'un participant pouvaient susciter des commentaires chez d'autres participants. Des idées ont ainsi pu être développées et approfondies davantage qu'au cours d'entretiens individuels.

L'analyse des résultats préliminaires de l'étude sur les conseils de quartier avait permis de mettre en évidence certaines préoccupations, qui ont été regroupées sous 4 thèmes. Au début de la journée, 9 tablées ont été constituées et les personnes présentes à chaque table ont participé à 4 ateliers portant sur chacun des thèmes retenus. Une période de temps était allouée à la synthèse de chaque atelier. En après-midi, les participants ont pu discuter de sujets libres et la journée s'est conclue sur la présentation de quelques initiatives réalisées par des conseils de quartier.

Chaque thème abordé était introduit par l'animateur de la journée à l'aide d'une présentation sur PowerPoint. L'introduction avait pour but d'expliquer le sujet à discuter, de présenter les résultats préliminaires de l'étude sur ce sujet et de soumettre aux participants des questions devant guider les discussions en atelier. Ces discussions ont ainsi permis aux participants de clarifier les problématiques, d'émettre des commentaires et de proposer des pistes de solutions. Le document *Rapport de la journée d'échanges du 10 juin 2006*, produit par le Service des communications de la Ville de Québec, contient un compte rendu détaillé des discussions tenues à cette occasion.