

La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ?

Jean-Pierre Collin
INRS-Urbanisation, Culture et Société
Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM)

Avertissement

Ce texte est la version préliminaire d'un article à paraître dans *Revue Organisations et Territoires* en août 2002.

Résumé

Ce texte propose un rappel des circonstances historiques, proches et lointaines, du choix fait par le gouvernement du Québec, à compter de l'été 2000, en faveur du regroupement municipal comme préalable à la réforme du secteur public local. Il est l'occasion de revoir les principaux moments du débat sur la décentralisation et du débat sur la «trop grande» fragmentation municipale. Cet examen devrait nous aider à répondre à la question de savoir si le blitz de fusions municipales qui a été mené au cours de l'année 2001 et les réaménagements institutionnels qu'il induit peuvent être analysés comme l'amorce d'un nouveau cycle de transformations du monde municipal, voire de la politique et de l'administration publique québécoises ou s'il ne s'agit pas, au contraire, de la fin d'un cycle commencé au milieu des années 1960 avec la Loi sur les fusions volontaires.

Introduction

Depuis l'été 2000, au chapitre des orientations comme à celui des actions gouvernementales, la réforme de l'organisation du secteur public local a pris le chemin de la réorganisation

territoriale municipale. C'est la question du nombre des municipalités, surtout au sein des agglomérations urbaines, qui prend toute la place. Sont ainsi, en pratique, laissées de côté, les questions du rôle des municipalités en particulier et des instances du secteur public local en général, du partage des compétences, de même que du partage fiscal entre l'État provincial et le secteur local. Sont en outre laissées en attente les problématiques de la gestion métropolitaine dans l'agglomération montréalaise ou de la révision des pratiques de la démocratie représentative et participative. Ce choix s'inscrit dans l'histoire de la réforme du secteur public local au Québec en même temps qu'il en représente un épisode spécifique

Dans ce texte, je veux rappeler les circonstances historiques, proches et lointaines, de ce choix en faveur du regroupement municipal comme préalable à la réforme du secteur public local. Cet examen devrait nous aider à répondre à la question de savoir si le blitz de fusions municipales qui a été mené au cours de l'année 2001 et les réaménagements institutionnels qu'il induit peuvent être analysés comme l'amorce d'un nouveau cycle de transformations du monde municipal, voire de la politique et de l'administration publique québécoises ou s'il ne s'agit pas, au contraire, de la fin d'un cycle commencé au milieu des années 1960 avec la Loi sur les fusions volontaires.

Il nous faut d'abord, dans une première section, situer l'action sur l'organisation territoriale municipale dans le contexte plus large de la réforme du secteur public local au Québec depuis 1998, une période particulièrement riche en événements. Dans les deux sections suivantes, nous retraçons l'histoire de la réforme en cours sur la moyenne durée, en partant de deux débats : le débat sur la décentralisation; le débat sur la «trop grande» fragmentation municipale.

La réorganisation du secteur public local, depuis 1998

Au cours des cinq dernières années, l'actualité québécoise a été particulièrement marquée par la réforme du secteur public local. Le premier moment aura été, en juillet 1998, la restructuration du milieu scolaire avec le passage des commissions scolaires confessionnelles aux commissions scolaires linguistiques; un passage doublé d'une réorganisation territoriale. En pratique, le nombre des commissions scolaires est passé, d'un coup, de 158 à 72 (soixante sont francophones, neuf anglophones et trois sont dites à statut particulier –nordiques en fait). Il y a eu aussi parallèlement la mise en place des conseils locaux de développement (CLD) suite à la publication de la Politique de soutien au développement local et régional¹ et à la création du ministère des Régions, en 1997. Ces deux réformes, il faut le souligner, ont pris les municipalités régionales de comté (MRC) comme base territoriale. Dans le cas des CLD, cela est d'autant plus nécessaire que les MRC sont appelées à assurer une part substantielle de leur financement et que des représentants des municipalités y siègent à titre de partenaires.

Puis, ce fut la fiscalité municipale qui a occupé le devant de la scène. Dès juin 1997, le gouvernement du Québec propose un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des

¹ Secrétariat au développement des régions. 1997. *Politique de soutien au développement local et régional*, Québec, Gouvernement du Québec, viii et 51 p.

responsabilités, avec l'objectif de conclure un nouveau «pacte fiscal»² entre la province et les unions municipales³. L'objectif gouvernemental est, entre autres, de faire participer le monde municipal (et le monde scolaire) à l'effort commandé par la recherche de l'atteinte du déficit budgétaire zéro.

Le gouvernement provincial doit finalement imposer aux municipalités une ponction de 375M\$ par année pour trois ans (1998-1999-2000) au *Fonds spécial de financement des activités locales*. Une entente est tout de même intervenue entre Québec et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) qui prévoit la formation par le gouvernement d'un groupe de travail dont les conclusions doivent servir à jeter les bases du tant espéré pacte fiscal Québec-municipalités. Cet engagement se traduit par la création, le 29 avril 1998, de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL)⁴. La Commission reçoit le mandat très large d'étudier «non seulement la problématique financière du secteur local, mais également la question de ses responsabilités, de son organisation et de ses structures» (*Pacte 2000*, p. 3).

Dans le rapport qu'elle rend public en avril 1999, la Commission prend le parti de la décentralisation. La position peut se résumer ainsi : Que ce soit pour répondre à la nécessaire réorganisation du secteur public à l'enseigne de la subsidiarité et de l'économie des moyens, pour s'ajuster aux nouvelles données de la tertiarisation de l'économie ou pour s'inscrire dans le double phénomène de résurgence du développement local en même temps que d'ouverture sur le monde, le Québec est à un point tournant de son histoire municipale. À l'évidence une réorganisation du secteur public local s'impose de toute urgence.

Bien sûr, la Commission Bédard (du nom de son président), trop d'observateurs et de commentateurs l'ont apparemment oublié, formule d'abord un ensemble de changements à faire (certains généraux, d'autres pointus) aux chapitres du financement et de la fiscalité du secteur local en général et du secteur municipal en particulier –changements qui constituent à ses yeux un rééquilibrage du secteur local pouvant être réalisé à relativement court terme. Ce rééquilibrage de la fiscalité municipale, tout en consolidant les acquis de la réforme de 1980, doit apporter aussi certains correctifs majeurs notamment aux chapitres des effets de disparité et des effets d'agglomération au sens large.

Mais, selon *Pacte 2000*, un autre pan de réformes doit être déployé au plan des structures. Il faut, argumente-t-on, pousser un cran plus loin les réformes précédentes –celle des communautés urbaines au tournant des années 1970 et celle des MRC au tournant des années 1980. Il faut faire en sorte que l'organisation municipale ait une meilleure prise sur les problématiques locales et les enjeux véritables et s'inscrive résolument dans une perspective de développement local et non seulement de gestion de services publics locaux. Le pivot de cette réorganisation attendue est le renforcement du palier municipal supralocal. Concrètement, il s'agit de faire des instances municipales régionales existantes ou à créer non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du

² Cette notion de «pacte fiscal» s'est d'abord imposée, dans la foulée de l'imposition de la «réforme Ryan» de 1991, à la suite des représentations de la Ville de Montréal qui réclamait un statut particulier au titre de ville-centre et de métropole.

³ Ministère des Affaires municipales. 1997. *Nouveau pacte municipal. Propositions pour un réaménagement des responsabilités et de la fiscalité locale*, Québec, Gouvernement du Québec, juin, 31 p.

⁴ Voir le décret no 574-1998.

développement et de l'offre de services sur leur territoire. Dans le cas des agglomérations urbaines, cela passerait concurremment par la réduction du nombre de joueurs municipaux.

Les recommandations de la CNFFL au chapitre de la fiscalité n'auront qu'un impact très mitigé (pour ne pas dire presque nul). En fait, un Comité technique réunissant le ministère des Affaires municipales et l'UMQ avait poursuivi ses travaux parallèlement à ceux de la Commission Bédard. C'est finalement surtout de ce groupe que viendront les éléments d'une entente, qualifiée de pacte fiscal, qui prend effet au début de 2001⁵.

Au chapitre des structures, le ministre des Affaires municipales et de la Métropole semble d'abord vouloir donner suite aux orientations de la Commission. Cela se traduit par la publication, en avril 2000, d'un livre-blanc où est donné, en théorie, une égale importance à deux stratégies d'intervention : le regroupement des municipalités et le renforcement des structures supramunicipales (ou régionales). Avec cette invitation à «changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens», le livre-blanc se fait ainsi en partie l'écho du souhait de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales pour que la réorganisation municipale soit une autre occasion de placer au centre des préoccupations le projet de la décentralisation.

Le débat sur la décentralisation

En effet, intégrée dans une vision globale de la gestion des services publics, depuis la fin des années 1970, la décentralisation (certains préfèrent parler de régionalisation) a été présentée comme une autre façon de gouverner le Québec. Cette volonté de décentralisation a même des racines plus anciennes⁶ qui remontent au moins au milieu des années 1960 alors que du gouvernement provincial émerge un projet de réforme globale du monde municipal –le premier d'une série. Ce Plan exposé par le sous-ministre Doucet au congrès de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) d'octobre 1966 (sous le ministre Laporte) dans la foulée de l'adoption de la Loi sur les fusions volontaires, le Plan REMUR de 1970 (sous le ministre Lussier) qui fait passer la régionalisation avant la restructuration municipale proprement dite et dont les propositions reposent d'abord sur la création de vingt nouvelles communautés urbaines et régionales de 100 000 personnes et plus (sur le modèle de la CUM, de la CUQ et de la CRO), le Livre blanc de 1971 (sous le ministre Tessier), le Rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation (sous le ministre Goldbloom) qui, en 1976, opte pour le regroupement des unités municipales à l'intérieur des agglomérations plutôt que pour la mise en place de nouvelles communautés urbaines et régionales jalonnent l'histoire de ces projets d'intervention gouvernementale.

⁵ Voir *Entente financière et fiscale entre le gouvernement du Québec, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités*, signée le 28 juin 2000, et son complément, signé le 10 octobre 2000, de même que la *Loi modifiant de nouveau certaines dispositions législatives concernant le domaine municipal* (le projet de loi 150).

⁶ Voir notamment Marcel Gaudreau avec la collaboration de Jacques Léveillé. 1996. *Le processus de décentralisation au Québec : état de la situation*, Montréal, INRS-Urbanisation, 37 p. et Jean-Pierre Collin. 1996. *Rétrospective des expériences de régionalisation au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation, 46 p.

Dès cette époque, la question de l'organisation territoriale municipale dans les agglomérations urbaines est placée au cœur du débat. À ce chapitre, le coup d'envoi avait été donné par la publication du rapport final de la Commission Bélanger sur la fiscalité⁷ qui, constatant l'existence d'une quarantaine d'agglomérations urbaines relativement bien interreliées, propose, entre autres, le regroupement municipal et la formation de pôles régionaux de croissance⁸.

Le document le plus important par l'ambition des propositions a certainement été le projet de Livre blanc sur la décentralisation de 1978 (sous les ministres Léonard et Tardif). Ce document représente une pièce maîtresse dans l'évolution des réflexions et des projets en matière de restructuration municipale au Québec. Il a toutefois un statut ambigu parce qu'il n'a jamais été publié officiellement, tout comme le Fascicule 5 de la série sur «La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle»⁹ qu'il a inspiré. La recommandation centrale est la suivante : «La politique de décentralisation qui se traduira, entre autres, par la création d'organismes horizontaux politiques et administratifs sur un territoire donné, dotés de pouvoirs et de moyens financiers réels, permettra de remettre à ce nouveau palier de décision un bon nombre de responsabilités qui appartiennent actuellement au gouvernement»¹⁰.

Les quatre-vingt-onze structures de comtés prévues s'organisent autour d'un centre local de services communautaires (CLSC) et d'une commission scolaire et regroupent au moins 10 000 personnes. Elles sont dirigées par un président élu au suffrage universel et par un nombre égal de conseillers qui proviennent des conseils municipaux (24) ou qui sont issus d'une élection au suffrage universel (24). Précision tout aussi importante, ces nouveaux gouvernements régionaux sont responsables, par l'entremise de quatre commissions formées à ces fins, de l'éducation et de la culture, du développement social, de l'aménagement du territoire, et enfin du développement économique.

Le document de 1978 est cependant silencieux sur le sort à réserver aux municipalités locales. S'il est resté lettre morte, le projet de livre blanc n'en a pas moins amorcé la réflexion et la discussion qui a mené à la création des municipalités régionales de comté à l'aube des années 1980. Il inspire aussi la grande tournée de consultation sur «Le Québec des régions», conduite

⁷ À noter d'ailleurs que la question de la fiscalité n'est jamais loin derrière celle de l'organisation territoriale quant elle n'en est pas tout simplement la raison principale des projets de réforme.

⁸ Commission royale d'enquête sur la fiscalité. 1965. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 360 et suivantes.

⁹ Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. 1978. *La décentralisation: une perspective communautaire nouvelle*, Québec, Gouvernement du Québec. Fascicule 1. «Une vue d'ensemble», 30 p.; Fascicule 2. «Les expériences étrangères», 40 p.; Fascicule 3. «L'aménagement et l'urbanisme», 37 p.; Fascicule 4. «L'organisation politique des comtés renouvelés», 40 p.; Fascicule 6. «Le territoire des comtés municipaux renouvelés», 59 p.

¹⁰ Secrétariat à l'aménagement et à la décentralisation. 1978. *Livre blanc sur la décentralisation* (projet de), Québec, Gouvernement du Québec, p. x.

en 1984-1985 par le ministre François Gendron et l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ)¹¹.

Malgré tout, la décennie quatre-vingt n'est pas porteuse de projets visant à structurer l'ensemble du système urbain québécois et le débat sur la décentralisation est mis en veilleuse au profit, à compter de 1987, d'une régionalisation administrative des interventions gouvernementales, sur la base du redécoupage en seize (plus tard dix-sept) régions de concertation et de développement (CRCDD), de la santé et des services sociaux, des loisirs et de la culture, de la formation de la main-d'œuvre, du développement économique, de la promotion touristique, etc. Chaque domaine de la régionalisation est l'occasion de la création de nouvelles instances régionales ou/et locales déconcentrées où siègent des représentants de diverses composantes du secteur public et de la société civile, cooptés selon des formules variées de collèges électoraux.

Néanmoins, au début des années 1990, à de nombreuses occasions, la volonté de recomposition et de réorganisation des pratiques relatives à la fourniture des services publics à travers le prisme de la décentralisation est de nouveau fortement affirmée : en particulier dans le cadre des travaux de la Commission Bélanger-Campeau puis lors du Forum sur la décentralisation de 1992 organisé par l'UMRCQ et à l'occasion des commissions régionales et nationales sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec.

L'initiative de la résurgence du débat sur la décentralisation est en partie due au ministère des Affaires municipales quand en juin 1990, le ministre (Yvon Picotte) forme un comité ministériel chargé de préparer la tenue des «Assises Québec-Municipalités» sur la révision du partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les municipalités et, éventuellement, sur l'élaboration d'une nouvelle entente fiscale. À la faveur d'un changement de ministre, l'initiative tourne court et, en décembre de la même année, une proposition est mise sur la table (la réforme Ryan¹²) qui se résume, en pratique, à refiler certaines factures nouvelles aux municipalités en retour de certains aménagements à la fiscalité municipale existante, telles que la généralisation et la majoration de la taxe sur les droits de mutation immobilière et l'introduction d'une sur-taxation foncière sur les immeubles non-résidentiels.

L'élection d'un nouveau gouvernement à l'automne de 1994, et surtout la perspective d'un débat référendaire sur l'avenir politique du Québec sont accompagnées de la diffusion d'un nouveau projet de restructuration de l'ensemble du système municipal québécois. Le Livre vert sur la décentralisation¹³ qui consigne ce projet est proche parent du Livre blanc de 1978.

¹¹ Ministre délégué à l'aménagement et au développement régional (François Gendron). 1983. *Le choix des régions. Plan d'action en matière de développement régional*, Québec, Gouvernement du Québec, 132 p.; Office de planification et de développement du Québec. 1985. *Rapport de la consultation sur «Le choix des régions»*. *Rapport synthèse*, Québec, Gouvernement du Québec, avril, 45 p. et annexes et *Rapport(s) de la consultation sur «Le choix des régions»*, Québec, avril 1985, pour les régions: Est-du-Québec, 45 p.; Saguenay-Lac-Saint-Jean, 22 p.; Québec, 41 p.; Mauricie-Bois-Franc, 34 p.; Estrie, 25 p.; Montréal-Centre, 19 p.; Laurentides-Lanaudière, 37 p.; Montérégie, 25 p.; Outaouais, 33 p.; Abitibi-Témiscamingue, 31 p.; Côte-Nord, 28 p.; Nord-du-Québec, 39 p.

¹² Claude Ryan. 1990. *Le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités : des ajustements nécessaires*, Québec, Gouvernement du Québec (ministère des Affaires municipales). (Décembre)

¹³ Ministre d'État au développement des régions. 1995. *Décentralisation: un choix de société*, Québec, Gouvernement du Québec, 99 p.

Il est toutefois moins précis sur le nombre, le statut et les compétences des instances de décentralisation. La discussion des idées et des propositions contenues dans le document devrait fournir les balises en vue des décisions à prendre sur ces questions essentielles. De façon générale, le Livre vert énonce des possibilités plutôt que de proposer des options. De plus, l'ampleur de la restructuration dépend des résultats du référendum. Si le Québec ne modifie pas substantiellement son statut dans la fédération canadienne, la réforme du système sera beaucoup plus modeste que si le Québec s'engage sur la voie de la souveraineté¹⁴.

De fait, la question de la décentralisation est restée dans l'ombre depuis le référendum de 1995, mis à part un projet de «Nouveau pacte municipal»¹⁵ sans grandes suites. Elle ne fait plus partie des discours ministériels, non plus que des mémoires de tous ceux qui en faisaient aussi la promotion devant la commission Bélanger-Campeau ou au Sommet sur la décentralisation (unions municipales, centrales syndicales, organisations coopératives et communautaires, fédérations d'agences publiques telles que les CLSC, etc.). Graduellement, le débat sur la fragmentation municipale a pris toute la place.

Le débat sur la fragmentation municipale

Dès 1994, le Gouvernement du Québec a remis à l'ordre du jour la nécessité d'une réorganisation territoriale fondée prioritairement sur le regroupement des municipalités locales (le Tableau 1 offre un abrégé de la réforme de l'organisation territoriale municipale qui peut être consulté en parallèle à la lecture de cette section). Énoncée dans *Les orientations du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire*, cette option est surtout exposée dans la *Politique de consolidation des communautés locales*, formulée en 1996, par le ministre des Affaires municipales du temps : Rémy Trudel. Dans sa politique, le Gouvernement du Québec distingue trois volets : le premier concerne le regroupement obligatoire des groupes de villages-paroisses; le deuxième porte sur les solutions à envisager dans le cas des vingt-cinq agglomérations urbaines et des six régions métropolitaines; le dernier s'intéresse aux municipalités régionales de comté (MRC) qui ne comprennent pas d'agglomérations urbaines et à leurs municipalités locales. Cette orientation est dans le droit fil d'une politique qui s'est développée dans les années 1960 et s'est maintenu depuis, du moins au sein du ministère des Affaires municipales.

C'est au milieu du XIXe siècle, dans la foulée du rapport Durham, que se met en place le système municipal dans le Bas comme dans le Haut-Canada. L'organisation territoriale du Québec se caractérise dès ce moment par un système à doubles paliers : des municipalités locales regroupées en comtés municipaux. Aux catégories de municipalités rurales de paroisse, de canton et de villages s'ajoutent bientôt des municipalités urbaines de cités et de villes. Il y a bien eu, à la fin du XIXe siècle et au début du XXe, l'annexion de nombreuses

¹⁴ Sur cet épisode, on consultera avec profit l'ensemble des rapports produits pour le compte d'Hydro-Québec, sous la direction de Gilles Sénécal. Jean-Pierre Collin, Marcel Gaudreau, Pierre J. Hamel, Claude Lévis, Gilles Sénécal et Michel Trépanier. 1996. *Analyse et évaluation de l'émergence du pouvoir régional au Québec*, Montréal, INRS-Urbanisation, 26 pages.

¹⁵ Ministère des Affaires municipales. 1997. *Nouveau pacte municipal. Propositions pour un réaménagement des responsabilités et de la fiscalité locale*, Québec, Gouvernement du Québec, juin, 31 p.

municipalités nouvellement incorporées autour des principales villes, surtout Montréal et Québec. Mais, pendant un siècle, l'organisation territoriale du Québec se caractérise principalement par un fractionnement toujours croissant de l'espace «municipalisé». Cette augmentation est le résultat de deux phénomènes en parallèle : la subdivision des territoires, conséquence notamment, d'une part, de la distinction entre le village et la paroisse et, d'autre part, d'une attitude d'ouverture de la part de la province envers les promoteurs de projets de «cités sur mesure»¹⁶; la colonisation de nouvelles régions (Laurentides, Saguenay, Abitibi-Témiscamingue, etc.). Le nombre des municipalités locales connaît, en fait, un sommet au milieu des années 1960¹⁷. Car, c'est à ce moment que s'amorce un mouvement en faveur du regroupement des municipalités. Cette préoccupation pour la réduction du nombre des municipalités se retrouve dans l'ensemble du Canada et tout particulièrement en Ontario où elle donne lieu aux politiques les plus vigoureuses. Elle s'alimente aussi au fait que plusieurs sociétés européennes font de la réduction du nombre des municipalités locales une priorité¹⁸. Il y a aussi le fait que la réforme de l'éducation s'accompagne d'une diminution drastique du nombre des commissions scolaires locales.

Le Québec se dote donc d'une politique des fusions volontaires (cadre législatif permettant de définir les mécanismes du regroupement de municipalités et politique d'aide financière à la réalisation de fusions) qui donne lieu, bon an mal an, à quelques regroupements municipaux et qui est ponctuée de quelques grandes fusions imposées entre 1965 et 1980 –à commencer par celle de la Ville de Laval (le premier cas d'une île, une ville). On assiste aussi à certains épisodes dramatiques, comme celui de la Communauté régionale de l'Outaouais où le regroupement décrété de 32 municipalités locales en seulement huit, en 1975, se termine par la «défusion» de Buckingham, en 1978, et comme celui de Baie-Comeau et Hauterive, en 1982.

Cependant, au début de 1995, le degré de fragmentation municipale n'a pas été sérieusement réduit et le Québec comprend toujours 1 578 municipalités locales, 96 municipalités régionales de comté et trois communautés urbaines ou régionales, malgré trente ans de politique de fusions volontaires¹⁹.

Si l'opération de consolidation des tandems village-paroisse est rapidement mis en chantier, en 1996, l'ensemble de la politique Trudel est un temps mis en veilleuse sous l'effet de la nette priorité accordée à l'atteinte du déficit zéro. En contrepartie, l'action du gouvernement ontarien de Mike Harris en faveur d'une réduction importante du nombre des municipalités locales, de la création de méga-villes dans les agglomérations urbaines et d'une remise en

¹⁶ Jean-Pierre Collin. 1994. «La cité sur mesure. Spécialisation sociale de l'espace et autonomie municipale dans la banlieue montréalaise, 1875-1920», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XIII, no 1 (juin), p. 19-34.

¹⁷ Au début des années 1960, il y avait 1 674 municipalités locales au Québec (donnée tirée de *Pacte 2000*, p. 389).

¹⁸ Voir Éric Champagne, Jean-Pierre Collin, Stéphane Pineault et Claire Poitras, avec la collaboration de Julie Archambault. 2000. *Comparaison du profil institutionnel des régions métropolitaines comparables à Montréal, au Canada et aux États-Unis*, Montréal, INRS-Urbanisation, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, chapitre premier, p. 5-40.

¹⁹ François DesRosiers. 2000. *Gestion locale, problématique métropolitaine et regroupements municipaux : solution optimale ou dogme d'État?*, version revue (août) d'une communication présentée, en mai 2000, dans le cadre du colloque «Les regroupements municipaux : un mode de gestion et une stratégie de développement», p. 5-6.

question du modèle de gestion à deux paliers (surtout en milieu métropolitain) semble confirmer la pertinence de commencer par une politique de réduction drastique du nombre des joueurs municipaux.

C'est finalement par le dépôt du projet de loi 170, en octobre 1999, que le Gouvernement confirme sa volonté de réduire significativement le nombre des municipalités au Québec. Cet effort de réorganisation municipale a, d'emblée, les agglomérations urbaines (telles que définies par Statistique Canada, au recensement de 1996) pour cible privilégiée. Toutefois, les municipalités du «milieu rural» et les municipalités régionales de comté doivent s'ajuster. Depuis juin 2000, la *Loi modifiant la loi sur l'organisation territoriale municipale*, connue comme le Projet de loi 124, était venue faciliter considérablement la capacité pour la ministre des Affaires municipales et de la Métropole de provoquer des regroupements municipaux «afin de favoriser l'équité fiscale et de fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal» (article 125.1, p. 5). En clair, le gouvernement provincial s'octroie le pouvoir de décréter les regroupements qu'il juge à propos de réaliser.

On l'a dit, au départ, ce sont les agglomérations urbaines et les régions métropolitaines qui sont surtout visées par cette politique. C'est ainsi que se sont succédées les nominations de mandataires et de conciliateurs chargés, après consultation avec le milieu, de proposer à la ministre les meilleurs scénarios de regroupement municipal à Trois-Rivières ou Sherbrooke, à Rimouski ou Shawinigan, dans la nébuleuse urbaine du Saguenay ou à Rouyn-Noranda, etc. En règle générale, cette recommandation consiste à proposer le regroupement en une seule grande ville de toutes les municipalités comprises dans l'agglomération urbaine au sens de Statistique Canada. Quatre grandes raisons sont mises de l'avant par les mandataires et les conciliateurs, qui, pour l'essentiel, reprennent à leur compte l'argumentation du Livre-blanc : favoriser une plus grande équité fiscale, améliorer le rapport qualité-prix dans la fourniture des services publics municipaux, soutenir la compétitivité (économique) du milieu et ainsi consolider le développement économique et social de l'agglomération et faire échec à l'étalement urbain.

Il est utile de mentionner que la problématique des villes centres, et partant des agglomérations urbaines, a été une préoccupation soutenue du ministère des Affaires municipales, à compter de 1991, avec la création du Groupe de travail sur Montréal et sa région (1991-1992) et de la Table-ronde des villes centres (1992-1996). De surcroît, les six villes centres des régions métropolitaines se sont réunies, à compter de 1992, dans un lobby des grandes villes centres du Québec qui a mené une campagne agressive en faveur de réformes structurelles et, tout particulièrement de la fusion des municipalités.

Bref, au cours de l'année 2001, comme l'indiquent les données du tableau 2, le nombre des municipalités locales dans les agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants est passé de 272 à 152 (une baisse de 44%). Devant la complexité de la tâche et convaincu qu'il faut agir rapidement, sans tergiversations, comme ce fut le cas dans l'Ontario de Mike Harris, le gouvernement Bouchard met en place un nouveau modèle de comités de transition, à qui est confié le mandat de mener à terme une dizaine de ces regroupements majeurs. D'autres projets de regroupements sont encore envisagés (notamment dans la RMR de Montréal). L'approche fédérative qui avait caractérisé les grandes réformes précédentes des communautés urbaines (en 1970) et des municipalités régionales de comté (en 1980-1982), est cette fois ignorée, sauf dans les cas très particuliers des régions métropolitaines de

Montréal et de Québec. Ces dernières sont, en effet dotée, de communautés métropolitaines qui, toutefois, sont encore maintenant à l'étape de l'expérimentation et n'ont pas encore trouvée leur forme achevée²⁰.

Les impacts et les enjeux de cette réorganisation territoriale dans les agglomérations urbaines sur le milieu rural environnant et sur les municipalités régionales de comté ne sont pas négligeables et touchent en particulier la redéfinition des rapports institutionnels entre l'urbain et le rural.

Désormais, il n'y a plus un modèle unique de MRC mais trois variétés : la MRC dite rurale (il y en a 52), la MRC urbaine (soit la douzaine de MRC comprises dans le territoire d'une communauté métropolitaine) et la MRC dite urbaine-rurale (il y en a 27). Ce n'est pas tout, depuis le 1^{er} janvier 2002, il existe aussi une quatrième catégorie : la Ville-MRC résultat de quelques-uns des grands regroupements municipaux à Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières de même que Laval et Mirabel²¹.

Cette notion de Ville-MRC a été reprise dans un tout autre contexte, dans le cas de Rouyn-Noranda, où il est proposé de dissoudre le rural dans l'urbain pour «qu'une solidarité agissante s'installe et que l'urbain aide à la survie et au développement des petites collectivités» (Coutu, 2001, p. 19). En pratique, la solution mise de l'avant dans la capitale de l'Abitibi est de regrouper toutes les municipalités locales et la MRC dans une seule ville, qui s'ajoutera ainsi à la liste des Villes-MRC. Il faut dire qu'en pratique, la situation de la nouvelle Ville de Rouyn-Noranda n'est pas très différente de celle de la nouvelle Ville de Saguenay.

Finalement, les fusions municipales à Trois-Rivières et à Chicoutimi-Jonquière-La Baie auront donné lieu à la mise en place d'une cinquième variété d'institutions : la communauté rurale (la Communauté rurale des Chenaux et la Communauté rurale du Fjord-du-Saguenay). Ces communautés rurales sont pairées avec une Ville-MRC à l'intérieur d'une commission conjointe d'aménagement. Paritaires, avec une présidence exercée en alternance pour des périodes de deux ans par le principal magistrat (maire ou préfet, selon le cas) de l'une ou l'autre entité, ces commissions conjointes d'aménagement auront le mandat principal de maintenir de bonnes relations et d'assurer une concertation suivie sur divers objets d'intérêts communs dont, notamment, le schéma d'aménagement, la gestion des matières résiduelles et les initiatives récréo-touristiques.

Quant aux MRC urbaines-rurales, un groupe de travail a été mandaté, en juillet 2001, pour en étudier les règles de prise de décision, l'opportunité d'ajouter de nouvelles responsabilités ou compétences à la MRC et les règles de financement. Dans son rapport final, le Groupe de travail a recommandé d'assortir la formule de la double majorité d'une mécanique de calcul du volet représentation «qui fasse en sorte que la ville-centre ne puisse jamais détenir plus de voix que l'ensemble des autres municipalités au sein du conseil des maires de la MRC»²². Des

²⁰ Il n'est pas sans intérêt de souligner qu'à Toronto l'imposition de la Mega-City s'est accompagnée de la mise en place d'un Greater Toronto Service Board (GTSB) qui n'a jamais vraiment décollé et qui a été aboli trois ans plus tard.

²¹ En pratique, c'est aussi le cas des Iles-de-la-Madeleine, mais dans un tout autre contexte territorial.

²² Groupe de travail sur les municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural. 2001. *Rapport sur le fonctionnement des municipalités régionales de comté à caractère urbain et rural*, Québec, Gouvernement du Québec, p. 36. (Coprésidé par Francine Ruest-Jutras et Roger Nicolet)

amendements législatifs conséquents sont présentement au feuillet de l'Assemblée Nationale²³.

Bref, la réorganisation territoriale municipale des agglomérations urbaines de la dernière année s'est accompagnée d'un lot de réaménagements institutionnels : une île, une ville; une agglomération urbaine, une ville; les communautés métropolitaines; une MRC, une ville; les villes-MRC; les communautés rurales; les commissions conjointes et paritaires d'aménagement²⁴. Toutefois, la réforme semble vouloir s'arrêter à ces modifications des structures. Ainsi la carte des compétences municipales n'a pas bougé et ne semble pas appelée à évoluer. La fiscalité municipale n'a connu que des modifications à la marge, des aménagements bricolés sur des pratiques fiscales éprouvées. On a fait grand cas d'une mesure de diversification fiscale par laquelle les municipalités n'ont obtenu qu'une subvention provinciale dont les paramètres de redistribution visent à refléter le niveau d'activité économique à l'échelle de la MRC ou de la Ville-MRC. En outre, cette percée est peu convaincante au regard du fait qu'elle s'inscrit dans la perte pour le monde municipal d'un champ d'imposition –la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et l'électricité (TGE)– qui rapportait au moins cinq fois plus. À l'échelle métropolitaine, les nouvelles Communautés de Montréal et de Québec sont plus à faire que bien établies déjà et la position gouvernementale à leur égard n'est pas complètement établie. Si le nouveau ministre des Affaires municipales et de la Métropole (André Boisclair) lance un appel pressant à «réussir la CMM» à qui il offre un contrat de ville comme aux neuf villes de plus de 100 000 personnes²⁵, il faut rappeler que le gouvernement du Québec a préféré confier la tutelle de l'Agence métropolitaine de transport (AMT) au ministère des Transports plutôt qu'à la Communauté métropolitaine de Montréal. Finalement, dans tout le brassage des deux dernières années, il n'y a pas eu non plus de réelle nouveauté du côté des pratiques administratives et démocratiques à l'échelle municipale.

Éléments de conclusion

Depuis les années cinquante, dans les sociétés comparables au Québec, l'histoire de la réforme des institutions municipales, métropolitaines et régionales a été marquée par le débat sur la «trop grande» fragmentation du secteur public local et par l'adoption de politiques de réduction massive du nombre des joueurs municipaux. Mais les réformes ont aussi été sensibles à l'objectif de faire en sorte que l'organisation municipale ait une meilleure prise sur les problématiques locales et les enjeux véritables et s'inscrive résolument dans une

²³ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté*. Québec, Gouvernement du Québec, Projet de loi 77.

²⁴ Sans compter la notion d'arrondissement dont on veut doter plusieurs des nouvelles grandes villes québécoises.

²⁵ André Boisclair. 2002. *Voir grand pour la métropole*, Allocution prononcée devant la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, Montréal, 7 mars.

perspective de développement local et non seulement de gestion de services publics locaux. Cela ne peut se faire à moins d'agir concurremment à trois niveaux²⁶

- ✓ celui de la quantité des unités de gestion territoriale (aussi bien fonctionnelles que spatiales) grâce à une rationalisation du nombre de ces unités;
- ✓ celui du réaménagement des compétences entre les paliers de gouvernement ou d'administration grâce à des stratégies de décentralisation en faveur des unités locales et supra-locales et dans une volonté de bien délimiter les champs d'intervention des uns et des autres;
- ✓ celui de l'ouverture des institutions locales et supra-locales à la participation de la société civile à la décision et à la gestion relatives aux services publics locaux en favorisant une démocratie participative qui complète la démocratie représentative —mais ne la remplace pas.

Au cours des deux dernières années, au Québec, on aura choisi d'agir lourdement sur le premier niveau, très légèrement sur le deuxième et, en pratique, d'oublier le troisième.

La question est de savoir si cette réorganisation territoriale en quelques (relativement) grandes municipalités d'agglomération est suffisante pour induire une réforme plus globale du secteur public local au Québec. L'importance des tâches à accomplir dans la seule mise en place de ces grandes villes au cours des prochaines années ne va-t-elle pas, au contraire, mobiliser toutes les énergies disponibles; reportant ainsi à plus tard les interventions en matière de fiscalité et de finances locales, l'examen du partage des responsabilités dans un esprit de plus grande décentralisation, la réelle prise en compte des enjeux métropolitains à Montréal et la revitalisation de la démocratie locale. Dans ce contexte, le conservatisme dont ont fait preuve autant les unions municipales que les autorités gouvernementales dans le «pacte fiscal» n'est-il pas révélateur également du peu d'engagement de la part de tous les acteurs politiques concernés envers une réforme en profondeur du secteur municipal.

La réforme des commissions scolaires, la politique de développement local, le projet de consolidation des communautés assorti d'un nouveau partage de responsabilités, le rapport *Pacte 2000* qui appelle une réforme globale du secteur public local, à commencer par sa fiscalité, sont autant de gestes qui semblaient mettre la table pour un cycle de réforme en profondeur du secteur public local et, tout particulièrement, de sa composante municipale.

Le repli gouvernemental des deux dernières années sur la simple réorganisation territoriale ne marque-t-il pas plutôt la fin d'un cycle : celui de la réduction du nombre des municipalités qui, en pratique, depuis le rapport de la Commission Bélanger et la politique des fusions volontaires, dans les années 1960, s'est adressée beaucoup plus aux agglomérations urbaines qu'au reste du territoire²⁷.

²⁶ Voir Jean-Pierre Collin, Pierre J. Hamel, Jacques Léveillé et Marc-Urbain Proulx (avec la participation de Serge Belley). 1999. *La politique de renforcement des agglomérations au Québec : bilan et réflexions sur une stratégie d'intervention*, Montréal, INRS-Urbanisation (Groupe de recherche sur l'innovation municipale), février, 188 p.

²⁷ Voir là-dessus l'analyse de Pierre Prévost. 1999. *La gestion municipale au Québec. Perspectives nouvelles*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p. 135-136.