



**Chaire Desjardins  
en développement  
des petites collectivités**

**Université du Québec  
en Abitibi-Témiscamingue**

**Étude portant sur les structures  
politico-administratives  
des petites collectivités dans le contexte de la  
restructuration municipale et de la décentralisation**

Par  
Fernand Bellehumeur



**Éditeur :**

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue  
Chaire Desjardins en développement des petites collectivités  
445, boulevard de l'Université  
Case postale 700  
Rouyn-Noranda, Québec  
J9X 5E4

**Dépôt légal**

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-920849-53-0

1<sup>e</sup> trimestre 2000

Toute reproduction, totale ou partielle, par quelque moyen que ce soit, est interdite à moins d'une autorisation expresse des auteurs.

- ♦ Dans ce texte, le genre masculin est utilisé à titre épïcène.

## Table des matières

A- Contexte .....	1
B- Objectifs de l'étude .....	1
C- Démarche .....	1
D- Remarques et considérations.....	2
E- Enjeux et principes .....	4
1. La communauté de base n'a pas changé .....	4
2. Les niveaux de décentralisation .....	5
3. Un milieu rural autonome .....	6
4. Doit-on regrouper des municipalités? .....	6
F- Considérations complémentaires .....	10
G- La voix des petites collectivités.....	11
Annexe A - Document du CRDAT.....	13
Annexe B - Texte de questionnaire.....	21
Annexe C - Synthèse de la première rencontre.....	25
Annexe D - Modèles de regroupements.....	35
Annexe E - Synthèse de la deuxième rencontre.....	36



## **A. Contexte**

Le gouvernement du Québec se prépare à un vaste processus de décentralisation des pouvoirs et responsabilités ; par le fait même, dans les régions, on s'interroge sur un réaménagement éventuel des structures politiques et administratives. À cet effet, le Conseil régional de développement de l'Abitibi-Témiscamingue (CRDAT) a déposé, en septembre 1995, un document de discussion destiné à alimenter le débat en prévision d'un colloque à tenir en mars 1996 sur le sujet. Le document contient des principes de base et des propositions concrètes de restructuration municipale et régionale (voir annexe A).

## **B. Objectifs de l'étude**

L'étude a comme objectifs de recueillir et formuler le point de vue de personnes représentatives des petites collectivités pour que ces avis soient pris en compte dans le débat.

## **C. Démarche**

Quatre groupes de travail ont été mis sur pied dont trois pour les zones intermédiaires et périphériques et un pour les zones périurbaines. Les groupes ont été formés après consultation de diverses personnes impliquées dans le développement des petites collectivités et en tenant compte de la représentation géographique, de l'équilibre hommes-femmes, des divers groupes d'âge, des divers horizons (ex. : maires, conseillers, secrétaires-trésoriers, comités de développement, etc.)

Les groupes ont été rencontrés à deux reprises (décembre 1995 et février 1996). Un texte de questionnement (voir annexe B) de même que le document du CRDAT (voir annexe A) ont été expédiés aux participants avant la première rencontre. Ces derniers ont reçu par la suite la synthèse de cette réunion (voir annexe C), de même que trois modèles de

regroupements municipaux (voir annexe D) qui semblaient s'y dégager afin d'alimenter la deuxième rencontre dont la synthèse est présentée à l'annexe E.

Il faut noter que le colloque du CRDAT sur cette question s'est tenu plus tôt que prévu (20 janvier) et a probablement influencé les propos tenus lors de la deuxième rencontre. En effet, les participants à ce colloque ont demandé le maintien et le renforcement des municipalités actuelles.

#### **D. Remarques et considérations**

Tout le processus actuel inspire une grande méfiance. Les gens ont l'impression qu'ils vont se faire avoir encore. En particulier, ils soupçonnent que les décisions sont déjà prises, alors qu'on demande à la population ce qu'elle veut ; ils craignent que la décentralisation ne soit accompagnée de ce qu'on appelle la rationalisation, i.e. les coupures. Et c'est le niveau municipal qui devra assumer ce fardeau.

Ils craignent aussi que l'on décentralise de Québec pour ensuite recentraliser en région. Un pouvoir plus proche sur lequel on n'a pas de prise n'est guère mieux qu'un pouvoir lointain au plan géographique.

Les gens manifestent une certaine insatisfaction du fonctionnement des MRC : des jeux de pouvoir sont présents ; les plus grosses municipalités l'emportent souvent sur les autres ; l'appareil bureaucratique s'impose et prend le pas sur les élus ; les fonctionnaires appliquent en milieu rural les modèles urbains ; des villes ne sont pas heureuses dans cette entité, et ailleurs ce sont les petites localités qui se sentent flouées. Mais ce lieu de concertation et d'échanges de services doit demeurer ; il faut tout de même en améliorer le fonctionnement.

On y retrouve une quantité énorme de règlements, de formulaires, de règles administratives imposées par Québec, toutes choses qui rendent l'administration municipale lourde

et dépendante et qui laissent croire qu'on n'a pas la masse critique suffisante ou les ressources humaines compétentes dans les petites collectivités.

La proposition du CRDAT n'est pas acceptée, comme hypothèse de travail. Si les petites collectivités sont intégrées dans de grands ensembles, il y a risque d'une grande démobilisation. Le processus de désintégration va s'accélérer.

De plus en plus de femmes sont impliquées dans les petites municipalités ; elles risquent d'être moins intéressées dans de grands ensembles.

La masse critique nécessaire à une gestion municipale efficace est très variée selon les domaines à administrer. C'est une chose d'organiser un système de santé, c'en est une autre de donner des permis de construction, d'organiser des loisirs ou de faire l'inspection des restaurants. Il ne faut pas d'approche trop absolue, mur à mur.

Seule ou isolée, une petite municipalité peut ne pas avoir la masse critique pour se donner un service d'incendie ; elle peut très bien le faire par une entente avec une autre sans pour autant se fusionner. Encore que si les distances sont trop grandes, elle n'y gagne rien.

Partout, on a cité l'expérience de trois ans d'entretien des routes : dans les structures actuelles, avec le même montant d'argent qu'utilisait le gouvernement, les municipalités ont fait beaucoup mieux.

En milieu périurbain, quand on entend parler de fusion ou d'annexion, c'est presque toujours par des gens des villes. Les résidents de la périphérie immédiate n'en sentent guère le besoin.

Les gens de ce milieu craignent que les annexions ne s'accompagnent d'une augmentation de taxes à plus ou moins brève échéance, sans augmentation de services pour autant.

Par ailleurs, dans les zones périurbaines, pour des raisons d'efficacité ou d'économie, on peut regrouper des services, sans pour autant tout fusionner ; un service commun d'incendie, de cueillette d'ordures, de récupération, etc., toutes ces choses sont possibles en commun.

Si les gens du périurbain doivent contribuer financièrement aux frais des services qu'ils utilisent en ville, il faut tenter de bien déterminer quels en sont les coûts et qui doit les défrayer. De même que les ruraux n'ont pas à défrayer les coûts d'un aqueduc ou d'un système d'égouts qu'ils n'utilisent pas, d'autant plus qu'ils ont dû payer autant ou plus cher pour s'organiser autrement, de même ils n'ont pas à payer les services de loisir, de culture, etc. s'ils ne les utilisent pas. Il semble que les ruraux ont d'autres habitudes de vie et de loisir que les urbains. Pendant que les uns se promènent en motoneige, en ski ou qu'ils pêchent sur la glace, les autres sont à l'aréna. Chacun doit payer pour ce qu'il consomme.

Tous acceptent que parfois, les fusions municipales s'imposent, particulièrement l'on n'identifie pas de véritable entité ou de sentiment d'appartenance ; on dit « où il n'y a jamais eu de clocher ».

## **E. Enjeux et principes**

### **1. La communauté de base n'a pas changé**

La communauté de base, c'est la localité où l'on vit. C'est là qu'on s'implique, qu'on s'exprime, qu'on revendique ; c'est là que le sentiment d'appartenance se manifeste d'abord, c'est à ce milieu qu'on appartient dans un premier temps. C'est là que se passent les choses qui concernent le bien-être de la population.

Toute proportion gardée, c'est dans les petites collectivités qu'on retrouve le plus d'implication, de bénévolat. Si ces collectivités perdent leur identité, plusieurs personnes vont laisser tomber. On y perd ou on remplace par des employés : où est le gain ?

Même si on déplore souvent le peu de participation à la chose municipale, aux élections, aux réunions, quand surviennent une urgence, un problème, les gens se manifestent. De plus, à ce niveau, le contact des citoyens avec les élus est souvent direct et informel. Les rencontres ou interventions se font souvent chez le voisin, dans la rue, au magasin.

Ces communautés ont envie de subsister. À part quelques cas d'exception peut-être, peu importe sa grosseur, la localité actuelle doit demeurer comme entité, avec le maximum d'autonomie possible.

En zone périurbaine, le sentiment d'appartenance à un milieu particulier existe ; les gens qui sont établis dans ces endroits ont souvent un mode de vie et des valeurs différentes ; ils ont choisi ce milieu de vie et ils veulent que ce choix soit respecté.

Même si les localités plus petites ou plus éloignées des centres ont des problèmes de subsistance ou d'organisation, on ne voit pas comment un regroupement municipal pourrait améliorer la situation. Le problème de la dévitalisation n'est pas dû à la structure municipale, et ce n'est pas là qu'il faut chercher la solution. Loin de régler le problème du dépérissement, un regroupement va l'accroître. D'autant plus qu'une quinzaine de kilomètres séparent souvent les municipalités.

Le processus de décentralisation devrait être progressif, pour ne pas étouffer ou écraser les petites localités. Et surtout, il doit s'accompagner d'un processus de déréglementation, de simplification de la gestion. On devrait apporter du support sans imposer des procédures ou des normes contraignantes.

## 2. Les niveaux de décentralisation

Il faut décentraliser au plus bas niveau possible, i.e. au niveau municipal actuel. Quand on donne le pouvoir et les responsabilités au plus bas niveau possible, c'est ce qui fonctionne le mieux et ce qui coûte le moins cher, quoi qu'en disent les technocrates. On doit

partir du principe qu'il ne faut jamais faire décider ni faire réaliser en haut ce qui peut être réalisé et décidé plus bas.

Ce qui fonctionne bien actuellement au niveau local, il importe de le conserver. Ce qui fonctionne mal, on doit chercher à savoir pourquoi avant de dire qu'il nécessite un transfert plus haut. Ce qui fonctionnait bien jadis au niveau local et qu'on a perdu, il faut le récupérer.

### 3. Un milieu rural autonome

Le milieu rural existe. Il est différent du milieu urbain ; c'est une société distincte. À vouloir le nier, on s'expose à une perpétuelle mésentente. Mieux vaut créer les alliances selon les circonstances, les volontés et les possibilités, que de forcer un mariage constamment en difficulté. Quand on fait cohabiter de force le rural et l'urbain, ce dernier a toujours le dessus en raison du poids démographique et de ses structures.

Les communautés rurales doivent se donner, le plus souvent possible, des structures propres et autonomes, sinon elles sont noyées, ne font pas le poids. Dès qu'elles sont dans des structures communes, ces dernières sont en ville, dirigées, influencées et orientées par des urbains.

### 4. Doit-on regrouper des municipalités?

Les échanges de la première rencontre se sont terminés sur la question de l'opportunité des regroupements municipaux. On pouvait en dégager trois modèles différents qui ont été soumis au choix des participants lors de la deuxième rencontre.

### Premier modèle

Municipalités (localités actuelles)

Regroupements ou alliances volontaires de municipalités

MRC (formée de tous les maires)

(accueillant tous les pouvoirs et responsabilités qui ne peuvent être assumés par les municipalités ou que les municipalités lui délèguent)

### Deuxième modèle

Municipalités (localités actuelles)

Conseils de secteurs (regroupant trois à six municipalités rurales)

(corporation semi-privée accueillant les pouvoirs et mandats qui ne peuvent être assumés par les municipalités ou que les municipalités lui délèguent)

MRC (formée des présidents de secteurs et des maires des villes)

(accueillant les pouvoirs et responsabilités qui ne peuvent être assumés aux deux autres niveaux ou que les conseils de secteurs lui délèguent)

### Troisième modèle

Conseils de citoyens

Communauté municipale (regroupant trois à six municipalités rurales)

(corporation publique régie par le code municipal, formée des présidents des conseils de citoyens, avec maire élu au suffrage universel)

MRC (formée des maires des villes et des communautés municipales)

(accueillant les pouvoirs et responsabilités qui ne peuvent être assumés par les communautés municipales ou que ces communautés lui délèguent)

Quel modèle a été privilégié ?

Le troisième modèle a été rejeté.

Malgré le fait que dans le modèle trois, la communauté locale peut garder son budget et la gestion de ce qui concerne la vie communautaire de même que le pouvoir de déterminer le niveau de taxation, et malgré le fait que selon ce modèle la communauté municipale serait plus forte et dégagerait la communauté locale de toutes les tracasseries administratives et légales, ce modèle n'a pas recueilli beaucoup d'adhésion.

On y voit une diminution du pouvoir local au profit de la communauté municipale élargie; tout ce qui risque de contribuer à l'érosion de ce pouvoir est mal venu. La communauté de base doit avoir le plus de pouvoir possible pour accueillir davantage de responsabilités. Faire porter plus haut les responsabilités qui peuvent être assumées à un plus bas niveau n'apporte que des inconvénients.

On signale que le conseil municipal est un des éléments-clés dans la structuration de la communauté. Ce n'est pas en confiant une partie de ses responsabilités à une structure élargie qu'on va améliorer la situation actuelle, au contraire.

Les arguments invoqués pour justifier la diminution du nombre de municipalités au Québec ne convainquent personne. Particulièrement quand on soutient que les coûts seraient moindres. Les participants sont persuadés du contraire, ne serait-ce qu'en raison de l'affaiblissement de l'implication des citoyens. D'ailleurs, plus l'administration est lointaine et anonyme, plus les gens deviennent exigeants sans se sentir concernés. On apporte souvent l'exemple de l'entretien des routes. Autre exemple : un centre communautaire construit récemment à 35 \$ du pied carré, sans sacrifier sur la qualité, loin de là, alors qu'un entrepreneur exigeait 65 \$ et que les constructions gouvernementales pour des fins semblables sont à 100 \$.

La préférence va au premier modèle. Les raisons sont multiples :

- En ajoutant un niveau intermédiaire obligatoire et officiel, on complique encore l'administration municipale. On peut arriver aux mêmes résultats sans cela.

- Avec le deuxième modèle, on éloigne le pouvoir de la base, particulièrement au niveau MRC.
- Pourquoi créer de nouvelles structures avant d'avoir fait la preuve qu'elles sont nécessaires ? Il sera toujours temps de le faire s'il le faut. « Le besoin crée l'organe », mais l'inverse n'est pas vrai. D'ailleurs, pourquoi tout chambarder en vue d'une décentralisation qui n'est pas encore arrivée et dont on ne connaît pas encore les aboutissements ?
- Selon le deuxième modèle, la tâche des présidents de conseils de secteurs sera à ce point lourde que ces derniers devront s'y consacrer à plein temps, semble-t-il. Certains y voient un avantage mais d'autres y voient beaucoup d'inconvénients.

Il y a toutefois des nuances importantes :

- Tous ceux qui privilégient le premier modèle croient cependant qu'il faut développer des alliances intermunicipales. Ce n'est pas spontané ni facile, mais il faut y travailler. Si la décentralisation est forte la nécessité y poussera, et tant mieux !
- L'unanimité sur les modes de regroupements ou d'ententes n'est pas faite. Certains participants craignent l'instabilité des alliances volontaires et favorisent la création de régions intermunicipales. D'autres verraient d'un bon œil qu'on organise systématiquement des regroupements par secteur, sans pour autant leur donner de structure juridique.
- Il faut garder le pouvoir politique au niveau local, mais il n'est pas nécessaire pour autant de garder toute l'administration à ce niveau.
- Quelques participants croient que si on veut s'en tenir au premier modèle, on sera forcé d'aller au second quand des pans entiers de l'administration publique seront décentralisés. D'autres répondent : « Et alors ? Il sera toujours temps d'y penser. Où est l'urgence ? ».
- Enfin, certains suggèrent de faire un ou quelques regroupements par secteur, soit à titre expérimental, soit dans les cas où, de l'avis des gens concernés eux-mêmes, il faut en arriver à ce genre d'administration municipale pour faire face à la situation.





















































































