



**Chaire Desjardins
en développement
des petites collectivités**

**Université du Québec
en Abitibi-Témiscamingue**

**Une démarche de formation continue facilitant
la mise en commun de services :
le modèle de la MRC de Rouyn-Noranda**

Par
Carmelle Dion
Pierre Monfette
et Danielle L. Goulet



**UNE DÉMARCHE DE FORMATION CONTINUE
FACILITANT LA MISE EN COMMUN DE SERVICES :
LE MODÈLE DE LA MRC DE ROUYN-NORANDA**

Par
Carmelle Dion, Pierre Monfette
et Danielle L. Goulet

LA CHAIRE DESJARDINS EN DEVELOPPEMENT
DES PETITES COLLECTIVITES

UNIVERSITE DU QUEBEC EN ABITIBI-TEMISCAMINGUE

JUIN 1999

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 2-920849-47-6

2^o trimestre

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.

PRÉSENTATION

Ce texte représente le résultat des discussions et d'un travail de rédaction réalisés en partenariat avec la MRC de Rouyn-Noranda et la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue. Les personnes impliquées sont les suivantes :

- Mme Carmelle Dion, secrétaire-trésorière, MRC de Rouyn-Noranda,
- M. Pierre Monfette, directeur général, MRC de Rouyn-Noranda,
- M. Mario Carrier, professeur, Département des sciences de la gestion, Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT), et directeur de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités (UQAT),
- Mme Danielle L. Goulet, agente de recherche, Chaire Desjardins en développement des petites collectivités, UQAT.



Table des matières

1-	INTRODUCTION : LA MRC DE ROUYN-NORANDA	1
2-	LA PROBLÉMATIQUE	3
3-	UN SCÉNARIO FACILITANT LA MISE EN COMMUN DE SERVICES : LE MODÈLE DE LA MRC DE ROUYN-NORANDA	5
4-	LE PROJET DE MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME DE FORMATION CONTINUE	7
4.1	<i>LE RÔLE MAJEUR DES OFFICIERS MUNICIPAUX.....</i>	<i>7</i>
4.2	<i>LE MODÈLE DU PROGRAMME DE FORMATION CONTINUE DE LA MRC DE ROUYN-NORANDA</i>	<i>9</i>
4.3	<i>L'IDENTIFICATION DES BESOINS DE FORMATION DES OFFICIERS MUNICIPAUX</i>	<i>11</i>
5-	MISE EN PLACE DU PROGRAMME DE FORMATION CONTINUE DE LA MRC DE ROUYN-NORANDA.....	13
5.1	<i>L'EXPÉRIENCE PILOTE ET SON DÉROULEMENT.....</i>	<i>14</i>
6-	ANALYSE ET PERSPECTIVES	17



1- Introduction : la MRC de Rouyn-Noranda

Le territoire de la MRC de Rouyn-Noranda est situé au centre-ouest de la région de l'Abitibi-Témiscamingue et il fait partie du Bouclier canadien, l'une des plus anciennes formations géologiques de l'écorce terrestre. Constituée le 11 mars 1981, la MRC regroupe quatorze municipalités parmi lesquelles nous comptons douze municipalités rurales et deux villes, ainsi qu'un territoire non organisé. Au total, environ 43 000 personnes y habitent. Borné à l'ouest par la frontière ontarienne, à l'est par la MRC de la Vallée-de-l'Or, au sud par la MRC de Témiscamingue et au nord par les MRC d'Abitibi et d'Abitibi-Ouest, le territoire couvre une superficie de 6 638 kilomètres carrés (appendice 1).

Une des missions premières de la MRC de Rouyn-Noranda est l'aménagement du territoire, et son premier schéma d'aménagement vise principalement la protection adéquate du milieu et la gestion rationnelle des ressources. De plus, la MRC de Rouyn-Noranda s'intéresse au renforcement de son tissu administratif, par la mise en place d'un programme de formation continue visant l'enrichissement des compétences de ses ressources humaines.

2- La problématique

Les petites municipalités du Québec sont de plus en plus confrontées à la nécessité de réorganiser leur gestion. En ce sens, des formules sont souvent évoquées, telles que les regroupements de services, les ententes intermunicipales ou, tout simplement, les regroupements municipaux. Ainsi, le renforcement de ces petites collectivités passerait par la délégation de responsabilités à d'autres instances (à la MRC, entre autres), par la mise en commun de services avec d'autres entités municipales ou par la disparition de leur entité juridique actuelle. Plus rarement cependant, entendons-nous parler de renforcement des petites municipalités à partir d'une consolidation de leurs institutions, y compris l'institution municipale au moyen, notamment, d'un accroissement de leurs compétences en matière de gestion.

Par l'entremise de sa vision d'une organisation municipale renouvelée, la MRC de Rouyn-Noranda a entrepris une réflexion et une démarche qui visent à épauler ses municipalités à bien rencontrer leurs nouvelles responsabilités en regard d'une mise en commun des services plus efficace.

3- Un scénario facilitant la mise en commun de services : le modèle de la MRC de Rouyn-Noranda

Le monde municipal est en pleine mutation. Les changements qu'il vit sont à la mesure des profondes transformations que subit l'environnement socio-économique de l'ensemble des citoyens du Québec. Les municipalités doivent s'adapter aux limitations imposées par une situation financière de plus en plus contraignante.

Afin de faire face à la situation, les municipalités revendiquent de nouveaux moyens visant à augmenter, notamment, leurs compétences et leur efficacité. La mise en commun de services est l'un des moyens qui s'offrent aux municipalités afin de maintenir des services efficaces de qualité et ce, à des coûts abordables. Les ententes de mises en commun s'inscrivent dans une dynamique d'économie, et elles s'appuient sur un esprit de partenariat entre les intervenants. Les activités à mettre en commun sont très variées, et elles dépendent des objectifs poursuivis et du contexte particulier à chacune des situations. Ainsi, il y a autant d'ententes possibles de mises en commun que de besoins liés aux particularités du milieu et aux modes de gestion souhaités par les partenaires associés.

C'est dans une telle optique que la MRC de Rouyn-Noranda a considéré divers scénarios favorisant des mises en commun de services. Un des scénarios retenus par la MRC propose aux municipalités de s'engager dans une démarche de formation continue visant un accroissement des connaissances théoriques et pratiques de leurs officiers municipaux. En effet, il est à prévoir que ces derniers seront appelés dans le futur à assumer de plus en plus de responsabilités.

4- Le projet de mise en place d'un programme de formation continue

4.1 Le rôle majeur des officiers municipaux

Le personnel municipal se voit confier une tâche complexe et diversifiée et ses responsabilités n'iront pas en diminuant. Tout laisse croire que la tâche de l'officier municipal sera de plus en plus ardue, et qu'elle exigera des connaissances de plus en plus approfondies.

C'est son rôle majeur au sein de sa collectivité qui amène l'officier municipal à être constamment consulté sur un grand nombre de questions ou de dossiers tels le service d'incendie, l'entretien des routes, le budget municipal, les loisirs et la culture, l'environnement, l'aménagement du territoire, le développement et bien d'autres.

Voilà déjà un moment que les officiers municipaux de la MRC de Rouyn-Noranda expriment des besoins en regard d'un accroissement de leurs connaissances théoriques et pratiques. Certaines tentatives de formation ont bien été entreprises par divers intervenants, dont la MRC, mais de façon plutôt sporadique. En outre, dans le stade de planification de ces tentatives de formation, aucun effort n'a vraiment été déployé en regard d'une évaluation systématique des connaissances acquises et du savoir-faire théorique et pratique des officiers municipaux, ce qui a rendu la formation donnée plutôt disparate et discontinue. De plus, les rétroactions plutôt négatives des officiers, qui étaient déçus par la formation, amenèrent la MRC à considérer l'élaboration d'un programme de formation continue plus ciblé sur les besoins précis des officiers et sur une évaluation des expertises théoriques et pratiques déjà présentes. Cette vérification des expertises représente une étape essentielle de l'élaboration d'un programme de formation continue adéquat, puisqu'elle permet d'obtenir le portrait réel des expertises présentes dans le milieu. Les composantes de ce portrait, c'est-à-dire tous les acquis présents, sont en fait les bases servant de guides et de balises à la conception de la formation future.

Ces demandes de perfectionnement, émises antérieurement par les officiers, démontrent bien leur professionnalisme et leur désir de conserver et d'accroître le lien unique qui existe entre eux et leur environnement municipal. Ces officiers désirent, par une formation continue, être à la fine pointe des connaissances en ce qui a trait au monde municipal, ce qui leur permettra de répondre de façon professionnelle aux besoins des citoyens de leurs municipalités et aux attentes de leur conseil municipal.

Le développement d'un programme de formation continue favorisera, d'une part, le développement des ressources humaines déjà en place et, d'autre part, il pourra contribuer indirectement à un partage ou à un échange d'expertises entre municipalités, encourageant ainsi une collaboration plus étroite entre ces dernières. Cette façon de faire favorise la participation de tous les officiers municipaux à développer leurs expertises propres, qu'ils pourront éventuellement partager ou échanger avec leurs voisins municipaux.

Plusieurs hypothèses ont déjà été émises par la MRC en regard de certains regroupements de services, basés sur les expertises déjà en place, de ses entités municipales. Ainsi une municipalité, administrant déjà de façon compétente son système routier, pourra partager ou échanger ses compétences avec les municipalités environnantes en prenant, par exemple, la responsabilité de ce dossier pour celles-ci. Cette forme de spécialisation en répartition des services s'apparente à la mise en commun des services, et elle vise une économie en ce qui a trait aux ressources humaines ainsi qu'une économie possible de coûts.

4.2 Le modèle du programme de formation continue de la MRC de Rouyn-Noranda

Tel que susmentionné, la question qui se pose n'est pas tant de savoir si les municipalités rurales sont bien administrées présentement, mais bien de vérifier si elles peuvent absorber plus de nouvelles responsabilités.

Le projet de mise en place d'un programme de formation continue est conçu dans l'esprit d'épauler les municipalités à bien rencontrer leurs nouvelles responsabilités. Il vise une prise en charge de plus en plus efficace des expertises théoriques et des expertises techniques détenues par les officiers municipaux, afin d'en arriver éventuellement à un regroupement de services ou à un partage de services selon les opportunités futures. Le projet de mise en place d'un programme de formation continue porte donc sur l'élaboration d'un modèle pratique de formation continue destiné aux officiers municipaux. La formation envisagée s'inscrit dans **une optique de préalable** à une mise en commun plus efficace des services, préalable dans le sens où un tel programme de formation vise à épauler les officiers municipaux à parfaire certaines de leurs compétences théoriques et techniques afin de favoriser, notamment, une répartition de ces dernières au travers du réseau des municipalités. Basée sur des habiletés et savoir-faire déjà en place dans les municipalités, une telle répartition permettrait une meilleure mise en commun de services. En effet si, par exemple, un officier municipal possède déjà une certaine expertise concernant l'administration des lots intramunicipaux, notamment, sur l'application d'un règlement de la coupe de bois, cet officier pourrait partager cette expertise technique avec les municipalités voisines, regroupant ainsi ce service particulier. Une formation additionnelle, ciblant spécifiquement les habiletés nécessaires à bien administrer la question des lots intramunicipaux, ne pourrait que profiter aux

municipalités concernées. Effectivement, elle viendrait consolider l'expertise de l'officier municipal qui s'en occupe, tout en améliorant ses habiletés à régir ce service.

La vision de la MRC de Rouyn-Noranda s'inscrit dans le cadre d'un programme pratique de formation continue visant à bien nantir ses officiers municipaux en compétences théoriques et en compétences techniques immédiatement utilisables.

Ainsi, une évaluation de ces expertises et de ces savoir-faire déjà en place représente la première étape essentielle à effectuer. L'évaluation complétée permettra d'accéder à un portrait global des expertises et des savoir-faire de chaque officier municipal. Alliés aux besoins de formation émis par ces derniers, ces portraits deviendront les bases sur lesquelles la formation sera élaborée. Celle-ci doit présenter un contenu qui saura profiter à tous, et le niveau de connaissances acquis sera reconnu par une forme officielle d'accréditation ou de qualification. Cette dernière sera mesurée par des outils appropriés, notamment, par un questionnaire postérieur à la formation visant à évaluer les connaissances acquises, tant théoriques que pratiques. Il est important de noter que le but d'une telle évaluation n'est pas d'établir une liste afin de savoir qui a réussi avec le plus d'éclats. Cette évaluation servira plutôt à bien reconnaître les forces théoriques et pratiques présentes dans le tissu municipal, afin de bien les répartir dans le cadre d'une meilleure utilisation des ressources humaines présentes. Pour la MRC de Rouyn-Noranda, un tel échange ou un tel partage de services entre les municipalités correspond à sa vision d'une organisation municipale renouvelée, c'est-à-dire, entre autres, à un nouvel apport dans le tissu municipal qui amènerait éventuellement les municipalités à considérer un regroupement ou un partage de services comme étant souhaitable et profitable.

La participation des officiers municipaux à cette formation nécessitera une contribution financière de la part des municipalités concernées, et ces dernières devront déboursier un montant d'argent servant à appuyer la MRC dans cette démarche. Une partie de ce montant servira à établir le « Fonds de formation continue de la MRC de Rouyn-Noranda ». Le mandat de ce Fonds sera, entre autres, d'évaluer le programme de formation continue et d'effectuer le suivi nécessaire afin que ce dernier rencontre adéquatement les besoins relevés chez les officiers municipaux. La mission d'un tel Fonds est nécessaire puisque les premiers cours dispensés seront en fait les **cours-pilotes** du programme servant à élaborer un modèle de formation continue. Une évaluation s'avère donc nécessaire afin de s'assurer de bien poser les fondements de ce modèle, car la MRC vise à échelonner son programme de formation sur quelques années. Un autre volet du Fonds pourrait porter, par exemple, sur l'établissement des modalités d'accréditation.

4.3 L'identification des besoins de formation des officiers municipaux

Le programme de formation continue vise à offrir des cours de formation répondant aux besoins des officiers municipaux, tout en souscrivant aux exigences spécifiques du monde municipal.

Afin d'obtenir un portrait précis des besoins en matière de formation et de perfectionnement de ses officiers municipaux, la MRC de Rouyn-Noranda a fait parvenir, en février 1998, une lettre aux fonctionnaires des municipalités afin de leur présenter les grandes lignes et les objectifs du programme considéré. Par la même occasion, les employés municipaux furent invités à compléter quatre tableaux, portant chacun sur un thème spécifique, soit sur la gestion municipale, sur l'aménagement, sur l'évaluation foncière et sur les lots intramunicipaux.

Chacun des employés municipaux devait compléter son propre questionnaire ; ce sont le secrétaire-trésorier, le secrétaire-trésorier adjoint, l'inspecteur municipal, l'inspecteur adjoint ou tout autre officier municipal ayant à intervenir en regard de ces fonctions. Bien que présentés sommairement à l'appendice 2, les résultats du questionnaire, compilés en mars 1998, permettent d'identifier les grands thèmes qui devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'analyse des besoins prioritaires en formation continue.

Une fois le portrait établi, la MRC a présenté au Conseil des maires, en octobre 1998, un document lui faisant part d'un projet pilote concernant un programme de formation continue.

