

L'ÉTAT DU QUÉBEC (7)

Régulièrement, depuis octobre, LE SOLEIL présente à ses lecteurs un portrait unique du Québec, un état des lieux qui compare le Québec avec la situation qui prévaut dans d'autres provinces canadiennes ou d'autres pays de l'OCDE. Dans le septième volet de cette série rédigée par l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP, les chercheurs constatent que toutes les provinces ont donné priorité à la décentralisation et à la structuration municipale.

Les provinces canadiennes : des États unitaires centralisés? Priorité à la structuration municipale

États de la Fédération canadienne, les provinces sont des entités dont l'aménagement interne des compétences épouse le modèle organisationnel étatique le plus répandu dans le monde, celui de « l'État unitaire ». Aucune d'entre elles ne pratique donc un fédéralisme interne. Depuis 1867, cette option n'a d'ailleurs jamais été réellement évoquée, sauf parfois dans certains milieux à propos des rapports entre un gouvernement provincial et d'éventuels gouvernements autochtones autonomes.

Toutefois, les provinces, ainsi dotées constitutionnellement d'une administration centralisée, pratiquent toutes, à un certain degré, sous diverses formes et à différents paliers, une décentralisation politique et administrative sur le territoire où s'exercent leurs juridictions.

On observe tout d'abord sur le plan local, dans une dizaine de domaines, une décentralisation politique à l'échelle des municipalités pour assurer des services de base ou de proximité. Inspirée par le pragmatisme (modèle britannique), chacune des provinces a adopté, au fil des législatures, un régime d'administration locale dans lequel les dirigeants sont élus par la population du lieu pour gérer les affaires propres de la collectivité dans les domaines communs (et à partir de champs fiscaux), qu'une loi du Parlement provincial leur attribue : urbanisme, eau, égouts, assainissement des eaux, habitations, protection contre les incendies, matières résiduelles, réseau routier local, sécurité publique.

D'autres missions découlant de compétences conjointes ou propres à l'État provincial, encadrées celles-là par un ministère sectoriel, sont fréquemment exercées par les élus locaux. Ces dernières constituent des délégations de gestion sectorielles dans le cadre de politiques publiques ou de programmes d'actions permanents ou conjoncturels. Exemples au Québec : bibliothèques, protection et mise en valeur du patrimoine, habitation sociale, voire inspection des aliments ou versement de prestations sociales dans certaines municipalités.

Malgré cela, la croissance démographique, l'étalement de la population, la préservation de l'environnement ou, en permanence, les exigences de l'égalité des citoyens devant la loi et l'accès aux services publics ont conduit plusieurs gouvernements à créer un palier intermédiaire entre le niveau central et l'administration locale. Ainsi, partout au Canada, la région administrative s'est avérée, à l'origine, un niveau de déconcentration des services produits directement par l'État en tant qu'aire de rayonnement des bureaux régionaux des ministères.

Néanmoins, dans quelques domaines, on a choisi d'associer la population ou certaines composantes de la société civile à la gestion des services. C'est le cas aujourd'hui de l'éducation, de certains services sociaux jugés prioritaires, voire de la santé lorsque la conjoncture autorise semblables ouvertures (concept de réseaux au Québec).

Au cours des années 90, le palier régional est devenu ainsi progressivement un lieu de débat pour des enjeux importants nés de l'interdépendance des problèmes rencontrés par les citoyens ou les collectivités locales d'un même territoire d'une part et pour la recherche des solutions avènements possibles d'autre part. Ce phénomène s'est amplifié à un rythme plus rapide dans les provinces les plus étendues et peuplées : Québec, Ontario, Colombie-Britannique.

Parallèlement, la plupart des gouvernements ont encouragé la création d'entités supralocales pour faire face à la complexification des tâches des municipalités urbaines et rurales dans leurs champs statutaires de compétence. Sous l'autorité d'élus locaux, ces regroupements à des fins de coopération territoriale (volontaires ou imposés) offrent des espaces de concertation pour la planification et la gestion de certains services collectifs essentiels qui peuvent représenter un fardeau trop lourd ou trop complexe pour l'administration d'une seule municipalité. Bien que d'une province à l'autre ces entités sous-régionales portent des noms différents (comtés, districts administratifs, municipalités régionales de comté, communautés urbaines, ou commissions, régies intermunicipales, sociétés supramunicipales, etc.), leurs objets corporatifs répondent fondamentalement à ce type de besoins.

Cette toile de fond commune aux provinces les plus peuplées n'occulte cependant pas leurs différences, liées autant à l'idéologie des gouvernements qui s'y succèdent qu'aux valeurs et au dynamisme spécifique des sociétés qu'ils servent.

La Colombie-Britannique

Ainsi, tout au long des années 90, les gouvernements successifs de la Colombie-Britannique sont intervenus en matière de structuration municipale. Pour autant, en 2002, on comptait toujours près de 11,5 % de la population en territoire non municipalisé (0,03 % au Québec).

Concurremment, cette province a édifié un palier régional à compter. Ainsi a-t-elle, après le Québec en 1993, adopté une stratégie de développement régional basée sur la concertation entre l'État et les agents socioéconomiques qu'elle a doublée d'une politique de prestation de services régionaux organisée par districts régionaux. Entre 1996 et 1998, l'application de cette politique dans une conjoncture budgétaire difficile a en effet entraîné le gouvernement dans une restructuration globale

des services publics disponibles sur l'ensemble du territoire. La Colombie-Britannique a ainsi acquis la réputation d'être la province qui connaît le moins de chevauchements entre les administrations centrale, régionale et locale.

L'Alberta

En Alberta, la première priorité officielle des gouvernements a été également le développement des structures municipales dans les zones échappant à une quelconque organisation municipale (plus de 6 % de la population en 1999). Mais cette action a été compliquée par divers obstacles dont le cadre législatif lui-même qui prévoit la tenue de l'équivalent de deux référendums positifs avant qu'une nouvelle entité ne puisse voir le jour.

Quoique fort, avec la Colombie-Britannique, de lois municipales les plus détaillées et réputées prescriptives des provinces étudiées (l'Alberta Municipal Government Act comprend plus de 800 articles et la loi colombienne plus de 900 avec de nombreuses dispositions de contrôle de la légalité et de la pertinence des actes), le gouvernement albertain a dû se contenter de progrès mitigés. Ainsi, en 2001, a-t-il assoupli le processus en ajoutant un neuvième statut possible pour une municipalité albertaine : celui de « municipalité spécialisée » (*specialized municipality*). Ce statut est conféré en vertu d'un simple décret qui peut soustraire un territoire de l'application de toute loi provinciale ayant une portée municipale.

L'Ontario

L'Ontario s'est également préoccupé de résoudre l'équation municipale. Faisant preuve d'un leadership et d'un volontarisme politique nettement plus affirmés que tous ses homologues, le Parlement ontarien a voté un cadre législatif clairement orienté vers la diminution du nombre des municipalités et conséquemment des élus locaux : on compte aujourd'hui 446 municipalités et 2804 élus locaux contre 815 municipalités et 4586 élus locaux en 1996.

Ayant atteint un palier quantitatif jugé optimal, le gouvernement s'est attaché à rendre plus efficaces les administrations locales et à les responsabiliser davantage. La Loi sur l'administration locale de 2000 et la Loi sur les municipalités de 2001 (450 articles) instituent un nouveau cadre exigeant pour l'administration centrale des futurs gouvernements ontariens et instaurent un Programme de mesure de la performance des services municipaux.

paux. Celui-ci impose à chaque municipalité de recueillir annuellement des données détaillées sur les coûts et la qualité des services dans neuf champs de prestations névralgiques : eau, égouts, urbanisme, transport en commun, protection des incendies, administration publique municipale, etc. Ce relevé est transmis au ministre de tutelle et rendu public pour permettre aux citoyens de comparer la performance de leur municipalité.

En décembre 2003, le nouveau gouvernement ontarien a entamé, dans la continuité, l'étape suivante de la modernisation de l'organe central de l'organisation infraétatique provinciale. Son projet de Loi sur l'aménagement du territoire et sa proposition de nouveaux principes de gestion du territoire visent explicitement à améliorer l'exercice de la démocratie à l'échelle locale et, surtout, à accroître la transparence dans les processus de prise de décision dont ceux portant sur l'octroi des contrats.

Le Nouveau-Brunswick

Au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a conduit, en 2001, une démarche globale de consultation publique sur tous les aspects de la gouvernance locale dont la structuration municipale. Les préconisations qui ont été émises font, depuis la dernière élection générale, l'objet d'une analyse de la part d'une Commission parlementaire et au sein du gouvernement.

Le Québec

Le Québec a également pris la mesure des mêmes enjeux au cours de la dernière décennie. Dès 1996, le gouvernement a engagé une politique de consolidation des communautés locales. De visée incitative, elle encourageait les acteurs à clarifier la nature et la portée des relations entre les diverses catégories de municipalités présentes sur le territoire d'une agglomération, qu'elle soit urbaine ou rurale.

En 2000, la Loi sur l'organisation territoriale fut amendée dans le but de faciliter les rapprochements, spécialement entre les petites municipalités rurales et les pôles régionaux (ou villes centres) qui pouvaient former ensemble des agglomérations de plus de 10 000 habitants. En avril 2000, le gouvernement a publié un Livre blanc qui précisait le cadre de référence de la réforme municipale qu'il entendait conduire.

L'Assemblée nationale a décidé, en 2001, d'une série de mesures d'accompagnement et de mises en oeuvre de ces orientations. Elle prit notamment une « Loi omnibus » pour consolider le palier supralocal en renforçant les municipalités régionales de comté (MRC). Après plusieurs années de réflexions, le Parlement permettait aux MRC de promouvoir l'essor des municipalités rurales en les dotant d'instruments inédits (notamment de portée économique) et en leur accordant un surcroît d'autonomie. En contrepartie, le législateur a accepté le principe de l'élection du préfet d'une MRC au suffrage universel, plutôt que par ses pairs, pour celles qui le désiraient (sept en 2003) afin d'affermir leur leadership et l'imputabilité démocratique de ces instances supralocales.

Résultats : en 2001, près de 200 des 407 municipalités rurales visées par la politique de consolidation des communautés locales (1996) s'étaient volontairement regroupées en 80 entités nouvelles. En janvier 2002, huit nouvelles villes de plus de 100 000 habitants voyaient le jour. Trois d'entre elles étaient instituées par décret à la suite des recommandations des municipalités concernées.

Cet examen des changements intervenus au cours de la dernière décennie met en lumière une convergence entre les provinces au sujet de la priorité qu'elles ont toutes accordées à la structuration municipale. Cependant, l'attachement ou non de la population aux institutions décentralisées héritées du passé a influencé le calendrier d'implantation des mesures. L'amélioration du fonctionnement démocratique et administratif des entités décentralisées est désormais à l'ordre du jour.

Pour communiquer avec l'Observatoire : Mme Danielle Landry, (418) 641-3000, poste 6574; télécopieur : (418) 641-3057; courriel : danyelle_landry@enap.ca ; site Internet : [http:// enap.ca/observatoire](http://enap.ca/observatoire)

Organisations infraétatiques (août 2003)

	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
--	-------------------	--------	---------	---------	----------------------

Population	750 594 hab.	7 487 200 hab.	12 238 300 hab.	3 153 700 hab.	4 148 500 hab.
Superficie (terre et eau douce)	72 908 km ²	1 542 056 km ²	1 076 395 km ²	661 848 km ²	944 735 km ²

Palier régional

Régions administratives	Variable selon les ministères	17	5	Variable selon les ministères	8
Districts	12		*	71	28

Palier local

Aire de regroupement supralocale	12	100**	27		
Municipalités (cités, villes, villages, etc.)	103	1 113	446	323	156
Instances inframunicipales (territoires habités non incorporés)	269	30	***	51	200
Territoires sous administration d'une Première Nation	29	43****	254	143	1 731

(sources : documentations publiques)

* Paliers progressivement abandonnés depuis la réforme de 2001

** 14 grandes municipalités assument les compétences de MRC

*** Non comptabilisé officiellement

**** S'ajoutent 14 villages nordiques où la nation Inuit est majoritaire et deux municipalités régionales : la Municipalité régionale Cris et Kativik dans le nord du Québec