



**Scénarios de renforcement de la gouvernance locale  
au Nouveau-Brunswick**

**Réalisé dans le cadre du Programme  
Développement des connaissances, de sensibilisation et  
de communication**

**Rapport final  
Soumis à Infrastructure Canada**

**Août 2008**

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>ÉTAT DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK ET SES INCIDENCES SUR LE DEVELOPPEMENT .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>LA STRUCTURE DE LA GOUVERNANCE.....</b>	<b>6</b>
2.2	LA FISCALITE .....	8
2.3	GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT .....	10
2.3.1	<i>Problématique .....</i>	<i>10</i>
2.3.2	<i>Éducation / niveau de scolarité .....</i>	<i>11</i>
2.3.3	<i>Gain et revenu .....</i>	<i>13</i>
2.3.4	<i>Indicateurs de la population active - Taux d'activité et taux de chômage.....</i>	<i>15</i>
2.3.5	<i>Gouvernance et développement.....</i>	<i>16</i>
<b>3.</b>	<b>METHODOLOGIE .....</b>	<b>19</b>
<b>4.</b>	<b>LES CAS-TYPES.....</b>	<b>21</b>
4.1	1 <sup>ER</sup> CAS-TYPE (VILLAGE AVEC UN OU DES DSL).....	24
4.2	2 <sup>E</sup> CAS-TYPE - VILLE AVEC UN OU DES DSL.....	33
4.3	3 <sup>E</sup> CAS-TYPE - MUNICIPALITE REGIONALE .....	37
4.3.1	<i>Représentation équitable .....</i>	<i>40</i>
4.3.2	<i>Identité communautaire – mesures spécifiques .....</i>	<i>41</i>
4.3.3	<i>Bénéfices et faisabilité économiques .....</i>	<i>42</i>
4.3.4	<i>Conclusion – le potentiel du modèle de municipalité régionale avec composante identitaire .</i>	<i>43</i>
4.4	4 <sup>E</sup> CAS-TYPE - CORPORATION DE SERVICES REGIONAUX.....	43
4.5	CONDITIONS DE BASE DE REUSSITE DES MODELES DE REGROUPEMENT VOLONTAIRES DE MUNICIPALITES ET DE DSL.....	47
4.5.1	<i>Un environnement fiscal et financier favorable.....</i>	<i>47</i>
4.5.2	<i>Des incitatifs financiers pour la mise en œuvre de changements majeurs.....</i>	<i>48</i>
4.5.3	<i>Respect des identités locales.....</i>	<i>49</i>
4.5.4	<i>La gestion du processus de changement.....</i>	<i>50</i>
<b>5.</b>	<b>BARRIERES AU RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE LOCALE .....</b>	<b>50</b>
5.1	UNE NOUVELLE LOI SUR LES MUNICIPALITES – RENFORCER LE POUVOIR DES MUNICIPALITES .....	51
5.1.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>51</i>
5.1.2	<i>Pistes de solution .....</i>	<i>52</i>
5.2	FINANCEMENT DES MUNICIPALITES.....	53
5.2.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>53</i>
5.2.2	<i>Pistes de solution - Un nouveau pacte pour le financement des municipalités .....</i>	<i>53</i>
5.3	FISCALITE FONCIERE ET STATUT DE LA COMMUNAUTE.....	57
5.3.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>57</i>
5.3.2	<i>Pistes de solution .....</i>	<i>57</i>
5.4	FRAIS ADMINISTRATIFS DES DSL .....	58
5.4.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>58</i>
5.4.2	<i>Pistes de solution .....</i>	<i>59</i>
5.5	PARTAGE DES COUTS ET RESPONSABILITES POUR LES ROUTES .....	59
5.5.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>59</i>
5.5.2	<i>Pistes de solution .....</i>	<i>61</i>
5.6	PARTAGE DES COUTS DES SERVICES DE POLICE .....	63
5.6.1	<i>Nature de la barrière .....</i>	<i>63</i>
5.6.2	<i>Pistes de solution .....</i>	<i>64</i>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
<b>7.</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>68</b>
<b>8.</b>	<b>ANNEXE.....</b>	<b>69</b>

## **1. Introduction**

Les gouvernements locaux sont à la base de toute société. C'est ce niveau de gouvernance que les gens s'approprient le plus. Au Canada, les gouvernements locaux ont permis aux populations d'acquérir des services essentiels ainsi que des outils de développement pour assurer leur épanouissement. Nonobstant les différences interprovinciales au niveau du partage provincial – municipal de responsabilités, les gouvernements locaux jouent un rôle important dans le développement économique, social et environnemental du pays et de la province. Il ne fait pas de doute que l'absence ou la fragilité des gouvernements locaux peut avoir des incidences importantes sur le développement d'une région.

La situation vécue au Nouveau-Brunswick est particulière, puisque plus de 35 pour cent de la population habite dans des régions non-incorporées, appelées districts de services locaux (DSL), et sont donc privées d'un gouvernement local. Certaines régions, particulièrement en périphérie, font face à des défis démographiques et économiques majeurs. C'est précisément dans ces régions que l'on retrouve les plus forts taux de population privée d'un gouvernement local.

S'ajoute à ce déficit démocratique et social important, le morcellement des gouvernements locaux. Nombre de petites municipalités éprouvent de plus en plus de difficultés à assumer leurs responsabilités et disposent dans les faits de très peu de pouvoir décisionnel. Le déclin économique des régions périphériques, la fragmentation municipale, le coût des services, la diminution de l'aide gouvernementale, le vieillissement des infrastructures, ainsi que l'exode de la population sont tous des enjeux d'actualité pour plusieurs municipalités au Nouveau-Brunswick.

La structure actuelle de la gouvernance locale au N.-B. remonte à la réforme Chances égales du gouvernement de Louis J. Robichaud dans les années 60. Avant cette réforme majeure, un vaste éventail des services offerts aux citoyens et aux propriétés était financé et sous le contrôle des conseils de comtés, quinze au total. Des écarts très importants existaient entre les différents comtés, les comtés plus peuplés et financièrement plus

aisés pouvant s'offrir davantage de services et de qualité supérieure, tandis que les comtés les plus pauvres devaient taxer davantage leurs citoyens et peinaient à maintenir des services de base, de qualité nettement inférieure à la moyenne nationale et provinciale. Le gouvernement Robichaud a entrepris une réforme qui vint centraliser plusieurs services aux citoyens, dont ceux de la santé, de l'éducation de la justice et du bien-être social, afin d'offrir les mêmes opportunités aux régions plus pauvres de la province.<sup>1</sup>

Puisque les gouvernements de comtés se voyaient départir de responsabilités importantes, le gouvernement provincial devait revoir sa structure des gouvernements locaux. La réforme Chances égales a éliminé les Conseils de comté pour favoriser la création de municipalités dans les endroits où la concentration de la population était suffisante pour justifier et assurer le financement de services aux propriétés résidentielles et commerciales (routes, eau, égouts). Des services communautaires (d'abord récréatifs) s'ajouteront progressivement, selon les capacités des municipalités.

Le gouvernement provincial a assumé la responsabilité des services de base dans les territoires non constitués en municipalités, les districts de services locaux (DSL), sans toutefois ajuster les taux de taxation foncière de façon à refléter l'augmentation des coûts des services et la tendance dans les municipalités. Un écart de plus en plus important s'est donc creusé entre les taux de taxation des populations municipalisées et celles relevant du gouvernement provincial. Les nombreuses tentatives de mise en place d'une gouvernance locale dans les DSL se sont heurtées à une forte opposition de ces communautés, craignant de perdre leurs avantages fiscaux. Leur poids politique relié au fort pourcentage de la population qu'ils constituent a également contribué à paralyser pendant plusieurs décennies toute réforme de la gouvernance locale.

Cette structure de gouvernements locaux a peu évolué depuis son implantation en 1967. Seuls quelques changements ont eu lieu. Il y a notamment eu la création d'une nouvelle forme de gouvernement local, les communautés rurales, en 2005. L'adoption de la Loi sur les communautés rurales, permet une incorporation des DSL tout en maintenant leurs

avantages fiscaux. Elle a connu des résultats mitigés tant la méfiance de la population des DSL de perdre ainsi progressivement ses avantages fiscaux est grande. Cette approche entraînait également dans plusieurs cas la constitution d'entités non pas basées sur la communauté d'intérêts, mais sur le système fiscal en vigueur. Certains projets de communautés rurales présentaient d'autre part des risques d'affaiblissement et d'iniquités accrues par rapport aux municipalités existantes.

Finalement, en novembre 2007, le nouveau gouvernement provincial mandatait un Commissaire à la gouvernance de revoir en profondeur la gouvernance locale et le financement des municipalités au N.-B. Son mandat comprend cinq grands éléments :

- La structure et l'organisation des gouvernements locaux ;
- La collaboration régionale ;
- Les ententes de financement des municipalités ;
- L'impôt foncier ; et
- Le cadre législatif.

Le Commissaire doit soumettre son rapport en septembre 2008. L'étude sur le renforcement de la gouvernance locale qui constitue l'objet du présent rapport n'est pas étrangère à ce développement.

L'AFMNB n'aurait pu réaliser cette étude sans un engagement de partenaires importants dont Infrastructure Canada, le Secrétariat rural, et le programme PICLO (Programme interministériel pour les communautés de langue officielle). L'AFMNB a également bénéficié des bases de données et la collaboration de plusieurs agences provinciales et régionales, dont le ministère des Gouvernements locaux, Service NB et les Commissions d'urbanisme de Belledune et de la Péninsule acadienne.

Le présent rapport résume le travail réalisé dans le cadre de l'étude «Renforcement de la gouvernance locale au N.-B.». La présentation des résultats de l'étude sera divisée en quatre sections, soit l'état de la gouvernance locale au N.-B. et ses incidences sur le développement, la méthodologie, les projets pilotes dans les quatre cas-types, et les scénarios proposés pour contrer les barrières au renforcement de la gouvernance locale.

## **2. État de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick et ses incidences sur le développement**

### **2.1 La structure de la gouvernance**

Le N.-B. compte 102 municipalités (8 cités, 26 villes et 67 villages), 3 communautés rurales (une 3<sup>e</sup> est en voie de formation) et 267 districts de services locaux (DSL). Ces derniers regroupent un peu plus de 35% de la population, ce pourcentage dépassant les 55% dans les régions francophones. Le Nouveau-Brunswick ne compte aucune cité, tel que défini au niveau national, c'est-à-dire comptant une population d'au moins 250 000 habitants.

Mise à part la possibilité de former un comité consultatif dépourvu de tout pouvoir réel, les citoyens des DSL ne disposent d'aucune forme de gouvernance et leurs « affaires locales » sont administrées par le ministère des Gouvernements locaux. Cette tutelle administrative signifie qu'il incombe aux fonctionnaires provinciaux de déterminer les taux de taxe imposés aux propriétés à l'intérieur de chacun des 267 DSL en fonction de l'assiette fiscale et des services locaux offerts. Par l'entremise d'un mécanisme complexe en place et prévu par la loi, les citoyens des DSL peuvent d'exprimer leur volonté de se doter de certains services. Les plus communs sont les lumières de rue et les services récréatifs et, dans certains cas, leur propre service d'incendie. Le comité consultatif n'ayant pas le pouvoir de voter et de mettre en œuvre une telle décision, il revient au ministère des Gouvernements locaux de tenir un referendum auprès de citoyens du DSL concerné pour décider s'ils acceptent ou non l'instauration du nouveau service et le taux de taxe nécessaire à son financement. Une majorité simple et un taux de participation minimum de 20% sont exigés pour entériner la décision.

Ajoutons à cette situation le fait que plusieurs municipalités sont très petites. 76 des 104 municipalités et communautés rurales comptent moins de 2500 habitants et 88, moins de 5000 habitants. À cause de leur faible capacité ou marge de manœuvre financière, bon nombre de ces municipalités ont pour ainsi dire peu de pouvoir décisionnel. Elles doivent faire preuve d'un solide contrôle des budgets pour arriver à joindre les deux bouts. Ces

municipalités jouent quand même un rôle communautaire important, mais leur influence dans un partenariat municipal – provincial est, au mieux, faible.

Tableau 1

**Nombre de municipalités / DSL par tranche de population, et assiette fiscale moyenne 2006**

<b>Municipalités</b>			
<b>Population</b>	<b>No de municipalités</b>	<b>Pop. totale par groupe</b>	<b>Assiette fiscale moyenne</b>
Moins de 500 hab.	12	3 796	13 396 963
501 - 1 000 hab.	29	22 783	36 487 805
1 001 - 2 500 hab.	35	52 416	77 160 087
2 501 - 5 000 hab.	12	48 897	211 816 700
5 001 - 10 000 hab.	6	37 447	414 065 517
10 001 – 15 000 hab.	2	24 351	747 670 875
15 001 – 20 000 hab.	5	86 408	1 061 967 400
50 000 hab. et plus	3	182 706	4 348 396 367
<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>458 804</b>	

<b>DSL</b>			
<b>Population</b>	<b>Nombre de DSL</b>	<b>Pop. Total par groupe</b>	<b>Assiette fiscale moyenne</b>
Moins de 500 hab.	94	24 921	9 575 959
501 - 1 000 hab.	83	61 715	27 751 790
1 001 - 2 500 hab.	73	107 608	56 401 823
2 501 - 5 000 hab.	17	67 137	131 868 201
5 001 - 10 000 hab.	1	8 638	377 339 529
<b>Total</b>	<b>268</b>	<b>270 019</b>	

Sur le plan régional, les commissions et agences sectorielles, à l'exception du Forum des maires, échappent dans une bonne mesure au contrôle des municipalités et ce, même si les municipalités contribuent en partie ou même à la majeure partie du financement. La multiplicité d'agences régionales non redevables aux municipalités contribue à affaiblir les municipalités et donc, leur place dans un partenariat municipal – provincial.

Tableau 2

**Organismes sectoriels régionaux**

Tourisme	Élus municipaux	Agence de Développement économique	Soutien aux entreprises	Collecte et gestion des déchets solides	Commissions d'urbanisme	Chambres de Commerces	Autres
Plus d'une dizaine de Commissions Touristiques régionales	Forum des Maires dans chaque région, degré de structuration variable	15 agences de développement économique communautaire (ADEC)	10 Corporations au bénéfice du développement communautaire	12 Commissions de gestion des déchets solides	11 Commissions d'urbanisme	Plus d'une vingtaine de chambres de commerce	Regroupements portuaires, aéroports, culturels, sportifs, etc.

La faible taille des municipalités et leur morcellement réduit leur capacité à agir sur le développement des régions et l'amélioration de la qualité de vie de leurs populations. Enfin, la multiplicité d'agence et de commissions sectoriels empêche une gouvernance régionale intégrée et plus efficiente.

L'étude sur la gouvernance locale de l'AFMNB se situe dans cette perspective. Elle vise dans un premier temps à identifier les approches les plus susceptibles de combler dans les meilleurs délais possibles le déficit démocratique dans les DSL. Elle vise par ailleurs le renforcement de la gouvernance locale et régionale. Toute réforme de la gouvernance locale au N.-B. doit avoir pour objectif hautement prioritaire de renforcer la capacité des municipalités et communautés rurales de jouer un rôle de premier plan dans le développement social, économique et culturel de nos communautés et de nos régions. Pour ce faire, nous devons pouvoir compter sur une assiette fiscale significative, des économies d'échelle, une capacité financière propre.

## 2.2 La fiscalité

Les propositions formulées par Byrne dans son rapport et la réforme Chances égales qui les ont mises en œuvre ont provoqué un réaménagement des pouvoirs provinciaux-municipaux ainsi que des systèmes de taxation en place. Pour remplacer le système de taxation désuet des Conseils de comté et assurer une source de revenu suffisante et stable aux municipalités, le gouvernement a instauré un système d'impôt foncier assorti d'une formule de subvention inconditionnelle afin d'assurer un niveau de services *acceptable (standard)* à l'échelle provinciale. Les municipalités ont la responsabilité de déterminer

annuellement le taux de taxe pour les propriétés sur leur territoire en fonction des services offerts aux citoyens. L'impôt foncier, bien que considéré comme une taxe régressive par les fiscalistes, constitue encore aujourd'hui la principale source de revenu des municipalités et demeure selon ces derniers le meilleur moyen de financer les services qu'offrent les gouvernements locaux.

Il existe deux niveaux de taxation foncière au N.-B. Le gouvernement provincial reçoit 42% des taxes foncières perçues, tandis que les municipalités se partagent 58% des revenus fonciers. Les propriétés sont divisées en trois catégories, soit :

- les propriétés résidentielles;
- les propriétés résidentielles non-occupées par le propriétaire; et
- les propriétés non-résidentielles.

Il existe par ailleurs des différences importantes entre les municipalités et les DSL quant au taux de taxation (Tableau 3). Cette situation tient particulièrement au fait que le taux de taxation établi par le gouvernement provincial pour les services de base n'a pas été ajusté depuis 1984 et qu'un déficit annuel de près de 40 000 000\$ (Office of the Comptroller, 2002) existe entre les revenus fiscaux et le coût de ces services. Selon cette étude même étude, le taux de taxe pour les services de base aurait en 2002 dû être augmenté de près de 20¢ par 100\$ pour couvrir les coûts. Aucun ajustement n'a été apporté.

La structure du système fiscal constitue certes la plus importante barrière au regroupement des DSL avec leur municipalité voisine, et au regroupement des municipalités elles-mêmes. La population des DSL verrait automatiquement leur taux de taxe augmenter substantiellement avec tout changement de statut, à l'exception de celui de Communauté rurale. Comme la quasi-totalité des municipalités sont entourées de DSL, la présence de ces territoires non-incorporés, dont la population s'oppose systématiquement, avec raison, à tout changement de statut, constitue une barrière pratiquement infranchissable à tout regroupement de municipalités.

Dans le cadre des études de cas, nous avons présumé que des changements seraient apportés pour dissocier le taux de taxation du statut de la communauté. Plusieurs résidents des DSL ont reconnu que cette situation était injustifiée et que des changements seraient apportés tôt ou tard. Leur volonté de prendre le leadership et de proposer eux-mêmes un modèle de gouvernance qui répondrait à leurs besoins fut un facteur déterminant pour plusieurs DSL dans leur décision de participer activement au projet.

Tableau 3  
Structure de taxation au N.-B.

Catégorie de propriétés	Municipalités			Districts de services locaux			
	Impôt foncier provincial	Taxation locale	Impôt total	Impôt foncier provincial	Taxation services de base	Taxation locale	Impôt total
Résidentiel occupé par le propriétaire	S/O*	\$1.3366**	\$1.3366**	S/O	\$0.65	\$0.2950**	\$0.9450
Résidentiel non occupé par le (chalets, blocs appartements, etc)	\$1.50	\$1.3366**	\$2.8366	\$1.50	Nil	\$0.2950**	\$1.7950
Non résidentiel (Industriel, commercial) (1.5 X taux local)	\$2.25	\$2.0049	\$4.5110	\$2.25	Nil	\$0.4425	\$2.6925

\* L'impôt foncier provincial (1,50\$) s'applique pour les propriétés résidentielles dans les municipalités et DSL, mais la province offre un crédit équivalent. Le taux est nul.  
\*\* Moyenne des taux de taxe, et non le taux de taxe moyen, tel qu'utilisé par MGL

## 2.3 Gouvernance et développement

### 2.3.1 Problématique

Une étape première de l'étude dans les municipalités participantes consistait à tracer un profil socio-économique de la municipalité et du/des DSL environnants. Cet exercice au départ machinal, a rapidement révélé des écarts importants entre la population habitant à l'intérieur des municipalités et celle demeurant dans les DSL. Dans certains cas, les

caractéristiques socio-économiques défavorables de la population des DSL ont constitué une source de motivation pour la participation à l'étude.

Peut-il exister une relation entre le fait de disposer d'un gouvernement local et l'intégration socio-économique des populations ? L'organisation sociale généralement plus structurée et diversifiée découlant d'une institution municipale favorise-t-elle une plus grande inclusion et une meilleure intégration des jeunes et de la population en général ?

L'équipe de recherche a par conséquent décidé d'accorder une plus grande attention à la relation entre la gouvernance et le développement, telle que mesurée par des indicateurs socio-économiques de la population. Nous avons également comparé ces données avec celles de régions similaires en Nouvelle-Écosse, où l'ensemble de la population dispose d'un gouvernement local. Dans cette province, nous avons ciblé en particulier les régions où se retrouvent à proximité des villes et des municipalités rurales.

Les données du recensement de 2001 de Statistiques Canada ont constitué la base des données pour l'analyse (les données de 2006 n'étant pas disponibles à cette phase) étant pratiquement la seule source de données permettant de différencier, à l'exception de certains cas, les municipalités des DSL. Une prudence s'impose toutefois dans l'interprétation des données, compte tenu de la taille des échantillons, parfois faible pour certaines unités de recensement.

Nous avons retenu cinq indicateurs socio-économiques des municipalités et DSL participants à l'étude, ainsi que d'autres municipalités à des fins de comparaison. Les unités de recensement de *Statistiques Canada* regroupent généralement plusieurs DSL dans l'unité *Paroisse*. Certaines *paroisses* regroupent jusqu'à une quinzaine de DSL (ex. *Paroisse de Shippagan*).

### **2.3.2 Éducation / niveau de scolarité**

La première donnée, et peut-être la plus significative, est celle sur l'éducation. Nous avons apporté une attention particulière au groupe 20-34 ans en raison de son importance

au point de vue économique. Tel que démontré ci-dessous (Tableau 4), nous constatons des écarts majeurs entre le niveau d'éducation des jeunes âgés de 20 à 34 ans habitant à l'intérieur des municipalités et ceux des DSL, soit les localités non incorporées en périphérie. Bien que ces écarts soient également présents chez les classes d'âge supérieur, il est inquiétant de constater ce phénomène chez la force vive des communautés, la cohorte sur qui reposent le développement et l'avenir de ces régions.

Plusieurs des communautés présentent des disproportions majeures. Le cas de la Ville Saint-Quentin et des deux DSL environnants est un exemple de cette différence marquée. On y observe un écart de 26 points de pourcentage entre les jeunes ayant un niveau inférieur au certificat d'études secondaires, et ce, pour une région très homogène, offrant à première vue les mêmes opportunités. Cette situation se répète pour les régions de Paquetville, Saint-François, Saint-Isidore, Shippagan, Tracadie-Sheila et d'autres communautés avec des écarts tout aussi marqués. On retrouve la même tendance dans les régions rurales anglophones (Tableau 4).

Ces écarts tendent toutefois à s'amenuiser lorsque les DSL se retrouvent à proximité des plus grands centres. Le cas de la région du BNPP (Beresford, Nigadoo, Petit-Rocher et Point-Verte) permet de constater ce phénomène alors que le niveau de scolarité de la paroisse de Beresford peut facilement se comparer à la moyenne des municipalités. (16,7 % pour la paroisse de Beresford et de 18,4 % pour les municipalités du BNNP combinées) La proximité de la ville de Bathurst peut donc causer cette inversion de tendance observée en région dite plus « rurale ». L'imprécision des données de statistiques Canada pour la Paroisse de Beresford, qui regroupent un total de 13 DSL, empêche toutefois une analyse approfondie pour chaque municipalité et le/les DSL environnants. Malgré tout, la diminution observée (du niveau d'éducation) dans les municipalités en s'éloignant de Bathurst permet de supposer une diminution similaire dans les DSL, suivant cette même logique. Une fois de plus, la prudence est de mise dans l'analyse de certaines données en raison de la faiblesse des échantillons de quelques unités de recensement.

Les régions de Bouctouche et de Caraquet présentent des données qui diffèrent de la tendance observée. Dans le premier cas, soit celui de Bouctouche, la ville présente un niveau d'éducation de beaucoup inférieur à sa paroisse (DSL) avoisinante de Wellington. En effet, la ville de Bouctouche présente un niveau inférieur au certificat d'études secondaires de 34,8% chez ces 20-34 ans tandis que celui la paroisse de Wellington est d'environ deux fois moins élevé se situant à 19,0%. Bien que difficile à expliquer, cette marge importante pourrait bien être le résultat de « l'effet dortoir », provoqué par la proximité d'un grand centre, dans ce cas-ci la région de Dieppe-Moncton situé à une cinquantaine de kilomètres seulement.

Dans le 2e cas, les disparités observées entre la ville de Caraquet et la paroisse de Caraquet sont de moindre envergure (13,3% Ville – 9,4 % Paroisse). Les différences sont plutôt observées entre les municipalités du Grand Caraquet elles-mêmes. Une fois de plus, la faiblesse des échantillons contribue à compliquer l'analyse et permet difficilement de fournir une explication cohérente.

Il est important de noter que les moyennes provinciale et fédérale pour ces mêmes catégories sont respectivement de 17,0 % et 15,6 %. Quoique les données des municipalités se comparent relativement à ces deux moyennes, celles des lieux non incorporées les dépassent allègrement, particulièrement dans les régions s'éloignant des grands centres.

Un regard sur la situation dans la province voisine de la Nouvelle-Écosse (tableau 5) ne permet pas d'observer une tendance aussi marquée qu'au N.-B. Bien qu'il y ait, dans certains cas, de légères différences entre les villes et les municipalités rurales avoisinantes (regroupement municipal doté d'un niveau inférieur de responsabilités), aucune tendance forte similaire à celle au N.-B. ne s'en dégage.

### **2.3.3 Gain et revenu**

#### **Gain moyen**

Du point de vue économique, le **gain moyen** est un indicateur tout aussi révélateur que celui de l'éducation. Se résumant à l'ensemble des personnes ayant touché des gains (en

2000), cette donnée marque des écarts constants entre les municipalités et les DSL. La tendance démontre sans ambiguïté que le salaire des personnes habitant dans les milieux incorporés est supérieur à celui des personnes habitant sur les territoires non incorporés. Quoique moins importantes que le niveau de scolarité, les disparités observées dans ce cas-ci varient tout de même de quelques centaines de dollars (région de Saint-François) à près de 10 000\$ (région de Paquetville).

À première vue, l'analyse des deux premiers indicateurs correspond aux conclusions des études qui confirment la présence d'une corrélation directe entre le niveau de scolarité des individus et leur revenu.

### **Revenu / Transferts gouvernementaux en pourcentage du revenu**

Dans la même veine que l'indicateur précédent, la catégorie du **revenu** permet de constater des écarts similaires. Dans ce cas précis, nous avons analysé **les transferts gouvernementaux en pourcentage du revenu** des individus. À la lumière des données recueillies, nous constatons que les personnes des DLS sont davantage dépendantes des transferts gouvernementaux que leurs semblables des milieux incorporés, et ce, au sein d'une même région. Encore une fois, d'importantes disparités apparaissent et la région de Paquetville se distingue avec un écart atteignant 21% entre la municipalité et le DSL. Il y a toutefois des différences par rapport aux tendances observées précédemment.

Il est important de noter que l'on trouve généralement les centres de services, incluant les résidences pour personnes âgées dans les milieux incorporés. En ce sens, il est logique de penser que cette réalité influence à la hausse les transferts en pourcentage de revenu des municipalités. Ceci expliquerait peut-être en partie pourquoi certaines municipalités ont un taux de transfert légèrement supérieur à celui de leurs DSL. Ainsi donc, les DSL des régions de Bouctouche, Saint-François et Saint-Quentin présentent des pourcentages de transfert légèrement inférieur à ceux des municipalités avoisinantes.

### **2.3.4 Indicateurs de la population active - Taux d'activité et taux de chômage**

Bien qu'au premier coup d'œil il soit difficile de dégager des tendances de ces deux derniers indicateurs, une analyse approfondie des deux combinés, tout en tenant compte des transferts gouvernementaux, permet de mieux comprendre et situer le contexte économique.

Il ne semble exister aucune corrélation entre le taux d'activité et le fait d'être incorporé ou pas. Par contre, un faible taux d'activité sera souvent synonyme d'un taux de transferts gouvernementaux et de chômage élevé. Aucune tendance claire n'est constatée, et la prudence est de mise une fois de plus pour l'interprétation de ces données. La plus forte concentration de personnes âgées dans les municipalités peut dans ce cas également contribuer à ramener les deux groupes à un niveau semblable.

Cette hypothèse tend à être confirmée par le fait que le nombre de personnes sans emploi est généralement plus élevé dans les DSL qu'à l'intérieur des municipalités. Encore ici, la situation est légèrement inversée à Bouctouche en raison possiblement de « l'effet dortoir ». Les écarts sont également minimes à Saint-François et à Shippagan. Dans les autres régions, les tendances observées précédemment se répètent.

L'examen des profils socio-économiques nous a permis de constater, dans plusieurs cas, des disparités importantes entre les municipalités et les DSL, et ce, au sein d'une même communauté. Nous avons été étonnés de constater l'ampleur de ces discordances entre les municipalités et les DSL d'une même région, séparés par une simple frontière administrative. Cependant, il est important de noter que ces variations tendent à diminuer et même à être légèrement inversées lorsqu'on se rapproche des grands centres (+/- 10 000 de pop. et ↑). À proximité des grands centres, les DSL deviennent alors, dans une certaine mesure, des dortoirs urbains, leur population étant souvent mieux nantie que celle de la municipalité avoisinante. À quelques exceptions près, cette tendance se veut donc « rurale ».

### **2.3.5 Gouvernance et développement**

Il existe sans contredit un lien étroit entre la qualité de la gouvernance et le développement. Il ne faut pas se surprendre que l'absence de gouvernement local chez 35% de la population du N.-B., ce pourcentage se rapprochant de 55% dans les régions francophones, a une incidence directe sur le développement de ces régions. Ces incidences sont plus évidentes en ce qui a trait au financement des infrastructures communautaires et régionales, la planification et la mise en valeur du territoire, la concertation des efforts pour le développement, etc.

Mais elles sont également manifestes au niveau des caractéristiques socio-économiques des personnes, particulièrement le niveau d'éducation. D'autres facteurs peuvent contribuer à ces écarts. Il est établi que la situation socio-économique de la famille a une incidence sur le développement des enfants. Une étude plus approfondie devrait être réalisée de concert avec les autorités scolaires sur la problématique du décrochage scolaire, en fonction du lieu de résidence des jeunes.

L'hypothèse d'un lien entre la gouvernance et l'inclusion sociale est également tout à fait plausible. Les municipalités jouent un rôle important et croissant dans la création d'un milieu de vie dynamique, dans la prise en charge du développement communautaire, dans l'inclusion et la responsabilisation des personnes et dans la promotion du mieux-être de la population. D'autre part, plusieurs municipalités s'impliquent de plus en plus dans le développement économique. Les citoyen.ne.s des DSL ne participent pas à l'élection du Conseil municipal, ce qui constitue au départ un geste d'exclusion. Si dans plusieurs cas les gens des DSL peuvent participer sans frais aux activités de la municipalité, ils sont néanmoins exclus de certaines activités, en commençant par les rencontres du Conseil, et n'ont pas le sentiment d'appartenance et de responsabilisation qui en découle.

**Tableau 4**  
**Données comparatives municipalités et DSL - Synthèse socio-économique**

Municipalités et Paroisses (DSL)	Éducation/ Niveau de scolarité	Gains en 2000	Revenu en 2000	Indicateurs de la pop. active	
	% de la pop. 20-34 ans niveau inférieur au certificat d'études secondaires (...) Pop. de 20-34 ans	Gains moyens (ensemble des personnes ayant touché des gains (\$))	Transferts gouv. en pourcentage du revenu %	Taux d'activité %	Taux de chômage %
Ville Bouctouche	<b>34,8</b> (445)	<b>18 685</b>	<b>27,3</b>	<b>61,4</b>	22,5
Paroisse de Wellington	<b>19,0</b> (605)	<b>21 565</b>	<b>22,2</b>	<b>65,5</b>	18,0
Ville de Saint-Quentin	<b>21,5</b> (395)	<b>21 352</b>	<b>24,2</b>	<b>54,8</b>	12,9
<i>Saint-Quentin Paroisse et St-Martin(DSL)</i>	<b>47,4</b> (285)	<b>19 851</b>	<b>22,8</b>	<b>68,9</b>	21,7
Village de Saint-François	<b>17,4</b> (115)	<b>22 885</b>	<b>17,1</b>	<b>73,1</b>	5,9
<i>Saint-François Paroisse (=DSL)</i>	<b>33,3</b> (285)	<b>22 335</b>	<b>15,7</b>	<b>62,9</b>	4,5
Village de Paquetville	<b>7,4</b> (135)	<b>24 405</b>	<b>22,9</b>	<b>60,2</b>	21,0
<i>Paquetville Paroisse (incl. Notre-Dame des érables)</i>	<b>32,7</b> (520)	<b>13 609</b>	<b>44,0</b>	<b>43,3</b>	28,5
Ville de Caraquet	<b>13,3</b> (830)	<b>23 034</b>	<b>18,3</b>	<b>66,4</b>	15,6
Village de Bas-Caraquet	<b>31,9</b> (345)	<b>16 353</b>	<b>33,3</b>	<b>59,8</b>	14,0
Village de Bertrand	<b>16,1</b> (155)	<b>19 646</b>	<b>35,2</b>	<b>48,2</b>	27,6
<i>Caraquet Paroisse (DSL de Caraquet Par., Village Balnard, St-Simon, Pokesudie</i>	<b>9,4</b> (265)	<b>18 955</b>	<b>31,3</b>	<b>56,6</b>	19,3
<i>Inkerman Paroisse (DSL de Maltempec, Landry Office, Pokemouche, Évangeline, Six Roads, Saint-Rose*, Pont- Landry*, Inkerman*)</i>	<b>26,7</b> (730)	<b>19 245</b>	<b>31,3</b>	<b>53,9</b>	22,9
Village de Saint-Isidore	<b>22,2</b> (180)	<b>25 264</b>	<b>18,1</b>	<b>54,7</b>	<b>18,5</b>
<i>DSL de Saint-Isidore</i>	<b>38,2</b> (340)	<b>22 204</b>	<b>29,4</b>	<b>44,8</b>	37,7
Village de Saint-Léonard	<b>14,8</b> (270)	<b>21 327</b>	<b>20,4</b>	<b>60,6</b>	<b>11,5</b>
<i>DSL de Saint-Léonard</i>	<b>14,3</b> (210)	<b>21 499</b>	<b>21,9</b>	<b>64,6</b>	28,3
Ville de Shippagan	<b>14,6</b> (515)	<b>25 198</b>	<b>21,1</b>	<b>61,6</b>	13,3
<i>Shippagan Paroisse (15 DSL)</i>	<b>33,3</b> (1080)	<b>18 841</b>	<b>32,7</b>	<b>60,8</b>	12,7
Ville de Tracadie-Sheila	<b>20,8</b> (865)	<b>23 592</b>	<b>19,6</b>	<b>59,9</b>	16,5
<i>Saumarez Par. (14 DSL)</i>	<b>38,1</b> (1405)	<b>17 326</b>	<b>34,3</b>	<b>54,6</b>	25,9
Ville de Beresford	<b>13,8</b> (835)	<b>28 983</b>	<b>12,8</b>	<b>66,9</b>	9,3
Village de Nigadoo	<b>7,7</b> (135)	<b>21 725</b>	<b>18,1</b>	<b>59,0</b>	13,7
Village de Petit-Rocher	<b>28,8</b> (295)	<b>23 803</b>	<b>21,5</b>	<b>60,4</b>	15,2
Village de Pointe-Verte	<b>35,3</b> (170)	<b>24 983</b>	<b>27,3</b>	<b>51,4</b>	13,2
<i>Beresford Paroisse (13 DSL)</i>	<b>16,7</b> (1230)	<b>24 034</b>	<b>18,1</b>	<b>63,6</b>	16,0

(Source : Statistique Canada)

**Tableau 5**  
**Indicateurs sociaux-économiques N.-É. – Villes / municipalités rurales**

<b>Municipalités</b>	<b>Population 2001</b>	<b>% de la pop niveau inférieur au certificat d'études sec. (20-34 ans)</b>	<b>Gains moyens en 2000</b>	<b>Taux d'activité</b>	<b>Taux de chômage</b>
<b>Ville d'Antigonish</b>	<b>4754</b>	<b>6,0</b>	<b>27 091</b>	<b>57,3</b>	<b>10,8</b>
<i>Municipalité rurale d'Antigonish (subdivision A)</i>	<i>7702</i>	<i>9,6</i>	<i>25 026</i>	<i>67,2</i>	<i>11,5</i>
<i>(subdivision B)</i>	<i>6819</i>		<i>22 875</i>	<i>60,6</i>	<i>15,1</i>
<b>Ville de Liverpool (dissoute)</b>	<b>2866</b>	<b>26,9</b>	<b>23 650</b>	<b>51,3</b>	<b>11,0</b>
<i>Municipalité rurale Queens (dissoute) (Subdivision A)</i>	<i>2805</i>	<i>22,3</i>	<i>23 842</i>	<i>53,9</i>	<i>13,0</i>
<i>(Subdivision B)</i>	<i>6023</i>		<i>24 623</i>	<i>49,3</i>	<i>10,1</i>
<b>Ville de Truro</b>	<b>11 457</b>	<b>16,7</b>	<b>23 954</b>	<b>57,1</b>	<b>9,9</b>
<i>Municipalité rurale de Colchester (Subdivision A)</i>	<i>3643</i>	<i>23,0</i>	<i>20 224</i>	<i>58,1</i>	<i>11,6</i>
<i>(Subdivision B)</i>	<i>18 607</i>		<i>27 649</i>	<i>64,7</i>	<i>9,3</i>
<i>(Subdivision C)</i>	<i>13 391</i>		<i>24 127</i>	<i>67,0</i>	<i>9,6</i>
<b>Ville de Yarmouth</b>	<b>7561</b>	<b>31,5</b>	<b>23 553</b>	<b>55,3</b>	<b>11,3</b>
<i>Municipalité rurale de Yarmouth</i>	<i>10 476</i>	<i>32,1</i>	<i>23 416</i>	<i>62,3</i>	<i>10,2</i>
<b>Ville de Port Hawkesbury</b>	<b>3701</b>	<b>10,4</b>	<b>27 142</b>	<b>62,9</b>	<b>10,7</b>
<i>Municipalité rurale de Richmond (Subd. A)</i>	<i>4082</i>	<i>16,3</i>	<i>23 489</i>	<i>52,6</i>	<i>24,3</i>
<i>(Subd. B)</i>	<i>1876</i>		<i>21 021</i>	<i>45,6</i>	<i>26,2</i>
<i>(Subd. C)</i>	<i>3848</i>		<i>21 126</i>	<i>52,9</i>	<i>27,1</i>
<b>Ville de Mulgrave</b>	<b>904</b>	<b>13,9</b>	<b>20 068</b>	<b>63,9</b>	<b>28,7</b>
<i>Municipalité rurale de Guysborough</i>	<i>5165</i>	<i>22,6</i>	<i>19 383</i>	<i>50,8</i>	<i>21,6</i>

(Source : Statistique Canada)

### **3. Méthodologie**

Le projet constituait une recherche – action impliquant directement et activement les communautés concernées. Les communautés participantes étaient invitées à faire un état de leur situation au niveau de la gouvernance locale et de leur situation socio-économique et démographique. À la suite de ces analyses, les comités de travail devaient explorer des modèles pratiques pouvant remédier aux problèmes de gouvernance auxquels elles étaient confrontées. Dans certains cas, les Comités de travail ont décidé dans un premier temps de travailler au développement d'une vision et de priorités stratégiques de développement. Elles étaient accompagnées par l'équipe de recherche, qui mettait à leur disposition différentes informations qualitatives et quantitatives en fonction de leurs besoins et de leur intérêt, et assurait l'animation du processus et des rencontres.

Le but du projet était d'identifier et de développer des modèles de renforcement et de rationalisation de la gouvernance locale et régionale, ainsi que les conditions législatives, fiscales et financières nécessaires à leur mise en œuvre. Les objectifs initiaux à la base de l'étude et qui ont motivé celle-ci sont :

- redynamiser les communautés périphérique;
- renforcer la capacité d'attraction et de rétention de la population;
- rationaliser le coût des infrastructures et assurer la viabilité des communautés;
- et,
- combler le déficit démocratique au niveau de la gouvernance locale

Le projet de recherche – action portait sur quatre scénarios de renforcement de la gouvernance locale :

- le regroupement d'un village et du DSL avoisinant ;
- le regroupement d'une ville et du/des DSL avoisinant/s (la Loi sur les communautés rurales accordant un statut différent aux villes et aux villages) ;
- le regroupement de plusieurs municipalités et DSL d'une sous-région en une municipalité régionale ; et
- un mécanisme de gouvernance régionale.

En collaboration avec les élus municipaux et les représentants de DSL intéressés, une étude de faisabilité représentant les quatre cas-types de renforcement de la gouvernance locale a été réalisée afin de documenter les opportunités et les mesures nécessaires aux niveaux local et provincial pour une réforme cohérente, équitable et efficace de la gouvernance locale au N.-B.

Afin de respecter le principe de la participation volontaire, un appel d'intérêt fut lancé aux municipalités membres de l'AFMNB afin d'identifier des communautés désireuses de participer à l'étude. Suite à cette invitation, 18 municipalités dans l'un ou l'autre des cas-types ont signifié leur intérêt à prendre part au projet afin d'explorer l'un des quatre modèles de gouvernance proposés. Les municipalités avaient la responsabilité de former un comité de travail composé de représentants du conseil municipal ou encore de gens de la communauté. De plus, comme la totalité des modèles incluait le regroupement d'une municipalité avec le ou les DSL voisins, des membres des conseils consultatifs ou des citoyen.ne.s de ces mêmes DSL faisaient partie des comités. De par sa complexité et le nombre de municipalités et DSL impliqués, le modèle de municipalité régionale du Grand Caraquet a nécessité la mise sur pied d'un comité technique formé des directions générales des municipalités et d'un fonctionnaire du Ministère des gouvernements locaux à titre de représentant des DSL.

Avant d'entamer la portion « terrain » de l'étude, nous avons dressé un profil socio-économique des communautés (municipalités et DSL) participantes à l'étude afin de bien comprendre et saisir la réalité dans chacun des cas. Tel qu'indiqué précédemment, cet exercice utile aura permis de déceler des écarts importants entre les municipalités et les régions non incorporées d'une même. Les principales sources d'information de natures quantitatives furent les données des recensements de Statistique Canada, les statistiques foncières de Service NB, ainsi que les données des ministères des Gouvernements locaux et du Transport du N.-B.

L'étude s'est déroulée sur une période de 2 ans et demi, débutant officiellement en décembre 2005 et se terminant en juin 2008. Un total de 11 municipalités et de 13 DSL

ont mené à terme six études de cas permettant d'explorer trois des quatre modèles élaborés au départ. Seule la phase de la consultation publique n'a pu être finalisée dans certains cas à la suite de la nomination par le gouvernement provincial du commissaire à l'avenir de la gouvernance locale. Huit autres municipalités et trois DSL ont participé à une partie de l'exercice.

Le quatrième modèle, celui de la gouvernance régionale, n'a pu être étudié faute de communautés volontaires. Malgré l'absence de cas pratique, une attention certaine fut donnée à ce scénario et un modèle développé antérieurement par une commission provinciale est proposé. Ce modèle a été validé par le Conseil d'administration de l'Association francophone des municipalités du N.-B. Ajoutons également que l'intérêt suscité par le modèle de municipalité régionale a en quelque sorte fait ombre à des approches régionales, étant même considéré par certains comme un pré-requis à une structure de gouvernance régionale pertinente.

La diffusion de l'information a été un élément central tout au long de l'étude. Le partage préliminaire des résultats et les échanges d'informations furent fréquents et ont permis des rapprochements et même de tisser des liens importants avec plusieurs partenaires, incluant certains ministères provinciaux, le Secrétariat Rural, les associations municipales de l'Atlantique et du Canada et même avec nos propres membres. La tenue du colloque *Repenser la gouvernance locale au Canada atlantique* en juin 2008 a été l'aboutissement de cette collaboration multipartite. Avec la participation de délégués des quatre provinces de l'Atlantique et la présence d'experts en matière de financement et de gouvernance locale, provenant d'aussi loin que la Suède et l'Islande, le colloque aura été un moment charnière du projet et sera possiblement à l'origine de réformes à venir dans les quatre juridictions respectives.

#### **4. Les cas-types**

Certaines questions sont d'intérêt commun aux différents cas types. Il importe dans un premier temps de comprendre les motivations qui ont amené les intervenants à s'engager

dans l'étude. Celles-ci peuvent se résumer ainsi, l'importance de chacun des éléments pouvant varier d'un groupe à l'autre :

- la volonté pour la population des DSL d'être à la table, de participer pleinement et de plein droit à la gouverne de la communauté et, parallèlement, la volonté des représentants municipaux de renforcer la municipalité en ayant l'ensemble de la communauté à la table;
- la situation financière précaire de plusieurs petites municipalités;
- la peur pour les DSL de se faire imposer un regroupement que ne respecte pas la communauté d'intérêt ou, pour les plus petites municipalités, une annexion à une plus grande municipalité;
- la conscience de la population de certains DSL que des iniquités existent, que des changements s'annoncent, et qu'il est préférable de participer à l'identification de solutions plutôt que d'attendre que celles-ci arrivent d'en haut;
- la conscience du déclin démographique et des défis sociaux et économiques auxquels sont confrontées les communautés, particulièrement dans les régions périphériques; ainsi, la volonté de renforcer la capacité des communautés à intervenir et à influencer le développement économique, social et culturel de la communauté et de la région;
- la volonté d'accroître l'influence politique des régions périphériques, particulièrement au niveau du gouvernement provincial.

D'autre part, deux questions ont nécessité une réflexion et l'adoption de «normes» ou d'options communes aux différents cas types : la représentation équitable au sein des nouvelles municipalités et les modèles de structuration des Conseils municipaux.

### **La représentation équitable ou effective**

La délimitation des quartiers des nouvelles municipalités issues des regroupements devait être fondée sur des normes de représentation équitable. Il n'existe à cet égard pas de Loi ou de réglementation s'appliquant aux municipalités quant à l'écart maximum admissible par rapport au quotient électoral. La Loi sur la délimitation des circonscriptions

électorales et la représentation du N.-B. établit un écart maximal de 10%, cet écart pouvant atteindre 25% dans des situations d'exception. D'autre part, la Cour suprême du Canada (Arrêt Carter, 1991) a établi qu'un écart maximum de 25% du quotient électoral était admissible pour assurer une «représentation effective» de la population dans les circonscriptions fédérales.

Le faible écart du quotient électoral autorisé par la Loi du N.-B. fait déjà l'objet de remises en question, permettant peu de flexibilité pour prendre en considération divers facteurs linguistiques et culturels, géographiques et économiques. L'équipe de recherche a donc retenu la norme fédérale de 25% comme base pour structurer les nouveaux conseils municipaux.

La décision «d'imposer» aux comités de travail une norme pour la délimitation des quartiers s'est révélée très utile pour gérer la très sensible question de la représentation au sein des nouvelles municipalités à l'étude. Elle a sans équivoque prévenu ou atténué des tensions, particulièrement entre les DSL et les municipalités, mais également dans l'élaboration du modèle de municipalité régionale.

### **Modèles de structuration des nouveaux conseils municipaux**

Trois modèles de base ont été offerts aux Comités de travail pour la structuration des nouveaux conseils municipaux :

- L'ensemble des membres du Conseil sont élus par l'ensemble de la population, pas de division de la communauté en quartiers;
- Le Conseil municipal est composé en partie de représentants de quartiers et en partie de conseiller-ères élus par l'ensemble de la population;
- Le Conseil municipal est composé du-de la maire élu par l'ensemble de la population et de conseillers-ères élus par la population de leur quartier.

Ces modèles ont fait l'objet de discussions intenses au sein des comités de travail. S'il était souvent admis que le 2<sup>e</sup> modèle offrait l'avantage de mieux intégrer la représentation des communautés regroupées et les intérêts communs de la nouvelle communauté, la peur

de la «domination» d'un quartier sur un autre a généralement entraîné la préférence envers le 3<sup>e</sup> modèle. Il était cependant dans plusieurs cas suggéré qu'il s'agissait d'un modèle pour favoriser la transition et que cette question devrait à nouveau être examinée lorsque la nouvelle municipalité serait mieux établie.

#### **4.1 1<sup>er</sup> Cas-Type (*Village avec un ou des DSL*)**

Tel que mentionné précédemment, plus de 75% des municipalités de la province ont une population de moins de 2500 habitants, disposant généralement de capacités financières limitées. La plupart de ces municipalités sont localisées dans les régions périphériques fortement affectées par le déclin socio-économique et démographique. Ces défis sont amplifiés par la désorganisation de la gouvernance. Dans certains cas, plus de 50% de la communauté ne participe pas à la vie démocratique locale et est exclue des mécanismes locaux de prise de décision touchant son développement. Un fardeau supplémentaire pèse donc sur les épaules des municipalités qui constituent le centre de services pour les communautés non-incorporées avoisinantes, sans qu'elles reçoivent pour autant une contribution financière de leur part. Sauf quelques ententes ponctuelles et volontaires entre certains villages et le/les DSL, il n'existe aucun mécanisme permettant aux habitants de régions non-incorporés de contribuer à leur juste part aux services utilisés dans les municipalités.

L'entrée en vigueur de la Loi sur les communautés rurales en 2005 avait pour objectif de d'offrir un modèle de gouvernance aux DSL qui désiraient se doter d'une structure minimale de gouvernance locale. Selon cette même loi, le service d'urbanisme est le seul que la Communauté rurale est obligée d'offrir à ses citoyens, avec la possibilité d'en offrir davantage si elle désire accroître ses responsabilités dans le futur. À l'intérieur de ce nouveau modèle, les services de transport (routes), de protection (police et 911) et du contrôle canin demeurent généralement sous la responsabilité de la province.

Toujours selon cette nouvelle option de gouvernance, un village a la possibilité de se dissoudre et de se regrouper avec un ou des DSL attenants pour devenir une communauté rurale. Ce modèle est basé sur des critères de viabilité économique, comme l'indiquent

les exigences minimales en termes d'assiette fiscale (100 000 000\$) et de population (2000 habitants), et sur le maintien du système fiscal actuel. Ces exigences économiques font en sorte que la nouvelle communauté rurale doit généralement couvrir de grande portion de territoire. Dans la pratique, la structure des nouvelles entités se rapproche davantage d'unités de taxation qu'à un gouvernement local basé sur les affinités et les interactions sociales et économiques.

La Loi sur les communautés rurales aura créé et risque d'entraîner plusieurs effets pervers sûrement imprévus lors de son élaboration. En effet, les avantages fiscaux que procure le statut de Communauté rurale constituent une incitation à la dissolution des villages. La création de nouvelles entités de ce type en périphérie des municipalités établies risque de causer une fragilisation des villages, ainsi que des villes ou cités. Le plus faible niveau de responsabilités, combiné aux avantages fiscaux des communautés rurales créent des conditions non-concurrentielles, et ce, à l'intérieur même d'une sous-région. Ce contexte non-concurrentiel se veut une perpétuation et dans une certaine mesure, une légitimation des inégalités fiscales constatées entre les municipalités et DSL. Ce modèle n'était donc pas équitable ni durable.

Il apparaissait évident qu'un modèle alternatif de gouvernance locale devait être développé. Un tel modèle devait reposer sur le respect des communautés d'intérêt plutôt que des «communautés fiscales», favoriser un renforcement de la gouvernance locale, et être équitables pour l'ensemble de la population, quelle que soit le statut de la communauté.

L'étude de cas explorant un regroupement « Village + DSL » constitue donc le premier scénario que nous avons voulu mettre à l'essai auprès des municipalités et DSL intéressés.

Six municipalités (Saint-Isidore, Rogersville, Saint-François-de-Madawaska, Baker-Brook, Saint-Hilaire, Paquetville) ont répondu à l'appel d'intérêt que nous avons lancé. De ces six communautés, 4 d'entre elles (Saint-François, Baker Brook, Saint-Hilaire et

Paquetville) et leur DSL environnant ont participé activement à l'étude. La municipalité de Saint-Isidore ont invité l'AFMNB pour une réunion préliminaire, mais n'a toutefois pas donné suite à la démarche. La municipalité de Rogersville et les trois DSL à proximité ont également après le début de l'étude manifesté de l'intérêt et une rencontre a eu lieu pour présenter la démarche et la progression de l'étude. Il a été convenu d'attendre les résultats de l'étude et la volonté du gouvernement d'apporter les changements nécessaires pour un regroupement.

### **Saint-François – Connors**

L'étude du regroupement entre le village de Saint-François-de-Madawaska et le DSL de Saint-François, adjacent à celui-ci, a débutée en décembre 2005. Cette communauté a démontré beaucoup de leadership en étant la première à amorcer le processus et pourrait devenir l'une des premières communautés à se regrouper au Nouveau-Brunswick si la Loi sur les municipalités était modifiée. Comme dans les autres études de cas pour ce modèle, le village et son DSL ne rencontraient pas les critères minimum en termes de population et de fiscalité fixés par le Ministère des gouvernements locaux pour devenir une communauté rurale. En regroupant les deux entités, la population totale n'atteindrait que 1430 habitants et serait dotée d'une assiette fiscale d'environ 75 millions de dollars. Nonobstant cet écart, les élus de la municipalité ont clairement signifié leur désir de conserver leur statut de village en rejetant le modèle de communauté rurale.

L'étude de cas s'est déroulée sur une période d'environ deux ans, prenant fin à l'automne 2007. Un douzaine de réunions ont eu lieu entre notre équipe de recherche et les membres du comité de travail. À noter également, la tenue de 4 réunions publiques pour présenter le projet à la population, auxquelles ont participé près de 200 personnes, ainsi qu'une rencontre avec le ministre des Gouvernements locaux pour lui faire part de l'évolution du projet. La désignation des membres qui devaient former le comité de travail a été laissé à la discrétion de la municipalité et du comité consultatif du DSL. Afin d'assurer une représentation équitable des deux entités, les deux parties désignèrent chacun trois représentants afin de former le comité. Certains membres furent remplacés en cours

d'étude, mais la venue de nouveaux leaders insuffla une nouvelle dynamique pour la poursuite des travaux.

Afin d'amorcer le travail, l'équipe de recherche a tenté de voir comment les membres du comité voyait leur communauté en se projetant dans l'avenir. Le fait d'envisager et de réfléchir à ce que pourrait être leur coin de pays dans 10 ou 25 ans, a permis aux représentants de construire sur papier cette nouvelle municipalité en d'en déterminer les priorités. L'exercice a abouti à l'élaboration d'une planification stratégique de la communauté pour les dix prochaines années. Les secteurs économique et touristique, des travaux publics et infrastructures, des services récréatifs et communautaires, incluant les arts et la culture, de la sécurité publique ainsi que l'aménagement du territoire constituent les axes de développement. Des priorités d'action précises furent identifiées dans chacun de ces secteurs. Cette planification reçut un accueil positif des gens de la communauté lorsqu'elle fut présentée dans le cadre des réunions publiques.

Une question qui préoccupait beaucoup les membres du comité de travail était la forme que prendrait la nouvelle structure municipale, tant la composition du conseil municipal et que la représentation au sein de celui-ci. Les représentants des DSL voulaient s'assurer d'obtenir une représentation juste au sein du nouveau conseil et voulaient que les sous-identités ne soient pas noyées dans cette structure. En effet, même si le Grand Saint-François se voyait comme une seule même famille, tous s'identifiaient à une sous-région bien déterminée. Le Lac Unique, Crockett, Moulin Pelletier et Connors sont les sous-identités. Il importe de mentionner que le territoire à l'étude incluait deux paroisses religieuses soit celle de Saint-François et de Connors.

Après maintes discussions et l'élaboration de quelques scénarios de structures, le comité de travail a opté pour un modèle de conseil municipal formé d'une maire et de quatre conseillers. Le premier étant élu par l'ensemble de la population et les quatre autres par les citoyens des quatre quartiers respectifs. Ainsi le territoire se voyait être divisé en quatre quartiers respectant une différence maximale de +/- 25% en terme de variation de

la population. La version finale de ce modèle tire son origine des recommandations émises par la population lors des rencontres publiques.

Tel qu'expliqué précédemment, le modèle de communauté rurale n'était pas une option pour les représentants du village. Malgré cela, une autre possibilité pouvait légalement permettre le regroupement de la municipalité avec le DSL soit, l'annexion du territoire non-incorporé par le village. Un tel scénario nécessiterait cependant la prise en charge des responsabilités et des coûts liés à la prestation des services locaux mais aussi des routes et de la police.

Une analyse sommaire d'un scénario d'annexion a été effectuée par l'équipe de recherche et aura permis de constater rapidement qu'une telle option n'était pas avantageuse financièrement. Le DSL de Saint-François s'étend sur un territoire de 344,71 km<sup>2</sup> et possède un réseau routier de plusieurs dizaines de kilomètres. Afin de calculer les coûts estimatifs qu'engendrerait l'entretien des routes pour la nouvelle municipalité, nous avons comptabilisé le kilométrage total des « Routes locales ». Les taux actuels payés par le Ministère des transports aux municipalités ont été utilisés dans la formule de calcul. Il est à noter que le kilométrage total est approximatif et fut obtenu en mesurant les segments de routes à partir des cartes du Ministère des transports. (*Routes provinciales désignées, Ministère des transports, Région 7, Planification et Gestion des terrains, 1996.*)

Au-delà de l'entretien régulier et normal du réseau routier, celui-ci nécessite occasionnellement des travaux des réfections plus importants afin d'assurer le prolongement de sa durée de vie. Le type de revêtement, la classification de la route, la nature des travaux requis, les variations annuelles des coûts, la vitesse de dégradation, les budgets disponibles sont tous des facteurs qui permettent difficilement de prévoir les coûts à long terme. Malgré tout, le ministère des transports utilise certaines balises pour effectuer la planification des travaux de réfections à venir sur son réseau routier. Suite à l'obtention de données et de normes utilisées par ces derniers, les calculs préliminaires démontraient clairement la non-viabilité financière de cette option.

L'étude de cas a sans aucun doute initié un rapprochement entre les citoyens du Village et du DSL. Cette occasion leur a permis d'envisager conjointement l'avenir de leur communauté et même d'en déterminer les priorités de développement. Le désir des gens du Grand Saint-François-Connors a eu un effet d'entraînement chez les communautés avoisinantes. En voyant l'évolution du dossier chez leur voisin, les villages de Baker Brook, Saint-Hilaire et leurs DSL respectifs ont décidé d'entamer une démarche similaire. Qui plus est, à la lumière du modèle de municipalité régionale développé pour l'étude du Grand Caraquet, les maires de municipalités de Saint-François, Baker Brook et Saint-Hilaire ont entamé des pourparlers afin de possiblement envisager un modèle similaire pour la région du Haut Madawaska. Cette municipalité régionale regrouperait cinq municipalités et cinq DSL soit, les trois municipalités instigatrices ainsi que celles de Clair et de Lac Baker et leur DSL respectif. Il a été impossible pour l'équipe de recherche d'appuyer cette dernière démarche et d'en faire une étude de cas, compte tenu du processus annoncé par le gouvernement provincial et faute de temps.

Une attention particulière devra être portée à cette région dans l'éventualité où les conditions permettant une telle forme de regroupement seraient mises en place. Elle pourrait être, avec le Grand Caraquet, les pionnières pavant la voie au concept de municipalité régionale.

### **Paquetville**

Suivant les traces du projet pilote du Grand Saint-François-Connors, les élus municipaux de Paquetville ont fait part de leur désir de participer à l'étude suite à l'appel d'intérêt lancé aux municipalités. À l'instar de Saint-François, le village de Paquetville est encerclé par le DSL du même nom, est moins peuplé que celui-ci, et ne rencontre pas les critères minimaux pour devenir une communauté rurale. Le vœu de conserver le statut de village était une préoccupation des échevins. La possibilité de participer à l'étude devenait alors une façon d'entamer des pourparlers avec les représentants du DSL pour explorer la faisabilité d'un éventuel regroupement.

Une rencontre exploratoire a eu lieu à l'hiver 2006 entre l'équipe de recherche, les élus municipaux et des représentants du DSL choisis pour leur engagement au sein de la communauté et leur représentativité sur le territoire. Suite à l'enthousiasme des participants face à l'étude de cas proposée, ceux-ci décidèrent de former un comité de travail pour débiter la démarche. Le comité était composé d'une vingtaine de personnes et s'est réuni une dizaine de fois durant l'année et demi suivante.

La paroisse de Paquetville située au centre de la péninsule acadienne fut scindée par la Loi sur les municipalités lors de l'incorporation d'une portion du territoire en 1967. La majeure partie de la population fut alors exclue de la nouvelle municipalité et est depuis sans aucune forme de gouvernance locale. La population du DSL est aujourd'hui presque trois fois plus nombreuse que celle du village (1700 DSL – 660 village) tandis que l'assiette fiscale sur le territoire non-incorporé (33 millions) dépasse légèrement celle de la municipalité (29 millions). Malgré la division administrative, Paquetville ne forme qu'une seule et même communauté comme en font foi les interactions sociales et économiques. En plus d'être le centre de services pour la population de la région, il n'est pas rare pour le village de répondre à des demandes d'aide ou de soutien en provenance de la population du DSL. Dans la majorité de ces cas, les gens n'ont pas conscience de la division existante au point de vue administratif.

La motivation principale des membres du comité de travail était de pouvoir prendre en charge localement la gestion de leurs services, principalement celui des routes. Les infrastructures routières étaient pour plusieurs représentants du DSL désuètes et ils se sentaient mal desservis par le système actuel. Les préoccupations s'orientaient davantage vers l'état du réseau que le service de déneigement par exemple, offert par le ministère des Transports et jugé acceptable. Les membres du comité s'entendaient sur la nécessité de rapatrier la gestion du service mais les conditions en place ne permettaient pas la viabilité économique de ce scénario. La prise en charge de l'important réseau routier de la région concernée aurait imposé un fardeau qui aurait exigé des hausses de taxe substantielles pour assurer la prestation du service. Une étude sommaire d'un tel scénario fut entre autre

mené par l'équipe de recherche suite à la demande du comité et démontrait la non-viabilité d'une telle option.

Pour ce qui est de la composition et de la représentativité au sein du conseil municipal de la nouvelle municipalité, les préoccupations étaient similaires à celles du Grand Saint-François-Connors. Pour assurer une représentation équitable et acceptable aux yeux de tous, le territoire de la municipalité en devenir fut divisée en trois quartiers et un conseil municipal de sept élus a été retenu. Les quartiers sont représentés par deux conseillers tandis que le maire serait élu par l'ensemble des citoyens.

Des réunions publiques eurent lieu en mars 2007 pour présenter le projet à la population de toute la région. Les rencontres se sont déroulées sur quatre journées consécutives et visaient chaque soir la population d'une sous-région du Grand Paquetville. Près de 240 personnes ont assistés à l'une d'entre elles et l'idée du regroupement ainsi que les scénarios proposés furent généralement bien accueillis. Cependant, la crainte pour le gens des DSL de voir leur taux de taxe augmenter était omniprésente. La possibilité de subir une hausse de taxe, si minime soit-elle, était pour plusieurs une raison suffisante pour rejeter un possible regroupement.

Malgré la fin de l'étude, les gens du comité de travail désirent poursuivre le travail et attendent impatiemment le dévoilement du rapport du Commissaire Finn. Le maire du village poursuit ses démarches auprès des élus provinciaux et autres instances concernées afin de « vendre » sa nouvelle municipalité. Les membres du comité, tout aussi convaincus que lui, attendent que les conditions nécessaires soient mises en place pour passer à une prochaine étape et espèrent voir un jour la création du Grand Paquetville.

### **Baker Brook**

Le village de Baker Brook, situé au Nord-Ouest du N.-B. et bordé par la rivière Saint-Jean, a connu une très importante décroissance démographique lors des deux derniers recensements. Le phénomène est encore plus accentué dans le DSL de Baker Brook qui entoure la municipalité. Combiné à la situation financière précaire de la municipalité, les

élus municipaux ont senti le besoin d'agir et d'envisager une mise en commun des forces. Le village de Baker Brook et son DSL regroupent une population de 702 habitants et une assiette fiscale frôlant les 32 millions de dollars. D'une population totale nettement inférieure aux critères d'une communauté rurale, le village et le DSL souhaitaient se regrouper entre eux, dans un premier temps, et ensuite explorer un regroupement plus grand, tel une municipalité régionale. L'étude de tels scénarios motiva le conseil municipal de participer à cette étude.

Une première rencontre regroupant les élus municipaux, des représentants du DSL et l'équipe de recherche a eu lieu au printemps 2006. Le contexte se prêtait bien pour la question initiale à savoir comment les gens voyaient leur communauté dans 10 ou 25 ans. Tout comme à Saint-François, cet exercice brise glace mena au développement d'une planification stratégique établissant les priorités d'actions de la nouvelle municipalité pour les 10 prochaines années. Les principaux axes de développement identifiés furent le développement d'une image axée sur la niche de développement priorisée par la communauté, le renforcement de la vocation de centre pour les personnes âgées de la municipalité, le développement économique, le développement résidentiel, la revitalisation de la communauté et les services communautaires et municipaux.

L'étude de cas s'est déroulée sur près d'une année et a permis aux membres du comité de travail et à l'équipe de recherche de se réunir une demi-douzaine de fois. Un total de 12 personnes constituait le comité dont cinq élus municipaux et sept représentants en provenance du DSL. Les travaux ont dû être interrompus à la suite du déclenchement du processus du Commissaire à la gouvernance locale. L'approche de municipalité régionale recevait un intérêt grandissant au fil du processus.

### **Saint-Hilaire**

Le village de Saint-Hilaire compte 231 citoyens et son DSL voisin du même nom, tout près de 530. Avec une assiette fiscale combinée de 35 millions, le Grand Saint-Hilaire ne répond pas aux critères démographiques et financiers d'une communauté rurale. Tout comme la communauté voisine de Baker Brook, le déclin démographique et la situation

financière furent des sources de motivation pour participer à l'étude de l'AFMNB, et ce, afin d'entrevoir les opportunités que procureraient un éventuel regroupement.

Suivant une rencontre exploratoire à l'hiver 2006, l'équipe de recherche a entamé l'étude de cas du Grand Saint-Hilaire à l'hiver 2007 et une demi-douzaine de réunion permirent au comité de travail de structurer leur nouvelle municipalité. Sous le leadership du maire, le comité de travail fut mis en place dès la première rencontre regroupant une quarantaine de personnes.

Suivant la question de départ (vision 10-25 ans), le comité de travail a élaboré une planification stratégique pour le développement de la communauté. Cet exercice rassembleur permit aux membres du comité de travail d'envisager la mise en commun de leurs efforts et de constater qu'une partie importante de la communauté n'était pas à la table pour prendre les décisions.

Bien que la communauté soit divisée en deux sous-identités locales que sont Saint-Hilaire et Riceville (portion du DSL), les membres du comité de travail, représentatif du territoire, ont largement insisté sur le fait qu'il ne s'agissait que d'une seule et même communauté. Cette réalité se reflète d'ailleurs dans leur décision de ne pas opter pour une division de la municipalité proposée en quartiers. Pour ce qui est de la composition du conseil municipal, le comité considérait qu'un conseil composé cinq membres était acceptable et raisonnable vu la taille du regroupement.

#### **4.2 2° Cas-type - Ville avec un ou des DSL**

Le scénario du Grand Saint-Quentin fut le seul cas-type Ville-DSL étudié dans le cadre de la présente étude. Les villes de Bouctouche et Saint-Léonard ont démontré un intérêt, des rencontres exploratoires ont eu lieu et un travail de recensement des données fut effectué par l'équipe de recherche mais ont décidé d'attendre le signal d'une ouverture du gouvernement provincial. L'étude de ce cas-type se était essentielle dans la mesure où les options de regroupement pour une ville sont limitées ou non-viables financièrement.

Le besoin d'étudier un nouveau modèle apparaissait d'autant plus nécessaire pour les municipalités désignées comme une ville en raison de l'impossibilité pour ces dernières de devenir une Communauté rurale. La loi de 2005 spécifie en effet que seuls les villages peuvent choisir l'option de se dissoudre et de se regrouper avec le/les DSL et ainsi bénéficier des avantages fiscaux offerts par cette forme de gouvernance.

L'absence d'intérêt envers le modèle de communauté rurale de la part des villes est également manifeste, celles-ci ne voulant pas céder leur statut en faveur de celui jugé plus réducteur de Communauté rurale. Cependant, elles ont rapidement identifié que ce nouveau modèle d'incorporation pouvait avoir des effets néfastes pour les villes et les cités. D'une part, les avantages fiscaux des communautés rurales incitaient les résidents des DSL à ne pas se regrouper avec la ville ou cité qui constituait leur communauté d'intérêt, limitant du même coup la possibilité d'agrandir leur territoire et d'augmenter leur assiette fiscale. D'autre part, plusieurs développements industriels et commerciaux ont été localisés par le passé tout juste à l'extérieur des villes, dans les DSL. Ces développements leur échapperaient donc et iraient plutôt renforcer la Communauté rurale et la rendre encore plus concurrentielle par rapport aux villes en particulier. Cette situation maintiendrait donc et même renforcerait les avantages pour les résidents et les entreprises de s'établir dans les communautés rurales.

Dans le contexte actuel, deux options s'offrent à une ville qui souhaite regrouper ses voisins non incorporés. La première est l'annexion du DSL (ou d'une partie du DSL). La ville prend alors en charge de la totalité des responsabilités, incluant la prestation des services de transport et de police. Dans la majeure partie des cas, il n'est pas faisable économiquement d'annexer des portions importantes de DSL. Un tel scénario exige par ailleurs un processus de consultation et d'approbation, par voie référendaire, de la part des citoyens du ou des DSL concernés. En raison des coûts élevés reliés aux services de transport et de la police sur ces territoires, ce modèle de regroupement nécessiterait une augmentation substantielle du taux de taxe local dans les DSL. Le potentiel des annexions est donc généralement limité à des situations où des développements importants requièrent des infrastructures d'eau et d'égout.

La seconde option possible est celle de la fusion. Historiquement, cette forme de regroupement est imposée par décret ministériel obligeant une ou plusieurs municipalités à se regrouper, incluant la plupart du temps des territoires non incorporés avoisinants. De par sa nature non-démocratique et du caractère austère de tout le processus, cette option est très impopulaire et onéreuse politiquement. Le gouvernement provincial a exclu du mandat du Commissaire à l'avenir de la gouvernance locale l'option de fusions forcées de municipalités.

L'exemple de la ville et du DSL de Saint-Quentin démontre clairement les limites et les incohérences du modèle de la Communauté rurale. La ville couvre une superficie de 4,30 Km<sup>2</sup> et compte 2250 habitants. Le DSL entoure complètement la ville, couvrant une superficie de plus de 2400 Km<sup>2</sup> et à une population d'un peu plus de 1500 habitants. La ville ne pouvant pas légalement devenir une communauté rurale, le DSL serait alors obligé d'envisager un regroupement avec le DSL de Grimmer (paroisse voisine de Kedgwick) et le village de Kedgwick qui devrait se convertir en Communauté rurale. La seule autre option possible serait l'annexion du territoire non-incorporée par la ville. Une étude de faisabilité financière a démontrée par le passé la non-viabilité d'un tel scénario, compte tenu en particulier du mode actuel de partage des coûts et des responsabilités pour les routes.

L'étude du regroupement de la municipalité de Saint-Quentin et des DSL de Saint-Quentin et de Saint-Martin a débuté en février 2006 et plus d'une demi-douzaine de rencontres ont eu lieu avec le comité de travail formé des membres du conseil municipal et des représentants des DSL. L'étude de cas cherchait à identifier les conditions permettant à la Ville de Saint-Quentin de se regrouper avec les DSL de Saint-Quentin et celui de Saint-Martin de Restigouche pour former sous une seule entité en maintenant le statut de ville de la municipalité.

Contrairement au 1<sup>er</sup> cas-type, les critères de population et de fiscalité exigés par la loi sur les communautés rurales étaient atteints sur ce territoire. La loi ne permet cependant

pas pour les villes une telle forme de regroupement aux mêmes conditions fiscales que celles des communautés rurales. L'option d'annexion avait été envisagée au début des années 90 mais une étude de faisabilité du ministère des Gouvernements locaux avait démontré qu'elle serait trop coûteuse, et ce, à cause du service de transport que la ville aurait dû assumer sur l'ancien territoire non-incorporé. L'objectif était donc de développer un modèle de regroupement qui permettrait à la ville de Saint-Quentin, le DSL de Saint-Quentin et le DSL de Saint-Martin de s'unir et de travailler conjointement au développement de leur communauté.

Le territoire à l'étude regroupait près 3800 habitants avec une assiette fiscale de 175 millions de dollars. La ville constitue la concentration la plus importante en termes de population et d'assiette fiscale. Malgré tout, le DSL de Saint-Quentin constitue près de 40% de la population et la présence de deux importantes scieries dans ces territoires accentue l'importance de son assiette fiscale. Dans le cas du DSL de Saint-Martin, il s'agit d'une petite communauté de moins de 150 habitants aux liens tissés serrés situé à une dizaine de kilomètres de la ville. Il s'agit d'une paroisse religieuse qui vivait autrefois essentiellement de l'agriculture mais qui a toujours dépendu de la ville à proximité pour la prestation de nombreux services. Aujourd'hui plus que jamais, les gens des DSL se tournent vers la ville pour leurs activités socio-économiques.

La première rencontre exploratoire s'est tenue à l'hiver 2006 et un comité de travail fut formé à la suite de celle-ci. Comme des comités consultatifs étaient déjà en place dans les DSL, leurs membres acceptèrent de siéger et de participer aux travaux du comité de travail. Avec les élus municipaux de la ville, ce comité était constitué d'une douzaine de personnes. Une dizaine de rencontres eurent lieu durant l'année et demi suivante et permirent de développer une structure de gouvernance qui répondait aux aspirations de tous les partis.

Outre la récurrente crainte des hausses de taxe, la préoccupation majeure exprimée par les représentants des DSL étaient la perte d'identité. Celle-ci était d'autant plus forte pour le DSL de Saint-Martin en raison de leur poids démographique relativement faible. La

réalité spécifique à la région a forcée le comité de travail à accorder la priorité à un modèle de conseil municipal qui assurait une voix équitable à toutes les parties du territoire. En fait, la notion de quartier s'est imposée dès le départ. Le territoire fut divisé en quatre quartiers et un conseil municipal de 9 élus a été privilégié. La présence de deux conseillers par quartiers, élus par les citoyens de celui-ci, renforçait le sentiment d'appartenance locale et permettait d'espérer l'élection de gens qui auraient à cœur le développement de leur quartier en même temps que celui de la grande municipalité. Seul le maire aurait été élu par l'ensemble de la population.

Nul doute que la question identitaire ne doit pas être prise à la légère dans les considérations menant à un regroupement. Le cas du Grand Saint-Quentin en est le parfait exemple et de simples accommodations permettent de sécuriser le respect des sous-identités locales.

En cours de route, plusieurs villes ont voulu en connaître davantage sur les options qui étaient possibles, et des rencontres exploratoires ont eu lieu à Saint-Léonard, Tracadie-Sheila et Bouctouche. Selon le résultat du processus en cours avec le Commissaire, des démarches pourraient être initiées.

### **4.3 3<sup>e</sup> Cas-type - Municipalité régionale**

Le troisième cas-type modèle développé dans le cadre de la présente recherche-action est la Municipalité régionale avec composante identitaire. Ce cas type visait à explorer les regroupements impliquant plusieurs municipalités ainsi que les DSL environnants. Étant donné que le N.-B. ne compte pas une population suffisamment élevée pour justifier un système de gouvernance locale/régionale à deux paliers, il était intéressant d'explorer un concept de gouvernance régionale à un palier.

Une première étude exploratoire a été entamée avec les municipalités de Beresford, Nigadoo, Petit-Rocher et Pointe-Verte, communément appelée la région BNPP. Cette région regroupe les municipalités à majorité francophone de la région Chaleur. Les élus

de ces municipalités ont opté il y a environ 10 ans pour renforcer leur collaboration afin de créer un espace municipal francophone et d'œuvrer à leur développement. C'est ainsi qu'ils ont créé en 1997 une force de police commune et travaillent à quelques initiatives conjointes. Des tensions inter-municipales et la volonté de l'une des quatre municipalités de plutôt mettre l'accent sur l'agrandissement de son territoire ont amené à interrompre le processus.

Cette expérience exploratoire a néanmoins amené les responsables du projet à explorer des modèles existants dans d'autres provinces, pays et régions qui pourraient alimenter la réflexion auprès de municipalités intéressées. Nous avons été intéressés par le modèle néo-écossais de municipalité régionale instauré en 1995. Une mission en Nouvelle-Écosse en juillet 2006 a permis d'explorer les conditions de réussite et les limites de cette approche. Compte tenu de la structure de la gouvernance locale et du nombre restreint de municipalités dans cette province, dû en grande partie à l'existence de municipalités rurales regroupant plusieurs petites communautés, les questions d'appartenance et d'identité jouent un rôle moins important qu'au N.-B. où pratiquement chacun des 267 DSL revendique une appartenance et une identité propre. Nous avons par ailleurs constaté que seules trois municipalités régionales ont été constituées, dont deux imposées par le gouvernement provincial. Des barrières structurelles importantes, au niveau de la fiscalité et du partage des coûts et responsabilités pour les routes, limitent le potentiel de cette nouvelle forme de municipalités.

Nous avons par ailleurs pris connaissance de l'existence d'un budget discrétionnaire pour chacun des quatre quartiers de la ville de Caraquet, destiné à de petits projets de capitalisation communautaires. Cette approche a été instaurée dans cette ville pour valoriser davantage le rôle des conseillers et réduire les tensions entre les quartiers, tout en répondant à des besoins communautaires à la base. Il nous a semblé qu'une telle approche pouvait être un moyen intéressant pour favoriser des regroupements impliquant plusieurs communautés. Elle pouvait notamment constituer une base pour maintenir un niveau de pouvoir décisionnel local, donc asseoir les identités communautaires dans le cadre d'un regroupement, tout en répondant à des besoins réels des communautés locales.

D'autres éléments sont venus s'ajouter pour préciser et renforcer ce concept au fil des travaux.

### **Le Grand Caraquet**

Un nouvel appel d'intérêt pour l'expérimentation du concept de municipalité régionale avec composante identitaire a été lancé. Le Grand-Caraquet s'est porté volontaire pour le développement du concept de municipalité régionale. Le fait que les six municipalités avaient déjà mis en place un mécanisme de concertation, la Corporation du Grand-Caraquet, n'est pas étranger à ce leadership régional dans le cadre de l'étude.

Le Grand-Caraquet regroupe une population de d'environ 11 000 habitants répartie dans 6 municipalités et 6 DSL (un 7<sup>e</sup> DSL ne compte que 8 habitants). L'assiette fiscale combinée de ces entités se chiffre à environ 400 000 000\$. Cinq des six municipalités et les sept DSL de la région du Grand-Caraquet ont accepté de participer à l'étude.

Bien que la grande région constitue une seule et même communauté, chaque collectivité, municipalités ou DSL, a développé une identité locale forte. En raison de la complexité du dossier, deux comités de travail furent mis sur pieds. Le premier regroupant les élus de toutes les municipalités, les directeurs généraux ainsi que les membres des comités consultatifs des DSL et le représentant régional du ministère des Gouvernements locaux (MGL), responsable de la gestion des DSL. Le second comité, qui ne regroupait que les directeurs généraux et le représentant de MGL, avait une vocation plus technique et était chargé de développer les scénarios et propositions devant être soumis au 1<sup>er</sup> comité. Les deux comités étaient appuyé par l'équipe de recherche qui assurait la coordination et effectuait le travail de déblaiement nécessaire.

L'étude qui débuta à l'hiver 2006 s'est déroulée sur un période de plus de deux ans et les travaux furent alimentés par une douzaine de rencontre du comité technique (2<sup>e</sup>), quatre rencontres du comité directeur (1<sup>er</sup>) et plusieurs rencontres individuelles incluant la présentation de la démarche à quelques comités consultatifs de DSL et conseils municipaux. Toutes les entités administratives touchées par la municipalité régionale, à

l'exception de la municipalité de Bertrand, ont participé activement à l'étude. Bertrand ne s'est jamais jointe officiellement en raison d'un plébiscite remontant à 1995 qui indiquait le souhait de la population de conserver le statut quo et de ne pas explorer la possibilité de regroupement avec la ville de Caraquet. De plus, le comité consultatif du DSL d'Anse Bleue a signifié, à l'automne 2007, son désistement mettant fin à sa participation à l'étude pour des raisons d'incertitudes grandissantes au sein de la population quant à l'avenir de leur communauté et d'inquiétudes au niveau de la fiscalité. La nomination du Commissaire à la gouvernance locale à cette époque provoqua d'ailleurs un recul nécessaire dans le cheminement des études de cas.

Trois grands objectifs ont alimenté la progression de la démarche :

- assurer une représentation équitable de la population des municipalités et DSL à l'origine du regroupement ;
- permettre et sécuriser le sentiment d'appartenance des communautés antérieures ;
- réaliser des gains d'efficacité et renforcer de la capacité financière de la nouvelle municipalité.

#### **4.3.1 Représentation équitable**

Au départ, une approche de «quartiers communautaires», c'est-à-dire respectant dans toute la mesure du possible l'intégrité territoriale des communautés actuelles a été favorisée pour regrouper les communautés en une seule unité administrative. Compte tenu de la norme de représentation équitable ne dépassant pas 25% du quotient électoral, des DSL et communautés dont la population est plus faible étaient regroupées au sein des quartiers communautaires.

Les représentants des DSL en particulier ont investi beaucoup d'efforts dans l'établissement du nombre de quartiers et leur délimitation. Ils se sont entendus sur un nombre de six quartiers et cette proposition a été retenue le Comité de travail et lors d'une rencontre regroupant l'ensemble des élus municipaux et des membres des comités des DSL.

En ce qui concerne la composition du conseil municipal de la Municipalité régionale, plusieurs scénarios ont été élaborés par le comité de travail du Grand Caraquet. Celui privilégié fut la mise en place d'un conseil de 13 échevins, soit deux conseillers pour chacun des six quartiers et le/la maire élus par l'ensemble de la population. Les deux conseillers par quartier seraient élus au suffrage universel par les citoyens de leur quartier respectif.

Un conseil municipal formé de 13 élus pour une population d'environ 11 000 personnes peut apparaître lourd à première vue. Il faut cependant tenir compte de la grande superficie de la nouvelle municipalité, du respect des identités communautaires et du besoin d'une représentation juste et adéquate pour chacune des communautés. Les représentants des DSL en particulier ont fortement insisté pour une représentation plus large. Il leur a semblé difficile qu'une seule personne soit en mesure de représenter un quartier communautaire regroupant jusqu'à quatre communautés locales. Par ailleurs, certaines communautés auraient eu peu de chances d'être représentées au Conseil.

Il convient néanmoins de reconnaître que le nombre d'élus sur le territoire diminuerait considérablement, passant de 37 à 13 et ce, sans compter les membres des comités consultatifs des DSL. Il a été convenu par les membres du Comité qu'une meilleure représentation de la population pourrait accroître l'acceptabilité du changement par la population, sans entraîner de coûts trop élevés.

#### **4.3.2 Identité communautaire – mesures spécifiques**

Tout au long du processus de l'étude dans le Grand-Caraquet, le maintien et la valorisation des identités communautés locales a occupé une place importante dans les discussions. Les quartiers communautaires, dotés de deux représentant.e.s chacun au Conseil, ont rassuré les représentants des DSL et plus petites municipalités.

Le maintien de l'identité pourrait par ailleurs être favorisé par un mécanisme permettant l'octroi d'un budget discrétionnaire annuel à chacun des quartiers pour des investissements en capitaux dans des services récréatifs ou autres projets

d'infrastructures. Les projets pour l'utilisation de ces budgets discrétionnaires de capitalisation par quartier seraient déterminés par les élu.e.s (de chacun des quartiers), mais leur gestion, tout comme le budget total de la nouvelle ville, serait effectuée par l'administration générale. Comme mentionnée précédemment, cette formule existe déjà à la Ville de Caraquet, qui compte 4 quartiers et le budget discrétionnaire est de l'ordre de 25 000\$ par quartier, par année.

L'organisation de la nouvelle municipalité accorde par ailleurs une grande importance au maintien dans les communautés locales de certains services actuels de proximité, notamment les services d'incendie, les centres communautaires et certaines infrastructures récréatives. Des ressources spécifiques dans la nouvelle municipalité pourraient cibler les services communautaires.

La question de l'identité demeurera toujours une question très sensible. À titre d'exemple, le Comité a abordé la question du nom de la nouvelle municipalité. Certains souhaitent conserver les acquis du nom de Caraquet, connu sur la scène nationale et internationale. D'autres y voyaient la domination d'une des communautés et souhaitent «repartir à neuf». Cette question devrait se régler par voie de consultation communautaire, que ce soit un sondage ou un référendum.

### **4.3.3 Bénéfices et faisabilité économiques**

Nous précisons au départ que le projet de regroupement n'a pas été promu sur la base de réduction des taux de taxation, mais plutôt en faveur de l'amélioration de certains services communautaires et du renforcement de la capacité de la nouvelle municipalité à contribuer au développement social et économique, et au mieux-être de la population.

Il est cependant prévu que le regroupement de plusieurs municipalités et DSL permettra de réaliser des économies significatives au niveau des frais administratifs. Les ressources libérées au niveau des coûts administratifs pourraient être en réorientées au moins en partie vers des services corporatifs et communautaires plus spécialisés. Une étude de

faisabilité découlant directement des travaux de la présente étude est en cours dans le Grand Caraquet.

L'équipe de recherche a commandé une évaluation de celles-ci, incluant principalement une analyse de l'état des routes, les bâtiments et les infrastructures d'eau et d'égout. Cette évaluation vise à préparer le terrain pour le regroupement éventuel. De plus, une liste de priorités d'actions devra accompagner l'évaluation. Cette étude parallèle fut rendue possible grâce au financement de la Société de développement régional de la province du Nouveau-Brunswick. Le rapport sera soumis d'ici peu.

#### **4.3.4 Conclusion – le potentiel du modèle de municipalité régionale avec composante identitaire**

Nous avons eu l'occasion, dans le cadre de plusieurs rencontres générales ou régionales de notre membership, de présenter le modèle de la «municipalité régionale avec composante identitaire». Comme indiqué précédemment, les municipalités du Haut-Madawaska participant à l'étude pour le premier cas-type ont manifesté de l'intérêt et même initié des démarches exploratoires en faveur de ce modèle. La réception des élus municipaux a généralement été favorable à ce concept, tout en reconnaissant que l'environnement fiscal et financier actuel ne s'y prête pas.

De par sa flexibilité, les résultats de l'étude et la rétroaction des élus nous portent à croire que, dans la mesure où l'environnement législatif, fiscal et financier y est favorable, ce modèle pourrait s'appliquer dans plusieurs autres régions de la province.

#### **4.4 4<sup>e</sup> Cas-type - Corporation de services régionaux**

Il y a une conviction générale au N.-B. qu'un système de gouvernance locale à deux paliers n'est pas réaliste économiquement compte tenu du faible bassin de population. D'autre part, le «fantôme» des conseils de comté éliminé par la réforme «Chances égales» du gouvernement de Louis Robichaud, est toujours fortement présent dans le psyché collective. Ce système était caractérisé par de profondes inégalités régionales dont étaient particulièrement victimes la population acadienne.

Les recommandations du rapport Byrne, à l'origine de la réforme, n'ont cependant pas toutes été mises en œuvre par le gouvernement de Louis-J Robichaud et les gouvernements subséquents, particulièrement au niveau de mécanismes de collaboration inter-municipale. Le Commissaire Byrne soulignait l'importance pour le gouvernement qui aura la tâche de mettre en œuvre ses recommandations que celles-ci ne devaient être prises et appliquées individuellement. La Commission notait dans son rapport :

*L'étude de notre rapport indiquera amplement que nous considérons que les principales recommandations sont reliées entre elles, et si elles sont acceptées, elles devraient être mises en vigueur conjointement. Il ne faudrait pas croire que nous sommes en faveur de l'adoption d'une recommandation particulière ou de quelques unes des recommandations sans égard à ce que l'on fera au sujet des autres. Il faudra apporter beaucoup de soin au choix de nos recommandations parce que si l'on en choisit quelques unes et non les autres cela aura comme effet de détruire le programme complet que nous avons cherché à préparer. En d'autres mots, le choix irréfléchi pourrait aggraver la situation au lieu de l'améliorer.*

L'histoire nous démontre que cette mise en garde n'a pas été respectée par les instances concernées, ce qui a eu pour conséquence l'apparition de dysfonctions causant une gestion inefficace et coûteuse de certains services, et des iniquités importantes au sein de la population.

Une recommandation non appliquée, dont les répercussions sont importantes aujourd'hui, est celle proposant la consolidation des services municipaux par la création de conseils métropolitains. L'idée initiale était que la nouvelle législation obligerait les municipalités et les DSL d'une même région, formant une « localité », à gérer conjointement cinq services. Ceux-ci auraient été gérés par un conseil commun composé d'élus municipaux avec le pouvoir d'établir le taux de taxe approprié. Ce taux aurait été uniforme dans l'ensemble des municipalités et DSL du conseil métropolitain. Pour des raisons d'ordre économique, la protection contre les incendies, les services policiers, l'aqueduc et les égouts furent les quatre premiers services identifiés. Pour le dernier service, celui de l'urbanisme, la Commission reconnaissait la nécessité pour les gouvernements locaux d'une même région de collaborer et coordonner le développement du territoire.

Les appréhensions de la Commission Byrne à l'époque se sont concrétisées et nous nous retrouvons aujourd'hui avec une multitude de commissions sectorielles peu imputables et onéreuses sur le plan administratif. Cette situation est tout aussi problématique que les dédoublements inter-municipaux qui ont découlé de l'absence des «conseils métropolitains». D'autre part, les Commissions, combinées à de nombreux comités inter-municipalités, drainent une partie importante des ressources humaines et financières des municipalités, souvent sans apporter les résultats souhaités.

La question du nombre de paliers est également paradoxale. Compte tenu de la faible population et de la capacité financière de notre province, pouvons-nous nous payer un de gouvernance à 2 paliers : local et régional ? Et pourtant, la multitude de commissions sectorielles régionales n'est certes pas une meilleure approche qu'un modèle MRC intégré. D'autre part, un système à un seul palier de gouvernements municipaux regroupant de grandes régions administratives pourrait être un dur coup pour le dynamisme communautaire et la démocratie locale. Les conséquences négatives sociales et même économiques d'un système à un seul palier impliquant des regroupements de grandes régions pourraient être importantes.

Malgré des démarches exploratoires, aucune région ne s'est portée volontaire pour jouer le rôle de cobaye et permettre l'exploration d'un modèle de gouvernance régionale. Le Conseil d'administration de l'AFMNB a été appelé à combler en partie cette lacune et s'est penché plus spécifiquement sur cette question.

Le Conseil a proposé de revenir au modèle proposée en 1992 par la Commission sur l'utilisation des terres et de l'environnement rural proposant la création de Corporations (ou Conseils) de services régionaux (ou de districts), qui régiraient l'ensemble des services municipaux d'intérêt commun. Ceux-ci pourraient notamment inclure le développement économique régional, le tourisme, les services communs d'urbanisme, la gestion des déchets solides, l'aménagement culturel du territoire, la planification régionale des services d'incendie municipaux, les mesures d'urgence et la sécurité publique. Dans certains endroits, l'exploitation conjointe de sources d'approvisionnement

en eau potable, et peut-être même les services techniques d'entretien et de « monitoring » de la qualité de l'eau, pourraient être pertinents. Des accords régionaux ou sous-régionaux pourraient être négociés à partir d'études de faisabilité.

La corporation de services régionaux serait gouvernée par un Conseil d'administration formé des maires de la région. Elle bénéficierait de l'appui d'un directeur général, d'une équipe professionnelle correspondant aux services offerts et du personnel administratif. Les regroupements progressifs DSL-municipalités et de municipalités favoriseraient une plus grande efficacité des corporations, tout en renforçant la capacité des nouvelles municipalités et l'imputabilité de la Corporation régionale vis-à-vis les municipalités.

Un Comité technique de coordination des services devrait être mis sur pied afin de permettre aux élus de concentrer davantage d'efforts sur la planification régionale et l'établissement des orientations stratégiques du développement, l'animation et la concertation communautaire et la représentation politique. Le Comité technique pourrait être composé du président du Conseil des maires, de la direction générale de municipalités de la Corporation, et de toute autre personne désignée par le Forum des maires. D'autres comités techniques pourraient être créés au besoin. De plus, une réflexion pourrait avoir lieu sur certains pouvoirs relevant présentement des commissions régionales, ou qui seraient souhaitables.

L'analyse du fonctionnement des MRC au Québec offre des leçons pertinentes pour un fonctionnement plus efficace des Corporations ou mécanismes régionaux. Les régions formées d'un grand nombre de municipalités et celles où de grands écarts de population et d'assiette fiscale existent éprouvent des difficultés importantes de fonctionnement. Certaines mesures ont été adoptées, telle la double majorité pour le deuxième groupe de municipalités. Il y est également constaté une tendance au renforcement du palier régional «aux dépends» du palier local, particulièrement dans les cas d'un grand nombre de relativement petites municipalités. (Y. Leclerc, à paraître).

Si nous voulons éviter un système à deux paliers, il importe de faire en sorte que les gouvernements locaux soient plus forts, disposent de capacités propres plus importantes, favorisant ainsi des approches régionales davantage partenariales et très imputables. Une pleine municipalisation du territoire et des regroupements de municipalités, s'imposent alors.

D'autre part, il est essentiel que le gouvernement provincial utilise les leviers dont il dispose déjà, notamment par l'entremise des programmes de subvention pour les d'infrastructures, la Commission d'emprunts en capitaux pour appuyer des partenariats régionaux lorsque pertinent. Le rôle du gouvernement provincial doit également être de fixer les paramètres et les normes des services. Les communautés locales et régionales sont beaucoup mieux en mesure d'établir comment ces normes et paramètres peuvent être appliqués pour répondre le mieux possible aux réalités et aux besoins des communautés locales et régionales. Le respect du pouvoir décisionnel des gouvernements locaux est essentiel pour favoriser la prise en charge et la responsabilisation.

#### **4.5 Conditions de base de réussite des modèles de regroupement volontaires de municipalités et de DSL**

L'expérience des trois premiers cas types nous permet de dégager des conditions essentielles pour la réussite de regroupements volontaires de municipalités et de regroupements des DSL avec les municipalités existantes.

##### **4.5.1 Un environnement fiscal et financier favorable**

Une réforme majeure du système fiscal est nécessaire pour créer un environnement favorable à toute forme de regroupement municipal au N.-B., et plus encore ceux impliquant des DSL.

Dans le contexte actuel, les regroupements étudiés dans la cadre des trois cas types ne pourraient être possibles que si la province assurait à ces regroupements les mêmes conditions fiscales existantes sous la *Loi sur les communautés rurales*. À titre d'exemple, cela signifie que la nouvelle municipalité régionale serait responsable de l'ensemble des

services actuellement offerts dans les municipalités et qu'elle rapatrierait uniquement l'administration et le levier de taxation pour les services locaux des DSL. La province demeurerait responsable des coûts pour les services de transport et de police dans les limites des anciens DSL, ces coûts étant financés en partie par le 0,65\$ de taxe foncière perçu pour les services de base.

Si des ajustements administratifs adaptés à chaque situation pourraient être apportés pour contrer certaines barrières, il est évident qu'une réforme en profondeur de la fiscalité et du financement des municipalités est essentielle. Nous proposerons dans le prochain chapitre des approches pour éliminer les barrières actuelles et créer un environnement plus favorable au changement.

#### **4.5.2 Des incitatifs financiers pour la mise en œuvre de changements majeurs**

Comme dans d'autres provinces et états ayant mené des processus de changement importants au niveau de la gouvernance locale, des ressources financières et des stratégies de communication de premier plan doivent être mises en place pour appuyer les communautés souhaitant réaliser des changements. Cela est particulièrement vrai pour un modèle comme celui de la municipalité régionale, impliquant des changements majeurs. Ces ressources peuvent impliquer des investissements dans des infrastructures ou des services stratégiques pour la nouvelle communauté, un budget de transition s'échelonnant sur une période de cinq ans, des appuis financiers pour des études stratégiques (ex. infrastructures, ressources humaines), ou d'autres types d'incitatifs (ex.. amélioration des routes). Les services d'accompagnement (animation, formation, communication) tout au long du processus peuvent jouer un rôle déterminant dans la réussite du processus de changement.

Le choix d'un processus de changement démocratique, sur une base volontaire, nécessitera une bonne stratégie combinant un savant mélange de «bâtons et de carottes». L'exemple de l'Islande est à cet égard très pertinent.

### 4.5.3 Respect des identités locales

Ce que plusieurs appellent le sentiment d'appartenance est une force vive qui est à la base du dynamisme et de la mobilisation retrouvée dans les communautés. Tel que le notait un ancien sous-ministre du Québec impliqué dans la récente réforme municipale, M. Yvon Leclerc, lors de sa conférence au Colloque atlantique de juin 2008 à Moncton :

*«On pourrait citer de nombreux exemples qui démontrent que le sentiment d'appartenance à un territoire constitue le fondement des politiques communautaires. Le lien qui unit l'individu à son lieu de naissance et à celui où il a vécu son enfance est une affaire de cœur.»*

Toute initiative de regroupement de municipalités et/ou DSL doit de tenir compte de ce facteur et lui faire une place importante dans l'identification des modèles et dans le processus de changement. Le non respect de ce principe risque de provoquer de forts mouvements d'opposition et de faire échouer le projet.

La fusion imposée d'Edmundston et des trois municipalités environnantes illustre parfaitement la sensibilité et l'importance de cet aspect. L'approche initiale a été d'ignorer les identités communautaires et de vouloir assimiler les anciens villages sous la bannière de la Ville d'Edmundston. Cette stratégie a failli faire déraiser le processus et provoquer un retour en arrière. Les autorités concernées n'ont eu d'autres choix que de faire volte-face et répondre aux aspirations identitaires de citoyens des anciens villages. Entre autres, les quartiers en place portent maintenant le nom des anciens villages et respectent dans la mesure du possible leurs anciennes limites. Des affiches en bordure des routes, avec en évidence le nom de la communauté, ont été installés. Le retour du nom d'origine de la communauté pour les adresses postales est une autre mesure qui est venue préserver le caractère identitaire.

Dès le début de nos travaux, nous avons tenté de respecter les identités communautaires en cherchant à trouver des moyens et mécanismes pour en assurer le maintien. Chez plusieurs des membres des groupes de travail, le spectre de la fusion était omniprésent et

ses conséquences aliénatrices de l'identité, craintes au plus haut point. La peur d'être noyé dans la nouvelle entité était généralement exprimé par les citoyens des DSL.

Sauf dans un seul des cas, les comités de travail ont choisi un modèle de représentation par quartiers. En effet, seul le comité de travail de Saint-Hilaire ne voyait pas la nécessité d'établir des quartiers. Le fait qu'il s'agissait du plus petit des regroupements n'est certes pas étranger à cette décision.

Le modèle de municipalité régionale a nécessité l'identification de mécanismes plus précis et significatifs pour sécuriser le maintien des identités locales, déjà plus fortes et enracinées que dans le cas des DSL environnant une municipalité.

#### **4.5.4 La gestion du processus de changement**

Une attention très particulière devra être accordée à la gestion du processus de changement. Une stratégie très bien orchestrée, tant au niveau provincial que local, et impliquant tous les partenaires doit être élaborée. Cette stratégie devra reposer sur des incitatifs tant positifs que négatifs – le mélange «carottes / bâtons» optimal, une bonne stratégie de communication, des ressources pour accompagner et appuyer les communautés dans le processus de changement et, idéalement, un accord des formations politiques pour faciliter la transition.

### **5. Barrières au renforcement de la gouvernance locale**

L'environnement législatif, fiscal et financier actuel comporte de très nombreuses barrières au renforcement de la gouvernance locale. Le financement de plusieurs services de même que le système de taxation foncière est fonction du statut des communautés, les DSL recevant des avantages substantiels. Il en est de même pour plusieurs services municipaux, particulièrement les services récréatifs, pour lesquels la population des DSL n'a pas à payer, sauf en de rares occasions. Il importe donc de modifier en profondeur à la fois le financement des services et le système fiscal. Il faut donc inverser les barrières pour créer des incitatifs en faveur de changements souhaités.

De même, la structure de financement des municipalités qui rend ces dernières très dépendantes vis-à-vis les deux paliers de gouvernement supérieur, et le gouvernement provincial en particulier, limite considérablement leur capacité de planification et de gestion des municipalités. Cette situation tend également à discréditer le palier de gouvernement municipal auprès de la population, consciente des pouvoirs très limités de son gouvernement local.

Les barrières suivantes ont fait l'objet d'une attention plus particulière, compte tenu de leur impact sur l'organisation actuelle de la gouvernance locale et sur les incitatifs qu'elles procurent à certains statuts de communauté au détriment de d'autres.

## **5.1 Une nouvelle Loi sur les municipalités – renforcer le pouvoir des municipalités**

### **5.1.1 Nature de la barrière**

Le renforcement de la gouvernance locale au N.-B. passe par des modifications importantes à la Loi sur les municipalités. La nature très prescriptive de la Loi, de même que les relations provinciales – municipales découlant de cette Loi et de d'autres facteurs structureaux, contribuent à assujettir et à discréditer le palier de gouvernement municipal par rapport aux paliers de gouvernement provincial et fédéral.

La Commission Byrne avait mis en évidence des carences majeures au niveau de la gestion des municipalités et des Conseils de comté. La Loi sur les municipalités de 1968 a voulu corriger cette situation en établissant un encadrement très rigoureux et rigide de la gestion des municipalités. C'est ce que nous appelons une loi prescriptive, c'est-à-dire que l'action des municipalités est limitée aux seules activités prescrites dans la Loi et d'après les procédures précisées par la Loi. Les débats entourant par exemple la réglementation de l'utilisation des pesticides dans les municipalités, l'interdiction de fumer dans les lieux publics, l'affichage linguistique, et bien d'autres ont mis en évidence les limites de l'action municipale, quelle que soit la position des autorités municipales ou celle de la population. Les appels pour un leadership plus important des municipalités dans el développement régional en témoignent également.

### **5.1.2 Pistes de solution**

La forte majorité des autres provinces ont au cours des dernières années apporté des modifications pour renforcer les pouvoirs des municipalités. Certaines ont d'ailleurs reconnu les municipalités comme un palier gouvernemental de plein droit. Nous nous inscrivons dans cette direction. Le cadre légal actuel étouffe et restreint inutilement les municipalités et les oblige souvent à toutes sortes de gymnastiques pour desservir plus efficacement la population et travailler plus efficacement au développement social et économique. Il faut reconnaître que la plupart des municipalités peuvent maintenant compter sur des élus et des cadres beaucoup mieux formés qu'à l'époque. Par ailleurs, des programmes de formation des élus et du personnel cadre et techniques ont été développés.

La rigidité, voire le paternalisme de l'époque, doivent être remplacés par des mécanismes efficaces d'imputabilité. L'adoption d'une nouvelle Loi de nature permissive, permettant aux municipalités d'assumer certains pouvoirs en fonction de leur capacité financière et des besoins locaux, fait consensus au sein des associations municipales. Par contre, certaines mesures restrictives, s'inspirant d'ailleurs de Chances égales, demeurent pertinentes, par exemple l'interdiction d'accorder des traitements fiscaux préférentiels, et certaines normes administratives telles le taux d'endettement. Les municipalités ne doivent pas par ailleurs se placer dans une situation de surenchère pour attirer des entreprises sur leur territoire, sans pour autant empêcher les municipalités d'innover dans le développement économique local. Des développements incohérents et des iniquités régionales accentuées en résulteraient inévitablement.

Les municipalités pourraient cependant être autorisées à s'impliquer dans des entreprises reliées aux services publics sur leur territoire et dans des règlementations reliées au mieux-être de la population.

## **5.2 Financement des municipalités**

### **5.2.1 Nature de la barrière**

L'important déficit des infrastructures municipales et le caractère ponctuel, aléatoire et nettement insuffisants des programmes fédéraux-provinciaux d'amélioration des infrastructures municipales, limitent très fortement la capacité d'action des gouvernements municipaux. Il en est de même pour le partage des coûts et responsabilités dans certains services (Voir section 5.5). Ce contexte entraîne une très forte dépendance des municipalités envers les paliers supérieurs de gouvernement et les partis au pouvoir.

Cette très grande dépendance, voir assujettissement des municipalités aux gouvernements supérieurs et aux partis politiques entrave sérieusement leur capacité de planification, de priorisation et de gestion en général. Le renforcement des gouvernements locaux pour mieux répondre aux défis de développement des régions et aux mieux-être de la population requiert une réflexion approfondie sur le financement des municipalités.

L'initiative récente du Fonds de la taxe sur l'essence constitue une approche innovatrice contribuant à renforcer le pouvoir décisionnel des municipalités. Ce transfert fédéral – provincial – municipal est prévisible pour l'ensemble des municipalités et permanent. Si des questions peuvent être soulevées quant à certains critères d'admissibilité des projets d'investissements et à des modalités administratives, cette approche fait clairement consensus et est de nature à renforcer les capacités des municipalités.

### **5.2.2 Pistes de solution - Un nouveau pacte pour le financement des municipalités**

Une nouvelle approche intégrée de financement des municipalités s'impose. Ce volet ne faisait pas partie des préoccupations initiales de l'étude. Il est cependant devenu évident que toute démarche de renforcement de la gouvernance locale au N.-B. nécessite un nouveau pacte ou une nouvelle stratégie de financement des municipalités. Un Comité représentatif de directeurs généraux des municipalités et d'un représentant du Conseil d'administration de l'AFMNB a été mis sur pied pour réfléchir à la question et proposer des pistes pour ce nouveau pacte financier.

Nous avons centré la réflexion sur des mesures stratégiques qui permettraient de renforcer l'autonomie des municipalités, de mieux répondre aux besoins de capitaux pour les infrastructures, et de répartir plus équitablement à l'échelle de la province le partage et le coût des services publics municipaux ou locaux.

Nous proposerons également plus loin une nouvelle approche pour le partage des coûts et des responsabilités des routes. Cette approche aurait un impact important sur un nouveau pacte financier provincial – municipal.

### **Plus grande part de l'impôt foncier aux municipalités**

Le gouvernement provincial reçoit 42 % de l'impôt foncier perçu au N.-B. sur les différentes catégories de propriétés. La part provinciale des impôts fonciers est versée dans les fonds généraux de la province et contribue au financement de différents services transférés au gouvernement provincial à la suite de la réforme Chances égales (éducation, santé, services sociaux, justice).

La taxe foncière a un lien très direct avec les services aux propriétés ou les services environnementaux, communautaires et autres services municipaux rendant les municipalités plus sûres, plus attrayantes, plus écologiques, etc. Il serait donc logique qu'une part plus importante de la taxe foncière pour les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et non-résidentielles reste dans les municipalités. Malgré son caractère régressif, elle demeure une très bonne source de financement municipal (E. Slack, Revenue Sharing Options for Canada's Hub Cities, 2004).

Trois scénarios et mesures ont été identifiés pour transférer une plus grande part de la taxe foncière aux municipalités.

### **Le transfert aux municipalités d'une partie de la taxe non résidentielle**

Cette mesure impliquerait la remise d'une partie (ex 1.00\$ par 100\$ d'évaluation) de la taxe provinciale non-résidentielle de 2.25\$ aux municipalités. Elle représenterait un transfert provincial aux municipalités de 90 000 000 \$. Le programme actuel de

subvention inconditionnel, fortement décrié comme inéquitable, serait éliminé. Seul un programme de péréquation serait nécessaire, ce qui représenterait pour le gouvernement provincial un coût d'environ 30 000 000 \$ (à moins de d'autres mesures de partage des coûts et responsabilités, notamment au niveau des routes). En soustrayant l'économie réalisée par l'élimination du programme de subvention inconditionnelle, le coût net pour le gouvernement provincial en maintenant le financement actuel pour les autres postes budgétaires serait d'environ 50 000 000 \$. La taxe transférée demeurerait dans les municipalités où elle est perçue, dans la mesure où un mécanisme provincial de péréquation serait mis en place.

Certaines municipalités seraient très avantagées par cette mesure, bénéficiant d'infrastructures non résidentielles importantes. Elles seraient ainsi en mesure d'assumer des responsabilités plus importantes au niveau de certaines dépenses municipales, notamment les routes.

**Transfert aux municipalités du champ de taxation des propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire – taux uniforme provincial.**

Cette taxe représente présentement des revenus de 169 000 000\$ pour le gouvernement provincial (municipalités et DSL). Une possibilité pourrait être d'abolir cette taxe provinciale et de transférer aux municipalités ce champ de taxation à un taux uniforme provincial de 1.5 X l'évaluation foncière (comme pour les propriétés non-résidentielles), ce qui générerait environ 81 000 000\$ pour les municipalités (incluant les DSL). Cette mesure représenterait une réduction d'environ 25% de la taxe foncière pour les propriétés locatives résidentielles de cette catégorie (excluant les chalets et résidences secondaires), cette mesure étant avantageuse pour les familles à faible revenus demeurant dans des propriétés locatives.

Selon les transferts de responsabilités vers les municipalités, il sera possible d'ajuster l'importance des transferts aux municipalités de l'impôt foncier résidentiel non-occupé par le propriétaire et non-résidentiel.

Un programme de péréquation sera nécessaire pour équilibrer les disparités dans l'assiette fiscale per capita ou par unité résidentielle. Certaines provinces (ex. Nouvelle-Écosse et Québec) établissent leur formule de péréquation par unité résidentielle, plutôt que per capita.

**Création d'un fonds de capitalisation permanent pour les projets majeurs d'infrastructures municipales vertes**

Il a été proposé que 25¢ X 100\$ de la taxe de 2.25\$ X 100\$ sur les propriétés non résidentielles soit réservé pour la création d'un fonds pour les infrastructures municipales vertes. Cette mesure représenterait un montant d'environ 22 500 000\$ annuellement. La part provinciale des ententes fédérales – provinciales sur les infrastructures municipales (± 5 000 000 \$ par année) serait prise à même cette enveloppe. Il en coûterait environ 17 000 000 \$ annuellement au gouvernement provincial.

Les municipalités pourraient y avoir accès dans le cadre d'un financement à frais partagés. Il est cependant essentiel que les municipalités soient en mesure d'apporter leur part du financement des projets. A cette fin, des mesures de renforcement du financement des municipalités sont essentielles.

Le caractère modeste de ce fonds serait compensé par l'augmentation de la part municipale de l'impôt foncier et d'autres mesures selon le transfert de responsabilités. Sa stabilité et sa pérennité permettraient également un rattrapage progressif continu dans l'amélioration des infrastructures.

Le transfert d'une part plus importante de l'impôt foncier aux municipalités devra être légiféré afin d'en assurer la prévisibilité et de permettre aux municipalités de mieux planifier leurs investissements dans les infrastructures.

Le gouvernement provincial pourra compenser, du moins en partie, la perte de revenus entraînée par le transfert d'une plus grande part de l'impôt foncier aux municipalités en

augmentant le taux de la taxe foncière pour les services de base pour toutes les catégories de propriété dans les DSL.

### **5.3 Fiscalité foncière et statut de la communauté**

#### **5.3.1 Nature de la barrière**

Nous avons déjà présenté la structure de taxation foncière au N.-B. Deux formes d'iniquités caractérisent ce système et offrent des incitatifs financiers importants aux entreprises et aux citoyens dans les DSL. D'une part, les propriétés résidentielles non-occupées par le propriétaire (propriétés locatives, résidences secondaires) et les propriétés non-résidentielles (commerces, industries) ne paient pas de taxe pour les services de base (routes et police), contrairement aux propriétés résidentielles dans ces territoires, ainsi qu'aux mêmes catégories de propriétés dans les municipalités. D'autre part, les propriétés résidentielles dans les DSL paient un taux de taxation nettement inférieur aux coûts des services de base (taux inchangé depuis 1984), et ne paient pas, à quelques exceptions près, pour les services qu'ils utilisent dans les municipalités. Il en résulte un taux de taxation nettement inférieur dans les DSL, toutes catégories de propriétés confondues.

Un changement de statut des DSL, sauf pour la Communauté rurale, entraîne automatiquement la perte de ces privilèges fiscaux. Il existe donc un fort incitatif au maintien du statut quo.

#### **5.3.2 Pistes de solution**

L'élimination de cette barrière requiert inévitablement une augmentation progressive du taux de taxe et l'application de la taxe pour les services de base à toutes les catégories de propriété dans les DSL. Elle requiert également que l'ensemble des municipalités de la province, incluant les DSL, soient soumis à un régime fiscal équitable et indépendant de leur statut.

Il existe une croyance populaire que le niveau de services à la population est nettement inférieur dans les DSL, par rapport aux municipalités de toutes catégories. Cette croyance n'est pour l'essentiel pas fondée. Si l'on peut admettre que les plus grands centres urbains

peuvent effectivement offrir davantage de services, particulièrement au niveau des services de transport en commun et des services culturels et récréatifs (bien que la population des DSL et municipalités voisines y aient également accès, généralement sans frais additionnels), ce n'est généralement pas le cas de plus petites municipalités telles les villes et villages. Les services d'incendie sont également en général plus éloignés pour les résidents des DSL, ce qui entraîne une légère augmentation des primes d'assurance. Cette augmentation est toutefois compensée par les évaluations foncières moins élevées dans les DSL et municipalités plus éloignées ou à plus faible densité.

De faibles écarts peuvent être justifiés dans certains cas. Ce pourrait être le cas pour les petites communautés plus isolées.

Il est par ailleurs essentiel, pour des raisons tant économiques qu'environnementales, que cesse la pratique d'offrir des avantages fiscaux aux entreprises et propriétés résidentielles non-occupées par le propriétaire localisées à l'extérieur des municipalités.

## **5.4 Frais administratifs des DSL**

### **5.4.1 Nature de la barrière**

Les frais administratifs des municipalités constituent un des plus importants postes budgétaires de municipalités. La part des frais administratifs est, à quelques exceptions près, inversement proportionnelle à l'assiette fiscale des municipalités. Des frais administratifs de 25% et plus sont monnaie courante, à l'exception des municipalités dont l'assiette fiscale est plus élevée.

L'administration des DSL est assumée par le ministère des Gouvernements locaux, sans frais pour les résidents. Les résidents des DSL ne paient pas non plus de frais administratifs (sans compter dans la plupart des cas les frais directs) pour les services qu'ils utilisent dans les municipalités.

Plus encore, sous le régime actuel, les résidents des DSL qui souhaitent de constituer en Communauté rurale paient automatiquement des frais administratifs d'environ 4¢ du

100\$ d'évaluation, alors qu'aucun frais n'est exigé s'ils choisissent de demeurer sous la tutelle du ministère des Gouvernements locaux..

#### **5.4.2 Pistes de solution**

La politique pour les frais administratifs dans les DSL devrait être complètement inversée. Des frais administratifs au moins égaux à ceux encourus dans les municipalités avoisinantes où les résidents des DSL obtiennent les services devraient être établis par le gouvernement provincial. Une telle pratique deviendrait alors un incitatif pour les résidents des DSL de se regrouper avec la municipalité correspondant à leur communauté d'intérêt afin de participer à la gestion de ces services et de la communauté dans son ensemble.

### **5.5 Partage des coûts et responsabilités pour les routes**

#### **5.5.1 Nature de la barrière**

Le système actuel de partage des coûts et responsabilités pour l'entretien des routes constitue une barrière au renforcement de la gouvernance locale à plusieurs niveaux. Nous avons démontré précédemment qu'il existe un écart important entre le taux de taxation des propriétés dans les DSL et le coût des services de base, particulièrement au niveau des routes. Tout changement de statut des DSL par leur regroupement avec une municipalité implique la prise en charge par la municipalité de l'amélioration et de l'entretien des routes. Compte tenu du déficit actuel, la municipalité n'aurait d'autre choix que d'augmenter de façon significative le taux de taxe dans l'ancien DSL, voir dans l'ensemble de la municipalité, pour couvrir ces coûts. Ni la municipalité ni les résidents des DSL ne sont intéressés dans pareil contexte à se regrouper. Il importe donc de modifier le mode actuel de partage des coûts et responsabilités des routes.

D'autre part, les données du ministère des Gouvernements locaux met en évidence des écarts importants entre municipalités quant au coût net et à l'effort fiscal pour l'entretien et l'amélioration des routes. Il est intéressant par contre de constater qu'il n'existe pas d'écart significatif entre les municipalités des différents groupes ou taille de population. Les écarts semblent plutôt attribuables au partage des coûts et responsabilités relié à la

classification des routes. Il est également possible que des normes différentes d'entretien des routes, de même que la topographie et les conditions climatiques contribuent à certains écarts. L'effet des facteurs naturel est, selon le ministère des Transport, très localisé et pas nécessairement un facteur important globalement au niveau des écarts dans l'**entretien** des routes.

Il existe par contre des variations très importantes dans le coût de l'**amélioration** des routes. Le type de circulation est un important facteur. Il est bien établi que la circulation lourde a un impact beaucoup plus important sur la dégradation des routes. La topographie peut également avoir un impact, dont l'importance reste à établir. Des investissements plus importants sont requis dans des villes industrielles comme Saint-Jean et Edmundston pour l'amélioration des routes. Une évaluation plus exhaustive de l'incidence du camionnage lourd dans d'autres municipalités serait nécessaire.

Nous pouvons observer dans le tableau ci-après l'impact du système de classification des routes. De par son positionnement géographique, Fredericton compte une part relativement importante de son réseau routier désigné provincial. La ville bénéficie de désignations provinciales en provenance de plusieurs directions, alors que la ville de Saint-Jean ne bénéficie essentiellement que de points d'entrée à l'est et à l'ouest.

**Tableau 6**  
**Classification des routes – Fredericton et Saint-Jean**

	<b>Provincial</b>	<b>Régional</b>	<b>Municipal</b>	<b>Km total</b>
<b>Fredericton</b>	40.13	15.96	295.05	351.15
<b>%</b>	<i>11,4</i>	<i>4,5</i>	<i>84</i>	
<b>St-Jean</b>	18.75	4.84	506.22	536.06
<b>%</b>	<i>3.5</i>	<i>0.9</i>	<i>94.4</i>	

Il convient de préciser que le gouvernement provincial assume 100% des coûts de l'entretien et de l'amélioration des routes désignées provinciales, et 50% de l'entretien et 100% de l'amélioration des routes désignées régionales. La répartition des coûts et responsabilités des routes en fonction d'une classification des routes conduit inévitablement à ce type d'iniquités structurelles. Si nous ajoutons en plus l'effet du transport lourd plus important à Saint-Jean, il n'est certes pas surprenant de constater que

cette municipalité consacre une part de plus du double de son budget à ce poste de dépense par rapport à Fredericton. En plus de constituer une source importante d'iniquités entre municipalités, ces écarts peuvent constituer une barrière au regroupement de municipalités.

Le Nouveau-Brunswick n'est pas la seule province où le partage des coûts et responsabilités au niveau des routes constitue une barrière au renforcement de la gouvernance locale. Comme mentionné précédemment, ce facteur constitue en Nouvelle-Écosse une importante barrière à l'émergence de municipalités régionales. Nous nous sommes penchés sur la proposition développée par Paul Hobson à la Union of Nova Scotia Municipalities. Cette approche vise à transférer aux municipalités (particulièrement les municipalités rurales) la responsabilité des routes dans les périmètres urbains (urban core) où la densité est suffisante pour assumer cette responsabilité (P. Hobson, D. Cameron, W. Locke, *A Question of Balance – An Assessment of the State of Local Government in Nova Scotia*, 2005).

Cette approche représenterait certes une amélioration, mais pourrait cependant continuer à favoriser l'étalement urbain, le taux de taxe à l'extérieur du périmètre urbain étant nettement plus faible. À moyen terme, il faudrait probablement continuer à agrandir le périmètre urbain pour lequel la municipalité devrait assumer la responsabilité des routes. Nous nous sommes néanmoins inspirés de ce concept de densité pour développer une proposition pour éliminer cette barrière.

### **5.5.2 Pistes de solution**

Il nous semble donc essentiel de concevoir une nouvelle approche de partage des coûts et responsabilités au niveau des routes. Par ailleurs, le principe d'une plus grande autonomie des gouvernements locaux doit être priorisé dans la conception de cette nouvelle approche. L'influence politique partisane dans le choix géographique des investissements dans l'amélioration des routes est bien connue et constitue également une barrière à une meilleure gestion du réseau routier.

La nouvelle approche doit viser trois objectifs :

- Assurer une plus grande équité dans le partage des coûts de l'entretien et de l'amélioration des routes;
- Éliminer ou neutraliser l'importante barrière au renforcement de la gouvernance que constitue le partage actuel des coûts et responsabilités au niveau des routes;
- Renforcer l'autonomie et le contrôle des municipalités dans la gestion du réseau routier municipal.

Il est clair que certaines communautés n'ont pas la capacité financière nécessaire pour assumer la pleine responsabilité de l'entretien et de l'amélioration des routes. Leur demander d'en assumer pleinement les coûts impliquerait revenir à l'époque précédent Chances égales où les écarts au niveau de la taxation et de la qualité de services entre les communautés et régions étaient faramineux. Mais il fallait également éviter l'autre extrême qui est la situation que nous retrouvons présentement.

Nous avons donc combiné la densité de l'assiette fiscale (ou la capacité de payer) et un niveau maximum de participation financière en termes d'effort fiscal des propriétaires fonciers, au-delà de laquelle le gouvernement provincial interviendrait dans un mode de péréquation. À titre d'illustration, nous avons déterminé que le coût d'entretien d'un km de voie, selon les taux du ministère des Transports, nécessite un taux de taxe de 20¢/100\$ pour une densité fiscale de 1 250 000 \$ par km de voie et de 30¢/100\$ avec une densité fiscale de 833 333 \$ par km de voie. Il serait également nécessaire d'estimer le coût de l'amélioration des routes de façon à établir les transferts financiers requis aux municipalités. Une étude plus approfondie du coût réel de l'amélioration des routes en fonction de la circulation lourde et de facteurs topographique serait requise. Ces données, de même que le nombre de km de voies dans les municipalités et DSL, ne nous étaient pas disponibles au moment de l'étude.

Le gouvernement provincial pourrait transférer la responsabilité de l'entretien et de l'amélioration des routes aux municipalités, conditionnel au transfert des revenus de champs de taxation requis pour assumer cette responsabilité. Le nouveau système de partage des coûts de l'entretien et de l'amélioration des routes avec les municipalités

pourrait être fonction d'un effort fiscal maximum (cap) tenant compte des coûts, et de la capacité (densité de l'assiette fiscale par km de voie) de chaque municipalité. Un financement serait octroyé aux municipalités au-delà d'un effort fiscal supérieur au taux établi. Le ministère des Transports garderait la responsabilité des autoroutes et des routes à accès contrôlé, ainsi que de la partie des routes collectrices à l'extérieur des périmètres urbains. Cette formule s'appliquerait également aux DSL qui choisiraient de demeurer sous la tutelle du gouvernement provincial.

Cette approche ferait en sorte qu'il serait financièrement possible pour les municipalités d'étendre leurs limites pour inclure leur communauté d'intérêt ou se regrouper entre elles. Le taux d'effort fiscal maximum serait établi en fonction du transfert de champs de taxation aux municipalités.

Les DSL qui préféreraient demeurer sous la tutelle du gouvernement provincial devraient assumer le même effort fiscal que ceux qui choisiraient de se regrouper avec une municipalité. Le partage des coûts et responsabilités des routes serait donc neutre sur le plan de la gouvernance.

## **5.6 Partage des coûts des services de police**

### **5.6.1 Nature de la barrière**

La sécurité publique, particulièrement les services de police, constitue un des principaux champs de dépenses des municipalités. Il existe présentement un écart important dans le coût des services de police selon le statut et la taille des municipalités. Les DSL paient un taux correspondant à 52\$ per capita. Les petites municipalités sont desservies par un contrat de type «parapluie», offrant les services de base de protection. Les municipalités paient un montant annuel per capita de 103\$ (2008). Les services dans les villes dont la population est inférieure à 5 000 habitants, font l'objet d'un contrat de «services étendus», dont les coûts (moyenne 172\$), sont variables en fonction du nombre d'officiers impliqués. Quelques municipalités dans ce groupe, ainsi que les municipalités dont la population est supérieure à 5000 habitants doivent conclure des ententes directes avec la GRC. Le coût per capita est fonction du nombre d'officiers, mais également du

niveau de participation du gouvernement fédéral selon la taille de la municipalité. Il existe par ailleurs des services municipaux ou régionaux de services de police, dont les coûts sont généralement plus élevés, mais les services mieux adaptés aux besoins des communautés.

Les écarts entre les DSL et les municipalités de toute catégorie dans les coûts des services de la GRC deviennent une barrière au regroupement des DSL avec les municipalités, ce qui entraînerait alors une augmentation des coûts per capita. D'autre part, dans des regroupements municipaux passés (ex. Tracadie et Sheila), la crainte qu'une augmentation de la population entraîne un changement de catégorie et ainsi, une augmentation des coûts a soulevé des inquiétudes.

### **5.6.2 Pistes de solution**

Un Comité clients de la GRC, sous l'égide du ministère de la Sécurité publique, s'est penché au cours de la dernière année sur la répartition des coûts des services la GRC, couverts par l'Entente sur les services de police provinciaux. Une nouvelle formule de partage des coûts de la GRC a été explorée pour les municipalités couvertes par cette entente, intégrant à la fois la capacité de payer (basée sur l'assiette fiscale plutôt qu'une approche per capita) et la taille de la municipalité. Cette approche établirait un taux fixe pour toutes les municipalités couvertes par l'Entente et assurerait une participation équitable des DSL, incluant pour les propriétés non-résidentielles et résidentielles non-propriétaires. La barrière au changement de statut des DSL, ou à leur regroupement avec leur municipalité voisine, serait ainsi éliminée.

L'intégration de la taille des municipalités dans la formule pour établir le coût des services a cependant soulevé des interrogations. Il faut éviter de pénaliser ou de constituer une barrière au regroupement de municipalités elles-mêmes. À cette fin, la taille de référence pour un changement de catégorie de taux de l'aide gouvernementale devrait être suffisamment élevée pour ne pas devenir une barrière.

L'octroi par le gouvernement fédéral d'une aide équivalente ou plus près de celle aux municipalités de plus de 15 000 habitants, tant pour les services de la GRC que les autres services de police, contribuerait également à renforcer les municipalités de plus grande taille.

## **6. Conclusion**

Le travail de recherche – action réalisé dans le cadre du projet a sans contredit grandement suscité l'engagement des partenaires communautaires et gouvernementaux dans l'identification des approches les mieux en mesure de favoriser un renforcement de la gouvernance locale au N.-B. Les comités de travail municipalités – DSL ont permis des échanges constructifs, générateurs de connaissances et de rapprochements entre ces deux entités.

Le lien très étroit dans le contexte néo-brunswickois entre le statut des communautés et le taux de taxation, toutes catégories de propriétés confondues, constitue clairement une importante barrière au changement. Tout comme au niveau de la Table ministérielle sur la gouvernance locale en 2001, les représentants des DSL sur les différents comités de travail ont facilement reconnu que des iniquités fiscales existent et seront tôt ou tard corrigées. Lorsque nous avons établi le paramètre d'une équité entre tous les citoyens, indépendamment du statut de leur communauté, il a été relativement facile d'obtenir leur pleine contribution à la recherche de solutions et d'approches susceptibles de renforcer leur communauté d'intérêt.

Un cheminement non prévu au départ de la recherche – action est l'ouverture de plusieurs comités de travail de redéfinir et d'élargir géographiquement leur communauté d'intérêt pour prendre en compte les nouvelles réalités démographiques et économiques auxquelles elles sont confrontées. Des présentations exploratoires dans certaines régions du concept de municipalité régionale nous portent à croire qu'il existe une ouverture dans plusieurs sous-régions à des regroupements administratifs susceptibles de contribuer substantiellement au renforcement de la gouvernance locale. Des changements majeurs sont requis sur les plans fiscal et financier et des incitatifs efficaces seront cependant nécessaires pour que cette ouverture puisse se matérialiser.

L'expérience de l'Islande et celle de la Suède méritent par ailleurs un examen plus approfondi. La réussite de l'approche volontaire en Islande, grâce à une savante combinaison «bâtons – carottes» et du processus référendaire peut offrir des outils au Nouveau-Brunswick, particulièrement si une démarche volontaire est retenue, comme l'a proposé le premier ministre. La stratégie de communication et le processus d'accompagnement des communautés engagées dans le changement en Suède peut également être pertinente ici.

La nomination du Commissaire chargé d'examiner l'avenir de la gouvernance locale a interrompu le travail de consultation publique en préparation pour finaliser le processus dans plusieurs communautés participant au projet pilote. Mais les acquis du travail des comités demeureront pour les changements à venir.

Tout au long de l'étude, l'AFMNB a partagé la progression de l'étude avec les autres associations municipales du N.-B. et de l'Atlantique. Très rapidement, des préoccupations d'intérêt commun ont émergé et des échanges et collaborations se sont établis. Afin de diffuser les résultats de l'étude, de permettre aux intervenants dans la région atlantique de bénéficier de l'expertise de pointe dans la réforme et le renforcement des gouvernements locaux, et de poursuivre la réflexion sur cette question d'intérêt majeur dans cette région, un colloque intitulé «Repenser la gouvernance locale au Canada atlantique» a été organisé en juin 2008 à Moncton.

Un des objectifs sous-jacent à l'envergure atlantique du colloque est de créer une synergie régionale atlantique plus favorable au changement. Il était aussi de permettre à la région de bénéficier de l'expertise de pointe dans les processus de changement et de modernisation de la gouvernance locale à l'échelle internationale. Avec le processus de collaboration régionale amorcé à Terre-Neuve-et-Labrador, la nomination d'un Commissaire à la gouvernance locale à l'Île-du-Prince-Edouard, et le dépôt prochain du rapport au Nouveau-Brunswick, les prochaines années seront déterminantes dans ces trois provinces au chapitre de la gouvernance locale et régionale.

L'écart entre les résidents des DSL et ceux de la municipalité voisine quant à certains indicateurs sociaux et économique laisse entrevoir une relation entre la gouvernance et le développement. Des expériences dans d'autres provinces et pays tendent également à confirmer ce lien. Si d'autres facteurs de concentration économique et des défis propres aux régions ressources et périphériques demeureront, il ne fait aucun doute que l'absence de gouvernement local pour une partie très importante de la population constitue une importante barrière à son développement.

## 7. Bibliographie

Brett Graig (MTA). (2006). The grant are falling - Response to Changes in Provincial Support in New Brunswick, 1983–2003.

Conference Board of Canada. (2007). The Canada Project Final Report Volume III.- Successful Canadian Cities.

FCM. (2006). Rétablir l'équilibre fiscal municipal.

Gouvernement du Nouveau-Brunswick. (1963). Rapport de la Commission royale sur sur la finance et la taxation municipale au Nouveau-Brunswick.

Hobson Paul, Cameron David, Locke Wade. (2005) A Question of Balance – An Assessment of the State of Local Government in Nova Scotia.

Kitchen Harry. (2004). Financing Canadian cities in the future.

Kitchen Harry. (2008) Spend and Tax - Improving the efficiency and accountability of taxation in HRM.

Yvon Leclerc. (2008) *À paraître*

Ministère des Finances. (Office of the Comptroller) (2002). Review of the Provision of Government Services to Local Service Districts and Property Taxation Levels. Advice to Minister.

Mirza Saeed (FCM). (2007). L'effondrement imminent de l'infrastructure municipale au Canada.

Slack Enid. (2006). Fiscal imbalance: the case for cities.

Slack Enid. (2004). Revenue sharing options for Canada's hub cities.

Statistique Canada. (2007). Des routes et des jeux - dépenses des administrations publiques en infrastructures au Canada de 1961 à 2005.

Statistique Canada. (2008). L'âge de l'infrastructure publique - une perspective provinciale.

