

CITOYEN  
PROSPÉRITÉ  
COMMUNAUTÉ  
VITALITÉ  
MONDIALISATION  
MOBILISATION  
AUTONOMIE  
ÉQUITÉ  
SOLIDARITÉ  
EFFICIENCE  
RELEVÉ  
ENGAGEMENT  
INNOVATION  
ESSOR  
PARTICIPATION



LIVRE BLANC  
**MUNICIPAL**  
L'AVENIR A UN LIEU

**L'AVENIR**

**A**

**UN**

**LIEU**





LIVRE BLANC  
**MUNICIPAL**  
L'AVENIR A UN LIEU

# Table des matières

Avant-propos  
Mot du président

---

<b>Introduction</b>	
LE LIVRE BLANC : le monde municipal s'approprie son devenir	<b>8</b>
<b>1. Le mandat</b>	<b>8</b>

---

<b>Partie 1</b>	
<b>PERSPECTIVES ET DIAGNOSTIC</b>	<b>10</b>
<b>2. D'une « créature » à l'institution politique d'aujourd'hui</b>	<b>10</b>
2.1. Le rôle prééminent du gouvernement	11
2.2. L'urbanisation à l'origine des premiers services à la propriété	11
2.3. La Grande Crise et le début des services à la personne	12
2.4. La précarisation des finances municipales	13
2.5. La réforme de 1980 : autonomie locale et repli de la diversification fiscale	13
<b>3. Les atouts et les lacunes de la municipalité d'aujourd'hui</b>	<b>14</b>
3.1. La démocratie municipale	14
3.2. Les compétences municipales	15
3.3. Les finances municipales	16
3.4. Les pouvoirs des municipalités	17
3.5. Les alliances	18
<b>4. La richesse de la diversité et le risque de la disparité</b>	<b>19</b>
4.1. Le village, le quartier et la ville : identités et volonté de démarcation	19
4.2. La fragmentation du tissu municipal	19

---

<b>Partie 2</b>	
<b>LES MUNICIPALITÉS AU CŒUR DES DÉFIS DU QUÉBEC</b>	<b>20</b>
<b>5. Les tendances mondiales se vivent localement</b>	<b>21</b>
5.1. Les collectivités dans une course globale	21
5.2. L'expansion diffuse du numérique	23
5.3. La transition dans les énergies et le climat	23
5.4. Les changements démographiques et la demande sociale	24
<b>6. La contribution des municipalités aux défis qui attendent le Québec</b>	<b>26</b>
6.1. La cohésion sociale et le vivre ensemble	26
6.2. La responsabilité environnementale et la santé des populations	26
6.3. La prospérité économique et la création de richesse	27

---

<b>Partie 3</b>	
<b>DÉFINIR LA COMMUNAUTÉ DE DEMAIN</b>	<b>30</b>
<b>7. La vision de la municipalité de demain</b>	<b>31</b>
7.1. Des hommes et des femmes valorisant l'engagement local	31

7.2.	La municipalité : un gouvernement de première ligne	31
7.3.	Des milieux où il fait bon vivre, se divertir et travailler	31
<b>7.4.</b>	<b>L'énoncé de vision</b>	<b>32</b>
8.	Des valeurs et des principes communs	32
8.1.	Des convergences et des atouts pour bâtir l'avenir	32
8.2.	Des principes à mettre en œuvre	33
8.3.	L'enjeu particulier de la gouvernance	34

---

#### Partie 4

### DEUX PRIORITÉS POUR PRÉPARER L'AVENIR **36**

<b>9.</b>	<b>Rapprocher la décision du citoyen : une Charte des municipalités</b>	<b>37</b>
9.1.	Les motifs justifiant une Charte	37
9.2.	Les objectifs de la Charte	38
9.3.	Proposition du projet de Charte des municipalités du Québec	39
<b>10.</b>	<b>Adapter la fiscalité municipale aux responsabilités du XXI<sup>e</sup> siècle</b>	<b>44</b>
10.1.	Un meilleur contrôle des dépenses municipales	44
10.2.	Un rééquilibrage fiscal favorisant les choix écologiques	48
10.3.	Un rééquilibrage fiscal favorisant la cohésion sociale	54
10.4.	Un réinvestissement fiscal stimulant la création de richesse	56

---

#### Partie 5

### SEPT ENGAGEMENTS POUR LA MUNICIPALITÉ DE DEMAIN **58**

<b>11.</b>	<b>Leadership municipal et engagements des élus</b>	<b>59</b>
11.1.	La gouvernance démocratique : municipalité plus transparente	59
11.2.	L'aménagement du territoire : municipalité plus durable	59
11.3.	Les services aux citoyens : municipalité plus accueillante	60
11.4.	Le développement économique : municipalité plus entrepreneurante	61
11.5.	La vitalité communautaire : municipalité plus inclusive	62
11.6.	L'innovation sociale et le numérique : municipalité plus créative	63
11.7.	La coopération locale et l'ouverture sur le monde : municipalité plus ouverte	64

---

### Conclusion et synthèse des recommandations **66**

<b>12.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>67</b>
<b>13.</b>	<b>Synthèse des recommandations</b>	<b>68</b>

---

	Les étapes de consultation et liste des mémoires reçus	71
	Bibliographie	72
	Remerciements	74

---

#### Annexe

Projet de Charte des municipalités du Québec annotée

## Avant-propos

C'est comme témoin et acteur de la vie politique provinciale et municipale depuis plus de 40 ans que j'écris cet avant-propos.

On doit à l'énergie et à la volonté du président de l'UMQ, monsieur Éric Forest, le Livre blanc que vous avez en mains. C'est lui qui a convaincu les membres de l'UMQ, après les avoir longuement écoutés, que le temps était venu d'aller jusqu'au bout de la démarche amorcée il y a plus de 25 ans. Ensemble, ils ont décidé qu'il fallait faire une grande synthèse de la situation, franchement, simplement, mais surtout complètement.

C'est, selon moi, le document le mieux fait et le plus pertinent que j'ai lu comme projet de réforme. Il faudra cependant éviter de l'émettre pour en choisir, ici et là quelques idées, afin de continuer « comme avant » encore quelque temps et comme on a fait depuis si longtemps. Ce temps est révolu. Il faut maintenant avancer.

C'est une demande formelle qui s'adresse au gouvernement du Québec de reconnaître le statut de la municipalité comme gouvernement local, dans le respect du cadre constitutionnel. On ne demande pas la modification de la Constitution canadienne et c'est sage, car il a toujours été trop facile d'invoquer qu'il fallait changer la Constitution, trouvant ainsi prétexte pour ne pas avancer.

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire devrait rapidement y voir l'intérêt et le devoir du gouvernement de recevoir ce travail responsable et exceptionnel pour en faire « SON » Livre blanc. Si les autorités gouvernementales ont besoin d'exemples, qu'elles regardent du côté de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et même de l'Ontario pour constater qu'ailleurs, on a déjà commencé à évoluer dans cette direction.

Le gouvernement a besoin des autorités locales et celles-ci ont besoin du gouvernement. Le Québec a besoin que les deux niveaux politiques se respectent et travaillent ensemble sans compromis quant aux valeurs et aux principes à respecter.

La situation de dépendance permanente actuelle est devenue davantage une grande source d'incohérence et d'inertie qu'un cadre acceptable de solutions dans l'action sur le terrain. Trop de choses ont changé et continuent de changer pour poursuivre dans l'actuelle voie, sans issue quant à la gestion dynamique des territoires, des communautés et du développement.

De vrais partenaires doivent en effet convenir d'être solidaires dans le développement, dans les choix à faire, le partage des rôles, des tâches et des ressources, dans la définition et la réalisation des priorités, dans le respect les uns des autres, sans tutelle condescendante basée sur la méfiance, le contrôle et une sournoise présomption d'incompétence des élus locaux.

Le Québec n'a pas de ressources à gaspiller et les leaders politiques doivent motiver la population et l'amener à choisir des projets porteurs d'avenir. La population a besoin de sentir que l'on partagera, à l'avenir, les efforts et les risques, certes, mais aussi les bénéfices. C'est d'équité dont on parle, de justice, de fair-play, de confiance et de solidarité aussi.

Le développement du Québec doit se faire dans l'exercice des meilleures compétences, dans la convergence des moyens, la reconnaissance et l'acceptation des différences entre les municipalités en s'appuyant sur la démocratie locale, la plus sensible, mais sans doute la plus fine, celle qui permet aux citoyens de s'engager à bâtir et non pas seulement et d'abord à bloquer et à s'opposer aux décisions déjà prises. Que ceux qui sont les mieux placés pour agir en aient les moyens et la responsabilité.

La fiscalité est devenue le cœur de tous les problèmes. Elle doit être repensée et revue dans ce contexte ; elle doit reconnaître le succès et partager les avantages du succès. On l'a fait dans le passé. Les municipalités ne peuvent se contenter de tendre le chapeau, pour des ententes fiscales à géométrie variable et faisant lourdement peser le poids de la dépendance, invitant à la reconnaissance politique



et partisane. Il faut aller plus loin, en avant, se donner une vision de la société que l'on veut pour chaque région, chaque communauté. Se donner les outils pour la faire connaître et la partager. Leur reconnaître le droit à la différence et le pouvoir de l'exercer.

La Charte des municipalités proposée dans ce présent ouvrage permettra, si on en reconnaît les principes, de faire ensemble plutôt qu'isolément, les choix de société et de développement que les gens veulent et qu'ils ont droit de faire. Je le dis encore : Il faut accepter et assumer les différences, permettre les complémentarités volontaires, remplacer la surveillance par l'accompagnement, la confiance et le respect.

Au fil des décennies, le gouvernement du Québec a cerné, par des législations et des réglementations successives, le contour de l'autonomie municipale, sans vraiment établir le partenariat toujours promis, souvent annoncé, mais jamais vraiment accepté, compris et vécu.

Il en résulte aujourd'hui, par sédimentation et chevauchement, un environnement juridique complexe, qui doit constamment être mis à jour, incapable la plupart du temps de confier aux municipalités, en temps utile et de façon adéquate, les pouvoirs et les moyens appropriés pour bien servir les citoyennes et les citoyens.

En adoptant la Charte, le gouvernement donne aux municipalités les pouvoirs et compétences nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de ses citoyens. Il y prescrit également les indispensables règles de gouvernances devant guider les élus. Il garde le «contrôle» mais différemment, car il demeure toujours de la responsabilité de l'État, même dans un contexte de forte délégation, de s'assurer de la «bonne conduite» des affaires de l'État par ses partenaires.

Il y a plus de 1,000 municipalités, plus de 1,000 mairesses et maires et près de 8,000 élues et élus municipaux, auxquels s'ajoutent des dizaines de milliers de fonctionnaires municipaux compétents, motivés, engagés et responsables. Ils travaillent tous pour leurs concitoyens avec fierté, passion et honnêteté.

Le pomiculteur qui trouve un ver dans une pomme ne coupe pas son pommier, il le soigne. Cette image me ramène à la réalité du jour.

Ce nouveau partenariat doit être le point de départ d'une nouvelle façon de faire dont la pierre d'assise est la reconnaissance, par l'État, que la municipalité est une instance politique autonome et qu'elle est la mieux placée pour répondre, au plan local, aux besoins divers et évolutifs de la population.

### **C'est maintenant le temps d'agir**

Le Livre blanc municipal fait admirablement le point sur les besoins du monde municipal pour les années à venir. La Charte des municipalités dont l'adoption est proposée et la nécessaire révision de la fiscalité qu'elle commande établissent le véritable partenariat requis par les municipalités pour pouvoir répondre adéquatement aux besoins divers et évolutifs de la population locale.

Le temps est maintenant venu pour le Gouvernement du Québec de mettre en place, au bénéfice des Québécoises et des Québécois, ce nouveau partenariat pour la gestion des affaires locales. Les municipalités, leurs maires et mairesses, conseillers et conseillères de même que les citoyennes et citoyens du Québec sont, quant à eux, tout à fait prêts à assumer fièrement ces responsabilités.

JEAN-PAUL L'ALLIER

## Mot du Président

Lorsque j'ai convié le Québec à un premier Sommet sur le milieu municipal, en mars 2011, il s'agissait essentiellement de réunir le milieu municipal québécois dans un contexte où les allégations en matière d'éthique soulevaient des questions sur la gouvernance municipale. Pour moi, il était crucial de marquer un temps d'arrêt et de réfléchir à l'avenir des municipalités en plaçant la citoyenne et le citoyen au cœur de notre démarche. Il est toutefois devenu évident, au terme de l'événement, qu'un vaste chantier s'ouvrait devant nous, celui de renouveler notre vision de la municipalité en lien avec les enjeux et réalités du XXI<sup>e</sup> siècle.

Il est rapidement apparu que l'on ne devait pas se limiter aux enjeux de l'éthique, mais que le Québec avait besoin d'une vision renouvelée des municipalités. Une vision qui provoquera le changement, qui renforcera la démocratie et qui solidifiera l'institution municipale, cette gardienne de la qualité de vie des Québécoises et Québécois.

On ne soupçonne pas toute la différence que la municipalité peut faire dans le quotidien des gens. C'est pourquoi il est si important de camper notre réflexion dans l'action.

Ce projet de Livre blanc municipal est né dans un contexte de questionnements éthiques touchant le milieu municipal et l'ensemble de notre vie politique. Cela est vrai. Celles et ceux qui sont familiers avec les enjeux municipaux verront que ce Livre blanc s'inscrit aussi dans une conjoncture plus globale marquée par une lente érosion des pouvoirs et de la capacité financière des municipalités à assumer des responsabilités qui se sont accrues au fil des ans.

Ce contexte a constitué le terreau fertile d'une démarche de réflexion sans précédent sur le rôle des municipalités, sur la démocratie municipale, sur le partage des responsabilités avec le gouvernement du Québec et sur le financement des municipalités.

Cette démarche a mobilisé pendant plus d'un an les élues et élus municipaux de partout au Québec. Elle trouve sa source dans la participation de nombreux citoyennes et citoyens qui ont exprimé leur vision de la municipalité de demain; elle s'est poursuivie lors des rencontres avec de jeunes élues et élus municipaux et d'universitaires. Elle a été enrichie par la contribution d'un Comité de sages et d'un Comité d'experts. Et elle a fait l'objet de discussions et d'ateliers dans toutes les instances de l'Union des municipalités du Québec.

Le fruit de ce travail est une analyse fine de l'évolution du rôle des municipalités pour relever les défis du Québec. Il en découle deux propositions maîtresses : la première vise à rapprocher la décision de la population par une Charte des municipalités. Cette charte refonde le partenariat Québec-municipalités sur le principe de la subsidiarité. La deuxième est une réforme fiscale et financière qui commence par un meilleur contrôle des dépenses des municipalités et qui apporte des solutions pour diversifier les sources de revenus afin de mieux les adapter à leurs responsabilités réelles. Ces propositions se prolongent dans des engagements ralliant les élues et élus municipaux dans une vision mobilisatrice de la municipalité de demain.





Trente ans après la grande réforme municipale de 1980, le Québec est mûr pour renouveler le cadre dans lequel les municipalités évoluent. Depuis cette époque, la donne démographique, économique et environnementale a profondément changé et les besoins sociaux ont considérablement évolué. Partout sur la planète les municipalités s'affirment comme le palier de gouvernement par lequel passent le virage environnemental et les réponses aux enjeux de la mondialisation.

Les travaux de la Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction en cours ouvriront la porte à des mesures pour corriger des failles et assainir les pratiques dans l'administration publique. Pour préparer l'avenir, il faut séparer les enjeux et s'élever vers une vision de ce que sera la municipalité québécoise de demain, ses défis, ses compétences, son autonomie et ses moyens. Il faut également camper notre vision dans l'action. C'est ce à quoi vous convie ce Livre blanc municipal.

Je tiens à remercier tous ceux et celles qui ont participé à cette démarche et spécialement les élues et élus municipaux qui s'y sont investis avec sérieux et enthousiasme. Il y a là un élan d'ambition et une volonté ferme de voir grandir au Québec des communautés fortes et prospères qui feront le succès du Québec et qui sauront porter, dans un partenariat respectueux avec le gouvernement, les aspirations de la population.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Eric Forest'.

ÉRIC FOREST

Maire de Rimouski et président de l'UMQ

# LE LIVRE BLANC :

## le monde municipal s'approprié son devenir

### 1. LE MANDAT

Ce projet de Livre blanc sur l'avenir des municipalités a pris naissance au sein même du monde municipal québécois dans un contexte politique et médiatique qui met à rude épreuve la confiance des citoyens à l'endroit des institutions démocratiques du Québec. Ce climat nuit à l'image publique de l'institution municipale et induit de nouvelles règles gouvernementales pouvant être perçues comme allant à contresens de l'autonomie locale.

Cette phase critique mène-t-elle vers un renouveau démocratique ou vers une fragilisation de ces institutions ? Alors que partout dans le monde, les municipalités apparaissent comme le palier le mieux placé pour composer avec les grands défis sociaux et environnementaux de notre époque, la municipalité québécoise serait-elle reléguée en arrière-plan ? Le contexte est propice pour s'interroger, définir une vision et, pourquoi pas, se donner un plan énergétique pour rebondir.

En prenant l'initiative de cette démarche, l'UMQ a voulu que le monde municipal prenne part à ce débat de façon proactive plutôt que de le subir. La démarche a permis de jeter un regard large, au-delà des soubresauts de la conjoncture à court terme. Elle a aussi cherché à tirer des enseignements de l'expérience municipale québécoise et à se projeter vers l'avenir pour mieux saisir le sens et l'ampleur des défis démographiques, sociaux, environnementaux et économiques.

Force est de noter le vif intérêt qu'a suscité cet exercice lors des dizaines de rencontres de consultation tenues durant l'hiver et le printemps 2012. Ces débats ont débouché sur des convergences fortes et des nuances essentielles parmi les élus municipaux. L'essence de ces consultations imprègne ce Livre blanc municipal.

Les recommandations ne constituent pas le seul résultat de cette démarche. Elle a aussi permis d'insuffler un élan de mobilisation parmi les élu·es et élus qui mérite d'être prolongé et renforcé pour permettre à l'institution municipale québécoise de franchir une nouvelle étape déterminante pour son avenir.

L'UMQ a choisi d'y convier toutes les composantes du monde municipal québécois, membres ou non membres de son union. La participation nombreuse de municipalités de toutes tailles provenant de toutes les régions ainsi que de plusieurs MRC aux consultations est à souligner. Par ailleurs, la ville de Montréal a, pour sa part, participé à l'exercice et a annoncé son retour au sein de l'UMQ au cours de la présente démarche. Une liste détaillée des rencontres de consultation est présentée à la fin de cet ouvrage.

Les objectifs poursuivis par cette démarche sont au nombre de deux :

- 1) Se doter d'une vision renouvelée de la municipalité de demain, à un moment de grandes transformations économiques, sociales et environnementales qui interpellent l'ensemble de la société;
- 2) Contribuer à renforcer la confiance des citoyens envers l'institution municipale en identifiant des pistes pouvant revigorer la démocratie locale.

L'élaboration d'un livre blanc relève généralement des gouvernements supérieurs, fédéral ou provincial. Il est légitime de s'interroger sur la portée d'un livre blanc issu du troisième palier de gouvernement que constituent les municipalités. Une part de la réponse réside dans la tradition de l'UMQ de prendre à bras-le-corps des chantiers de réforme d'envergure concernant le monde municipal. Ce fut le cas de la commission d'étude sur les municipalités présidée par M. Jacques Parizeau en 1985, comme la proposition de Charte des municipalités déposée en 1997 (toutes deux commandées par l'UMQ). Le présent chantier s'inscrit dans cette lignée.

Il va de soi que les municipalités ne peuvent, dans le contexte constitutionnel canadien, mener elles-mêmes les réformes qui exigent des changements législatifs. C'est pourquoi il ne faut pas s'étonner que plusieurs recommandations s'adressent au palier de gouvernement provincial dont elles relèvent.

# PERSPECTIVES ET DIAGNOSTIC

Premier lieu d'appartenance et d'expression de la citoyenneté, les municipalités sont un creuset de développement social, culturel et économique. Ouvertes sur le monde, elles sont aussi des incubateurs d'innovation et de création. C'est au niveau local que se vivent d'abord les grands changements de société. Pour faire face à leurs nouvelles responsabilités, les municipalités ont besoin de leviers additionnels. C'est par elles, en effet que passe la croissance du Québec.

**FRANCINE RUEST JUTRAS**

MAIRESSE DE LA VILLE DE DRUMMONDVILLE  
PREMIÈRE FEMME PRÉSIDENTE DE L'UMQ (2002-2004)

La municipalité de demain devra être attractive, sécuritaire, dans un environnement sain et surtout où il sera facile de se déplacer. Elle saura faire de la diversité un atout dynamique qui pourra attirer les jeunes et faire place aux enfants. Les élus devront être communicateurs, rassembleurs qui pourront adapter la vie économique et sociale à une population vieillissante. Ce sera une municipalité qui pourra se doter de moyens de développement et avoir tous les outils pour la réalisation de ses objectifs.

**ROBERT COULOMBE**

MAIRE DE LA VILLE DE MANIWAKI  
PRÉSIDENT EX-OFFICIO DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS  
DU QUÉBEC

La Ville de Lévis doit demeurer un milieu attractif et compétitif en maintenant l'équilibre stratégique entre croissance, service hors-pair à la population et capacité financière. Les alliances et les valeurs de coopération sont au cœur du savoir-faire lévisien. Elles nous rassemblent et nous distinguent. Nous abordons les grands défis comme un appel à l'action commune afin de réaliser le futur de nos villes.

**DANIELLE ROY MARINELLI**

MAIRESSE DE LA VILLE DE LÉVIS

Ma ville, elle m'écoute, m'éclaire, me trace la voie, me permet de m'épanouir dans un milieu stimulant, dynamique et sécuritaire et elle contribue à ma qualité de vie à travers mes âges.

**SUZANNE ROY**

MAIRESSE DE LA VILLE DE SAINTE-JULIE ET  
PRÉFETE MRC MARGUERITE-D'YOUVILLE

Pour répondre aux besoins et aux désirs de leurs citoyennes et de leurs citoyens, les élus municipaux doivent édifier des villes durables, accueillantes, entrepreneuriales, inclusives et innovantes. Pour y arriver, ils doivent dès aujourd'hui planifier, en toute transparence et avec leur population, cette ville rêvée.

**MARC BUREAU**

MAIRE DE LA VILLE DE GATINEAU



## 2. D'UNE « CRÉATURE » À L'INSTITUTION POLITIQUE D'AUJOURD'HUI

### 2.1. Le rôle prééminent du gouvernement

Les municipalités canadiennes ne disposent d'aucune reconnaissance constitutionnelle; elles sont des « créatures » des provinces. Celles-ci disposent en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, d'une compétence exclusive en matière d'institutions municipales. La portée de ces pouvoirs est pratiquement sans limites, puisque les responsabilités des municipalités peuvent être modifiées en tout temps par l'Assemblée nationale du Québec ou les assemblées législatives provinciales.

Ailleurs dans le monde, les villes ont souvent précédé l'organisation des états comme entités politiques. En Europe, leur ancrage social et historique leur a permis d'établir des rapports avec l'État central leur reconnaissant une autonomie politique et culturelle.

La situation canadienne de subordination des municipalités au pouvoir provincial a influencé leur évolution sur le plan de l'organisation territoriale, des champs de compétences, de la fiscalité et de l'exercice démocratique.

### 2.2. L'urbanisation à l'origine des premiers services à la propriété

Pour répondre aux besoins de croissance de l'urbanisation au tournant du siècle dernier, les municipalités ont dû développer graduellement une série de services à la propriété. Elles ont commencé par fournir des infrastructures de base : aménager les rues, assurer la distribution d'eau et construire les égouts, par la suite s'est greffée la distribution de gaz et de l'électricité. Plus remarquable, le développement du transport en commun est venu jouer le plus grand rôle dans le développement des villes, particulièrement à Montréal.

#### ENCADRÉ 1

### Aperçu historique de l'institution municipale au Québec

- Les premières institutions municipales ont vu le jour sous le régime français vers 1647 à Québec, Montréal et Trois-Rivières.
- Ces institutions naissantes ont été étouffées 50 ans après leur fondation pour éviter de reproduire en terre coloniale une forme d'organisation locale susceptible de diminuer l'autorité du roi.
- Ce vide a conféré à la paroisse un rôle dépassant largement le cadre religieux et favorisé son enracinement dans le tissu social.
- Sous le régime britannique, Lord Durham proposa à la suite de l'insurrection de 1837-1838 la création d'institutions municipales, notamment, pour donner au peuple une certaine autorité sur ses affaires régionales.
- Plusieurs réformes sont introduites entre 1840 et 1847 créant des institutions municipales locales et régionales, ainsi que des corporations scolaires.
- En 1855, adoption de l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada, qui a jeté les bases du système municipal actuel. On comptait alors 428 municipalités locales.
- En 1867, les provinces se voient conférer une compétence exclusive en matière d'institutions municipales avec l'adoption de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.
- Dès 1870, l'Assemblée nationale adopte un premier code municipal, et un nouveau code en 1916, ceux-ci maintiennent les structures municipales prévues par la loi de 1855.
- Face aux problèmes de l'urbanisation croissante, le gouvernement adopte en 1876 une loi particulière pour les villes leur conférant des pouvoirs additionnels, cette loi deviendra en 1902 la Loi des cités et villes.
- En 1918, le gouvernement du Québec crée un ministère des Affaires municipales.

### 2.3. La Grande Crise et le début des services à la personne

En plus des services à la propriété, les municipalités ont vu leur fonction s'étendre aux services à la personne lors de la grande dépression et souvent par l'obligation des lois provinciales. Ainsi, le gouvernement du Québec a saisi ses pouvoirs législatifs dans le domaine municipal pour obliger les municipalités à assumer certains services d'assistance publique. Il institua qu'elles contribuent aux frais d'hospitalisation des indigents (1921); aux frais de garde des enfants et à leurs dépenses de transport (1944, 1949); aux dépenses de secours aux chômeurs (1930, 1931, 1935).

L'hygiène et la santé publique constituent un autre domaine où les obligations gouvernementales se sont succédé à un rythme soutenu (1888, 1901, 1928, 1930). En matière d'habitation, une série de règlements ont été mis en œuvre jusque dans les années 1950 pour combattre

l'insalubrité dans le contexte de l'industrialisation. Puis, dans les années d'après-guerre, des programmes gouvernementaux ont favorisé la démocratisation du crédit hypothécaire pour l'achat de maisons neuves, la réhabilitation des quartiers, et la rénovation urbaine et résidentielle.

Le fardeau de ces responsabilités sociales grandissantes a grevé lourdement le budget des principales villes, et ce, jusqu'au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale qui a réduit le nombre de personnes ayant besoin d'assistance. Avec la Révolution tranquille s'amorce, au milieu des années 60, un chapitre nouveau prônant la centralisation pour valoriser des principes d'universalité et de redistribution. Les municipalités ont ainsi été écartées des domaines sociaux, au profit des structures administratives des réseaux publics et des programmes sectoriels uniformes.

## Les rapports traitants de la fiscalité municipale

### Rapport Tremblay, 1956 (recommandations)

- Maintien du seul véritable impôt local : l'impôt foncier, et amélioration de son rendement (évaluation foncière scientifique, compensations en-lieu de taxes).
- Partage d'une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers et les successions.
- Redistribution d'un certain pourcentage de la taxe de vente à toutes les municipalités (Montréal dans les années 30 et d'autres municipalités en 1944 avaient été autorisées à percevoir cette taxe).
- Les recommandations du Rapport Tremblay n'ont pas été appliquées, le problème de la fiscalité municipale demeure entier au début des années 60.

### Rapport Bélanger, 1965 (recommandations)

- Maintien de l'impôt foncier et son amélioration (évaluation foncière, régime d'exemptions...).
- Généralisation de la taxe de vente à l'échelle du Québec et le partage de ses fruits entre le gouvernement et les municipalités.
  - La taxe de vente soit établie à 6 %, le tiers serait remis aux municipalités;
  - La part de chaque municipalité soit calculée selon des proportions tenant compte des montants de taxes de vente perçus i) sur son territoire, ii) sa région économique et iii) dans la province.
- Maintien des subventions conditionnelles en privilégiant leur affectation aux immobilisations, en tenant compte de la capacité financière des municipalités et leur taux de chômage.

### Rapport Castonguay, 1976

Le Groupe de travail sur l'urbanisation présidé par Claude Castonguay ne traitait pas spécifiquement les questions fiscales. Il avait pour mandat de formuler les lignes directrices d'une politique générale d'urbanisation. Il recommandait le regroupement des municipalités d'une même agglomération.

### Conférences Québec – municipalités, 1975 et 1978 (Rapport du ministère des Affaires municipales)

- Doublement des dépenses municipales entre 1968 et 1975. Nécessité d'élargir les sources de revenus.
- Propositions soumises par le ministère : perspective d'autonomie fiscale des municipalités; récupération de l'impôt foncier des commissions scolaires; révision des en-lieu de taxes; taxes sur les transactions immobilières; taxes sur les plaques d'immatriculation.
- Rattacher les subventions à l'achat et à la mise en place d'équipement et non au fonctionnement des services.
- Ces propositions constitueront les bases de la réforme de 1980, discutée lors de la Conférence Québec-Municipalités de 1978.

## 2.4. La précarisation des finances municipales

Les finances municipales se sont précarisées au fil du temps en raison d'une croissance nettement insuffisante de leurs revenus (+6 % entre 1939 et 1952) par rapport à celle de la population (+35 %)<sup>1</sup>. Pendant cette période<sup>2</sup>, les revenus du gouvernement fédéral ont quintuplé et ceux du gouvernement provincial ont presque doublé. Les responsabilités qu'entraîne l'industrialisation de l'économie, conjuguées aux exigences imposées par le gouvernement provincial, ont participé à la détérioration des finances des municipalités.

La Commission Tremblay a été la première en 1956 à attirer l'attention des gouvernements sur la nécessité d'une réforme fiscale dans le domaine municipal. Son rapport a eu l'audace de recommander notamment l'affectation d'une partie de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les successions aux finances locales.

En l'absence de progrès, la Commission Bélanger allait prendre le relais: son rapport publié en 1965 recommandait, entre autres, la généralisation et le partage entre Québec et les municipalités du produit de la taxe de vente. Celle-ci était déjà en vigueur dans quelques grandes villes.

## 2.5. La réforme de 1980 : autonomie locale et repli de la diversification fiscale

Préparée de longue haleine, la réforme de 1980 a eu le plus d'impact non seulement sur le financement des services municipaux, mais également sur la démocratie municipale et sur l'aménagement et l'urbanisme. Sur le plan fiscal, l'objectif fondamental visait le renforcement de l'autonomie locale et la revalorisation du pouvoir local. Dans cet esprit, les municipalités ont eu accès à la quasi-exclusivité du champ foncier pour tirer des revenus autonomes sûrs et prévisibles; en contrepartie, les transferts gouvernementaux issus de la taxe de vente allaient être éliminés.

Dès ses premières années, cette réforme a eu des effets positifs. La situation financière des municipalités s'est améliorée au moment où la récession du début des années 80 se déclarait.

Toutefois, la solution trouvée a eu tôt fait de se transformer en nouveau problème. Rapidement s'est installée une dépendance quasi totale des municipalités québécoises envers l'impôt foncier. Celles-ci évoluaient ainsi à contre-

courant des municipalités américaines et ontariennes qui voyaient, au même moment, leurs sources de revenus se diversifier.

Dans une telle situation, le poids financier des nouvelles responsabilités confiées aux municipalités, que ce soit en raison d'un retrait du gouvernement ou de besoins nouveaux de la population, se portait donc essentiellement sur les épaules des propriétaires immobiliers et résidentiels.

Ce manque de diversification des sources de revenus participe à la pression pour l'étalement urbain. La planification et la gestion de l'espace urbain sont en effet fortement influencées par la structure fiscale majoritairement axée sur l'impôt foncier. En d'autres mots, pour avoir plus de revenus, une ville n'a d'autre choix que d'étendre son périmètre urbain.

En somme, le bilan positif des premières années de cette réforme n'a pas résisté au passage des ans. L'impôt foncier ne peut plus générer à lui seul les revenus nécessaires au financement de l'ensemble des responsabilités des municipalités d'aujourd'hui. Ce financement à robinet unique est d'autre part mal adapté aux mutations de l'économie et à l'aménagement durable du territoire.

Si cette réforme n'a pas apporté de solution durable à la question du financement des municipalités, elle aura aussi laissé en plan la notion d'autonomie des municipalités. Le mot lui-même aura été plus d'une fois entendu, mais dans les faits, la tension persiste entre la conception traditionnelle de la municipalité comme administration dispensatrice de services et celle plus contemporaine d'un palier de gouvernement largement autonome. Certes, une dynamique de partenariat s'est installée entre les municipalités et le gouvernement. Mais beaucoup de progrès doit être accompli, le gouvernement n'hésitant pas à « enrégimenter » les municipalités dans l'atteinte de ses propres objectifs<sup>3</sup>.

### Impact immédiat de la réforme de 1980 sur les finances municipales

En l'espace de deux ans, entre 1979 et 1981, la réforme a transformé la structure des revenus des municipalités :

- La part des taxes foncières passe de 59,4 % à 70,2 %;
- La part de la taxe de vente et autres transferts inconditionnels chute de 18,3 % à 0,9 %;
- La part des compensations tenant lieu de taxes s'améliore de 4,4 % à 10,8 %.

#### ENCADRÉ 3

<sup>1</sup> Données issues du Rapport Tremblay, 1956, citées dans le rapport de la Commission d'étude sur les municipalités, 1985, p.43.

<sup>2</sup> En dollars constants de 1926 (base 100), les revenus fédéraux sont passés de 132,7 à 665,9 entre 1939 et 1952. Ceux des provinces de 213,8 à 410,9. Ceux des municipalités de 124,2 à 131,6. Source : Rapport Tremblay, 1956, vol. III, Tome II, p.290, cité dans le rapport de la Commission d'étude sur les municipalités, 1985, p.43.

<sup>3</sup> Lire à ce sujet *Le monde municipal québécois 2002-2012 : Changer les façons de voir pour changer les façons de faire*. G. DIVAY, J.-P. COLLIN, A. GERMAIN, P.-J. HAMEL, M. POLÈSE, A.-M. SÉGUIN, G. SÉNÉCAL, INRS, 2002.

# 3. LES ATOUTS ET LES LACUNES DE LA MUNICIPALITÉ D'AUJOURD'HUI

Les municipalités québécoises abordent les défis du XXI<sup>e</sup> siècle avec des atouts indéniables et des lacunes connues alors que de nouveaux risques se profilent et de nouvelles possibilités s'ouvrent. Les consultations menées auprès des élus ont permis d'enrichir et de préciser un diagnostic établi avec des experts. Nous présentons un sommaire de ce diagnostic portant sur chacune des cinq dimensions suivantes : i) la démocratie; ii) les compétences; iii) les finances; iv) les pouvoirs et v) les alliances.

## 3.1. La démocratie municipale

### Forces et avantages

- Proximité des élus et leur contact au quotidien avec les besoins des citoyens
- Légitimité démocratique que procure l'élection au suffrage direct pour les maires et les conseillers
- Rôle dans la cohabitation et le bon voisinage, les règles du vivre ensemble
- Initiatives municipales pour rejoindre et informer les citoyens (Web-difusion, Web 2.0)
- Les acquis de transparence et d'ouverture ; séances publiques du conseil municipal, documentations et avis publics

### Menaces et risques

- Manque de relève politique et bénévole
- Dévalorisation de la fonction politique locale
- Risques liés au mode de financement des élections municipales
- Craintes d'imposition de réorganisation ne respectant pas l'intégrité des communautés
- Le détournement facile des mécanismes de consultation par des minorités aux dépens de l'intérêt général
- Les moyens à développer pour gérer les questions d'acceptabilité sociale, notamment pour les projets énergétiques ou miniers sur le territoire

### Faiblesses et écueils

- Méconnaissance des responsabilités municipales et du rôle des élus
- Cas de dysfonctionnements et de problèmes d'éthique
- Participation aux élections inférieures par rapport aux autres paliers
- Représentation des femmes plus faible qu'aux autres paliers
- Érosion du pouvoir politique local en raison du surencadrement imposé par le gouvernement

### Potentiels et occasions

- Intérêt social pour le local : attachement élevé au milieu (60 %) et optimisme des citoyens quant à l'avenir de leur municipalité (76 %)
- La proximité et la confiance qu'elle peut engendrer : confiance relative à l'endroit de l' élu municipal trois fois supérieure celle des élus des autres paliers
- Nouvelles formes de participation citoyenne possibles par le numérique
- Mécanismes et lieux de participation en amont (conseils de quartier, partis politiques municipaux)
- Le potentiel qu'offre le développement durable comme démarche valorisant la démocratie municipale



### 3.2. Les compétences municipales

#### Forces et avantages

- Leadership influent dans des domaines d'avenir : mobilité, développement durable, virage écoresponsable
- Incidence forte sur la cohésion sociale et le dynamisme culturel local
- Rôle catalyseur de développement économique et leadership sur les créneaux de développement porteurs
- Degré d'influence sur les déterminants de la santé (aménagement, urbanisme, mobilité, environnement)
- Compétences et l'expérience professionnelle de la fonction publique municipale
- Réactivité et capacité d'adaptation face à l'évolution des besoins sociaux

#### Menaces et risques

- Dégradation de l'état des infrastructures publiques
- Capacités requises pour la gestion de la diversité et l'adaptation au vieillissement
- Vulnérabilité face aux conséquences des changements climatiques
- Changements induits par la hausse du coût de l'énergie
- Impacts négatifs sur la productivité à l'échelle du territoire (congestions routières, état des infrastructures)

#### Faiblesses et écueils

- Fonctionnement en silos dans les réseaux publics : sous-utilisation des équipements et services, dédoublement, inefficience
- Habitudes d'aménagement des dernières décennies et l'étalement urbain
- Carcan réglementaire et surencadrement des compétences par les ministères
- Difficulté d'arrimage entre les objectifs des programmes et les priorités municipales
- Difficulté de planification à long terme des investissements compte tenu des échéances plus courtes des programmes
- Faible reconnaissance du rôle des municipalités dans le développement économique

#### Potentails et occasions

- Meilleure coordination entre l'aménagement et la mobilité
- Prise en compte des externalités en amont des développements (services, immobilisations)
- Économies et gains d'efficacité dans la fourniture des services publics
- Approche territoriale intégrée plus appropriée à une réponse cohérente aux problématiques locales (santé, services sociaux...)
- Gains d'efficacité et innovation sociale avec les technologies numériques
- Gains possibles par le recours à des ententes intermunicipales et aux partages de services
- Échelle locale offre une souplesse de mener des expérimentations et des projets pilotes plus grande que pour le palier provincial

### 3.3. Les finances municipales

#### Forces et avantages

- Prévisibilité appropriée de l'impôt foncier compte tenu des engagements municipaux à long terme
- Répercussions moindres et retardées dans le temps des effets de la récession économique sur les valeurs foncières
- Absence d'évasion fiscale, facilité de perception des taxes foncières
- Progrès dans la tarification
- Succès du financement de la collecte sélective (responsabilité des producteurs)

#### Menaces et risques

- Coût à long terme de l'étalement urbain
- Décrochage entre la croissance économique et la base foncière : part croissante de la nouvelle économie
- Plus faible accès à la propriété au Québec par rapport au reste du Canada et le creusement des disparités sociales
- Risques associés au marché immobilier dans un contexte de vieillissement
- Poids élevé du service de la dette et la vulnérabilité plus grande face aux fluctuations des taux d'intérêt

#### Faiblesses et écueils

- Régime fiscal peu diversifié, générant une croissance des revenus faible et en retard par rapport à la croissance démographique et économique
- L'impôt foncier ne tient pas compte de la capacité de payer et ne reflète pas proportionnellement les services reçus (inadéquation entre les responsabilités et les sources de revenus)
- Niveau d'endettement élevé des municipalités et capacités restreintes de réinvestissement
- Déficit des régimes de retraite des employés municipaux
- Régime fiscal peu incitatif pour le développement durable, encourageant plutôt le développement immobilier et l'étalement

#### Potentiels et occasions

- Nouvelles approches misant sur la responsabilisation des citoyens à l'égard des coûts des différents services (réforme environnementale des prix, les budgets intelligents, tarification, redevance de développement)
- Accès à une nouvelle assiette fiscale dynamique et évolutive : Partage des revenus fiscaux générés par la création de richesse
- Accès au marché financier, financement des infrastructures
- Participation au marché du carbone

### 3.4. Les pouvoirs des municipalités

#### Forces et avantages

- Levier des pouvoirs en aménagement et urbanisme et capacité d'influencer à long terme le développement
- Autonomie pour déterminer l'étendue et le contenu des services municipaux
- Plus grande proximité des élus et légitimité démocratique pour traduire les besoins des citoyens
- Vue d'ensemble sur la communauté et l'arbitrage entre ses différentes priorités et secteurs
- Pouvoirs de définir les règles de cohabitation, du bon voisinage, et du vivre ensemble

#### Menaces et risques

- Rigidités contraignantes voire dépassées du cadre législatif
- Émergence de nouvelles demandes sociales et/ou l'abandon de certaines responsabilités sociales par les gouvernements
- Approche de régionalisation accentuant les rigidités de l'organisation territoriale aux dépens de la souplesse et de la subsidiarité
- Le manque de solidarité municipale sur les enjeux politiques communs

#### Faiblesses et écueils

- Statut inférieur soumis au pouvoir législatif et réglementaire du palier provincial
- Érosion de la marge de manœuvre en raison des moyens affectés aux diverses exigences gouvernementales
- Carcan rigide des politiques sectorielles et leur manque d'adaptation
- Effets pervers et complexités causés par la délégation de responsabilités à différents échelons par les ministères
- Marges de manœuvre réduites pour les relations de travail
- Pouvoir de négociation fragmenté du monde municipal

#### Potentiels et occasions

- Reconnaissance du rôle moderne des municipalités et partage plus efficient des responsabilités entre les paliers de gouvernement
- Appropriation des leviers supralocaux et régionaux par les élus municipaux
- Mobilisation des forces vives par un leadership municipal stimulant de nouvelles initiatives

### 3.5. Les alliances

#### Forces et avantages

- Réseaux universitaire et collégial bien répartis sur l'ensemble du territoire
- Participation municipale à des forums internationaux (grands lacs, francophonie...)
- Expertise de coopération avec les municipalités du sud (Haïti)
- Solidarité entre les municipalités lors d'événements exceptionnels
- Exemples de partenariats locaux probants (municipalité, commission scolaire)
- Expertises des intervenants locaux: communautaire, économie sociale

#### Menaces et risques

- Concurrence des municipalités canadiennes et internationales sur des créneaux porteurs pour les municipalités québécoises (R&D, étudiants étrangers)
- Faiblesse de la culture des relations internationales et l'effet des préjugés envers les missions à l'étranger
- Le manque de solidarité municipale sur des enjeux politiques communs

#### Faiblesses et écueils

- Difficultés d'arrimage avec les réseaux publics (éducation, services sociaux)
- Méconnaissance des différentes expériences territoriales et des retombées des ententes intermunicipales
- Manque d'arrimage des efforts de promotion et de coopération à l'échelle internationale entre les gouvernements et les municipalités

#### Potentiels et occasions

- Partenariat avec les intervenants locaux en économie sociale et communautaire
- Le rayonnement international des universités et les échanges économiques et académiques
- Les ententes sur la mobilité de la main-d'œuvre avec les pays européens de même que la coopération culturelle

# 4. LA RICHESSE DE LA DIVERSITÉ ET LE RISQUE DE LA DISPARITÉ

## 4.1. Le village, le quartier et la ville : identités et volonté de démarcation

Le milieu municipal québécois présente une grande diversité qui s'explique par l'histoire de l'occupation du territoire, de l'urbanisation et des mouvements migratoires. Des identités propres se sont forgées et l'appartenance à la communauté s'exprime avec une intensité variable sur le territoire. L'organisation municipale est, pour l'essentiel, le produit de cette évolution.

Cette diversité nourrit, au Québec comme ailleurs, un courant d'affirmation locale mettant en valeur les traits distinctifs et la personnalité de la communauté. Bien au-delà du marketing territorial, il s'agit d'un leitmotiv pour mobiliser, générer la fierté, renforcer l'attachement au milieu et son attractivité. La culture, l'économie, l'environnement, le patrimoine sont autant de terrains sur lesquels les municipalités cherchent à se démarquer les unes par rapport aux autres.

Par ailleurs, les clivages se redéfinissent entre le rural, le périurbain, l'urbain et au sein même des grandes villes entre différents quartiers et communautés. Les mouvements migratoires, les technologies, le travail à distance et le navettage notamment façonnent une toile d'interdépendances et une diversification des appartenances. Le sondage mené dans le cadre de ce chantier montre d'ailleurs que seule une minorité réserve son attachement à une seule entité territoriale.

## 4.2. La fragmentation du tissu municipal

Il est vrai que le Québec se distingue à l'échelle canadienne par le nombre élevé de ses municipalités locales. L'Ontario compte deux fois moins de municipalités pour une population supérieure en nombre à celle du Québec. La comparaison ne peut toutefois se limiter aux chiffres, puisque les réalités historiques inscrites sur le territoire, comme l'étendue de la zone habitée, les distances entre les municipalités et leur éparpillement géographique expliquent notamment leur nombre au Québec.

Le débat sur les structures municipales revient à l'ordre du jour depuis les années 1950. Dans le contexte d'alors, dominé par la standardisation des services publics, il n'est pas étonnant que la plupart des rapports touchant le monde municipal aient recommandé le regroupement des municipalités. Par la suite, c'est la thèse des économies d'échelle et de la rationalisation qui ont servi de justificatifs pour les mêmes recommandations.

Le nombre et la configuration des municipalités en 2030 seront sans doute différents de ce que l'on connaît en 2012. Par leur ampleur, les défis qui se profilent rendront des ajustements plus nécessaires particulièrement là où les capacités techniques et administratives sont trop limitées ou morcelées. Les consultations menées dans le cadre de cette démarche montrent un parti pris pour une évolution de l'organisation municipale venant de la base plutôt qu'imposée par le gouvernement. Autrement dit, le principe de l'autonomie locale dicte le respect d'une évolution qui soit l'expression d'ententes locales volontaires. Force est de constater l'importance exprimée par les élus des municipalités de l'Île de Montréal, de préserver l'intégrité des municipalités et la tradition de démocratie locale et de participation qui caractérisent plusieurs communautés.

Les recompositions imposées d'en haut – qu'elles passent par des fusions ou par un encadrement contraignant dans des structures régionales – se heurtent inévitablement à la réalité de structures démocratiques solidement ancrées dans la vie des communautés. Cela ne signifie pas pour autant que le respect de l'autonomie locale ne peut mener qu'au statu quo. Le tissu municipal est loin d'être figé et immuable; le nombre de municipalités n'a cessé de diminuer et des initiatives et ententes répondant à des réalités bien différentes continuent de voir le jour.

# LES MUNICIPALITÉS AU CŒUR DES DÉFIS DU QUÉBEC

La mission des villes et villages est désormais, aujourd'hui et demain, d'assurer le mieux-vivre de leurs citoyens.

**DENIS LAPOINTE**

MAIRE DE LA VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

L'histoire nous montre qu'il y a de ces grands moments qui permettent aux sociétés de se développer et d'évoluer dans l'intérêt de la population qui les compose. Un grand moment d'innovation n'émerge pas par enchantement, il dépend de la capacité des acteurs d'en saisir l'opportunité. Rares ont été, dans l'histoire du monde municipal, les réflexions aussi profondes sur ce que veulent devenir les villes et les municipalités du Québec. Le présent Livre blanc renferme les propositions pour initier un de ces grands moments.

**BERNARD SÉVIGNY**

MAIRE DE SHERBROOKE

Les municipalités de demain doivent miser sur la simplicité et l'efficacité pour mieux répondre aux attentes des citoyens, et conserver leur confiance. Ensemble, il faudra gérer le changement en s'inspirant des meilleures pratiques, et reconnaître et exploiter à fond le potentiel économique, social et environnemental de nos territoires. La gestion responsable d'une municipalité est l'affaire de l'innovation, du savoir et des résultats sur le terrain!

**ROBERT COUTU**

MAIRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL-EST

La municipalité que j'aimerais laisser en héritage en est une où tous et chacun vivent à fond leurs rêves. Un milieu de vie où les valeurs de respect, de justice sociale et de solidarité trouvent tout leur sens. Un environnement encourageant le dépassement de soi et construit pour les générations présentes et futures.

**RICHARD GOULET**

MAIRE DE GRANBY

L'ordre de gouvernement municipal en est un de proximité et est au cœur de la mouvance organisationnelle de la société d'aujourd'hui et celle de demain. Le pouvoir nous y est prêt! Les mots imputabilité, responsabilité, devoir et engagement pour être redessinés, plus belleme nt rêvés et plus totalement réinventés doivent être accompagnés d'une reconnaissance complète de son rôle politique et être soutenus par des leviers financiers plus appropriés.

**CHANTAL DESCHAMPS**

MAIRESSE DE LA VILLE DE REPENTIGNY

La municipalité de demain se développera de façon dynamique et transparente en mettant toujours au cœur de ses priorités le bien-être de la communauté qui la façonne. Elle se souviendra de sa propre histoire qui la rend unique, en mettant en valeur son patrimoine bâti et en protégeant ses richesses naturelles essentielles à son existence. Sa gouvernance sera fondée sur l'engagement citoyen qui permettra d'innover pour trouver des solutions concrètes et économiques aux besoins de la population, tout en tissant davantage des liens étroits entre les générations actuelles et futures.

**MAUDE LABERGE**

CONSEILLÈRE MUNICIPALE DE LA MUNICIPALITÉ DE

SAINTE-MARTINE

MEMBRE DE LA COMMISSION DES JEUNES ÉLUS ET ÉLUES

# 5. LES TENDANCES MONDIALES SE VIVENT LOCALEMENT

La municipalité de demain évoluera dans un environnement transformé dont les forces de changement sont déjà à l'œuvre. L'ampleur des changements attendus et leur degré de fiabilité sont discutables pour le très long terme. Plus lisible, un horizon d'une quinzaine d'années permet de cerner quatre tendances lourdes qui ne manqueront pas de façonner l'avenir des communautés. Il s'agit respectivement de la globalisation, du numérique, du couple énergie-climat et, finalement, de la démographie.

puisqu'elle se joue sur des critères plus larges de l'attractivité (qualité de vie, culture, intensité des connexions sociales, écosystème d'entreprises, innovation, climat de créativité, recherche). Plus que jamais, la réussite économique, même à l'échelle internationale, se construit dans le milieu local.

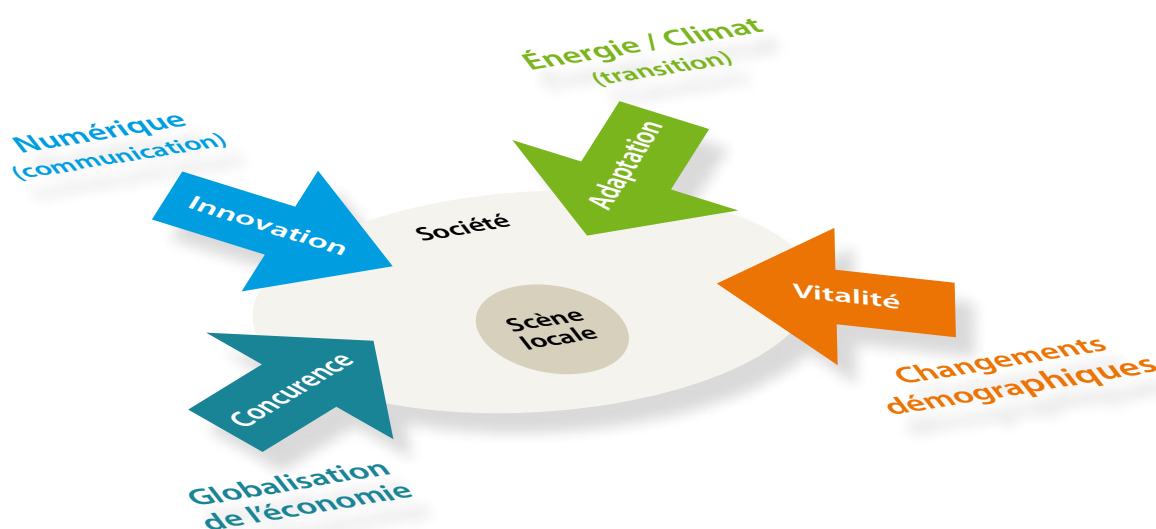


Figure 1  
**La scène locale sous les influences globales**

## 5.1. Les collectivités dans une course globale

Depuis les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'ouverture des frontières a réduit l'influence qu'avaient les états sur les règles commerciales et sur les dispositifs protectionnistes. Les villes et les collectivités se trouvent plus exposées, aux premières loges d'une concurrence globale. De plus en plus, elles se livrent une course pour attirer les activités et les talents. La grande mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre aiguise davantage cette compétition, qui n'a pas pour seul terrain l'environnement d'affaires (coûts fonciers, taxation, infrastructures, main-d'œuvre, accès au marché),

L'urbanisation galopante au Sud alimente le poids de nouveaux pôles urbains sur l'échiquier international. Pendant que les anciennes puissances économiques (Europe, États-Unis) traversent une grave crise d'endettement limitant leur marge de manœuvre financière, les surplus accumulés par les pays émergents soutiennent un rythme d'investissement dans les infrastructures et les grands projets qui renforcent la compétitivité et la croissance forte de nombreux pôles urbains. La concurrence entre les grandes villes est plus présente en Amérique du Nord où leur poids sur les plans démographique et économique est bien plus important que partout ailleurs sur la planète (voir encadré 5).

## L'Asie, nouveau centre de gravité de l'économie mondiale

- 30 % du PIB mondial, 35 % des exportations mondiales, tel sera le poids de l'Asie en 2025;
- La Chine représentera la 2<sup>e</sup> puissance économique, l'Inde sera au 6<sup>e</sup> rang en 2025;
- 20 % de la R&D mondiale, la part de la Chine et de l'Inde à l'horizon 2025;
- 1 milliard d'êtres humains de plus sur la planète en 2025 par rapport à 2011;
- 95 % de l'expansion urbaine s'effectuera dans le Sud.

Sources : Commission européenne, Le monde en 2025 : la montée en puissance de l'Asie et la transition socio-écologique.

## Poids relatif des grandes villes

- Chine : 710 municipalités de plus de 200 000 habitants, 48 % de la population et 78 % du PIB ; un écart de croissance économique 283 % supérieur au reste du pays;
- Amérique latine : 289 villes de plus de 200 000 habitants, 55 % de la population et 76 % du PIB; un écart croissance 157 % supérieur;
- Europe de l'Ouest : 186 villes de plus de 150 000 habitants, 58 % de la population; 64 % du PIB; écart de croissance de 30 % supérieur;
- États-Unis : 259 villes de plus de 150 000 habitants, 80 % de la population; 84 % du PIB; écart de croissance 34 % supérieur au reste de l'économie;
- Canada : 28 régions métropolitaines (RMR) de plus de 150 000 habitants; 67 % de la population. Le Québec compte 6 RMR réalisant 74 % du PIB (ISQ, StatCan)

Sources : Urban America: US cities in the global economy; The McKinsey Global Institute (MGI), 2012.

Avec la mondialisation, on assiste à une expansion des multinationales et une segmentation de la chaîne de valeur dans certaines industries qui créent de nouvelles interdépendances entre des villes géographiquement lointaines. L'intensification des échanges et des flux d'information qui en résulte engendre des occasions pour le milieu économique, culturel et universitaire.

La mondialisation a profité au Québec. L'ouverture des marchés, amorcée avec le libre-échange Canada-États-Unis, a donné un élan historique aux exportations et fortement stimulé la création d'emplois. Également, les consommateurs ont bénéficié de l'abondance de produits bon marché fabriqués dans des pays à faible coût de main-d'œuvre. La hausse du coût de la vie s'en est ainsi trouvée freinée. Mais cela a un prix. C'est la délocalisation massive des emplois manufacturiers vers les pays émergents. Dans

ce mouvement, le secteur des services et celui des hautes technologies prenaient le relais de la croissance dans les pays industrialisés. Or, aujourd'hui, ce sont les filières de haute technologie qui sont convoitées par l'Inde et la Chine. L'Asie, devenue au fil des ans l'« atelier » du monde, s'affirme de plus en plus en tant que pôle mondial de technologie et d'innovation (voir encadré 4). Ces tendances lourdes combinées aux aléas de la crise financière, dont les effets persistent depuis 2008, invitent à des stratégies économiques optimisant les interventions des différents paliers de gouvernement dans une action concertée. La création d'emplois dans les créneaux porteurs de la nouvelle économie et l'amélioration de la productivité globale par l'optimisation des infrastructures et de l'aménagement paraissent, à cet égard, comme deux objectifs importants nécessitant un partage efficient des responsabilités et leur arimage entre l'État et les municipalités.



## 5.2. L'expansion diffuse du numérique

La montée fulgurante des technologies numériques dans les sphères de la vie privée et publique influence considérablement le rythme et la nature des transformations socioéconomiques. En quelques années, Internet s'est imposé comme une plateforme d'échanges sans précédent dans l'histoire à tel point qu'un nombre incalculable d'activités humaines en dépend.

Le territoire numérique s'étend inexorablement. Pucés, capteurs, appareils intelligents équipent l'espace et fournissent un flux incessant d'informations géolocalisées que des programmes et algorithmes croisent et analysent rapidement et à faible coût. Un potentiel d'innovation est ainsi disponible pouvant servir autant les institutions, l'entreprise privée que les citoyens. La municipalité peut s'en servir pour améliorer les services existants, pour en fournir de nouveaux ou pour mieux les adapter à des clientèles ou des secteurs particuliers. L'aménagement du territoire, la mobilité, l'utilisation des équipements, le niveau de satisfaction des usagers, la signalisation de bris ou de problèmes, les services aux personnes âgées et bien d'autres domaines peuvent être touchés.

Le numérique c'est aussi un espace de participation qui redéfinit même le concept d'innovation. Moins cantonnée à l'intérieur des organisations, l'innovation se décentralise grâce aux réseaux et implique l'utilisateur dans la conception des solutions. Cette tendance concerne aussi les municipalités comme institutions puisque les citoyens peuvent être les coauteurs des réponses à leurs besoins. Il y a là un potentiel de nouvelles idées, de créativité, mais aussi une valorisation d'une participation constructive et un élargissement de l'espace de la démocratie.

Sans être une panacée, le numérique apporte des solutions et de nouvelles perspectives. Les approches peuvent varier et évoluer, l'institution municipale peut difficilement ignorer ce nouvel espace dans la municipalité, les réseaux qui l'irriguent et les communautés qui l'animent.

## 5.3. La transition dans les énergies et le climat

### La transition du modèle énergétique

Le couple climat-énergie n'a jamais paru aussi lié et au cœur d'une transition historique qui atteint la planète entière. Tout le modèle énergétique est remis en question pour des raisons à la fois environnementales et économiques. Ainsi, pour des raisons environnementales, un vaste mouvement de réduction des gaz à effet de serre (GES) a été entrepris et il entraîne des changements économiques profonds; il nécessite des innovations dans l'amélioration des procédés industriels, par exemple, et force le monde à se préparer à rompre sa dépendance envers les sources d'énergie fossile. Mais le tableau est très complexe et des phénomènes contradictoires agissent. Ainsi, la croissance de la demande mondiale et la limitation des capacités de production augurent d'une hausse inéluctable des prix des énergies fossiles, mais l'arrivée récente de quantités importantes de gaz naturel sur le marché nord-américain vient changer la donne.

On se retrouve donc dans un contexte instable, une époque de transition. Selon leur rythme et leur ampleur, les chocs propres à cette période auront des répercussions sur les comportements des individus et des entreprises notamment en termes de mobilité et de choix de localisation. Les outils d'aménagement du territoire combinés aux modes de transport paraissent plus que jamais au centre des stratégies visant à la fois à réduire la vulnérabilité économique des collectivités et à améliorer leur bilan environnemental.

### Les changements climatiques

En toile de fond à cette transition de nos modèles énergétiques se trouvent les changements climatiques. Les effets sont bien réels et ils se font d'abord sentir sur les villes et les collectivités. On estime à 5 milliards \$ le coût économique du réchauffement pour le Canada en 2020. Cette facture serait multipliée par 4 voire par 8 à l'horizon 2050<sup>4</sup>. L'amplification de la variabilité du climat sollicite les efforts des municipalités (sécurité civile, plan d'urgence, aménagement) pour gérer des épisodes ou des événements (chaleur accablante, inondations) dont la fré-

<sup>4</sup>Source : Table nationale sur l'environnement et l'économie, 2011.

## Le changement démographique en chiffres

**891 000** : le nombre de Québécois de plus en 2031 par rapport à 2011

**+ 18 %** : la croissance du nombre de ménages est supérieure à celle de la population (12 %), et ce en raison de la baisse de la taille des ménages;

**+ 1 million** : l'augmentation du nombre d'ainés de plus entre 2011 et 2031, une hausse de 80 %;

**x 2** : doublement du nombre d'ainés de plus de 75 ans entre 2011 et 2031, pour atteindre 1,125 million de personnes;

**- 184 500** : la baisse absolue du nombre de personnes en âge de travailler (20-64 ans) en 2031 par rapport à 2011;

**2029** : l'année où les naissances ne compenseront plus les décès, l'accroissement de la population sera tiré par l'immigration seule;

**2021 à 2026** : les années où l'indice de remplacement de la main-d'œuvre atteindrait un creux (74) avec les difficultés de recrutement;

**236** : le nombre de municipalités avec moins de 50 % de la population en âge de travailler en 2024 (14 municipalités en 2009);

**496** : le nombre de municipalités avec plus du quart de la population constituée d'ainés en 2024 (26 municipalités en 2009).

Source : Compilations à partir des données de l'Institut de la statistique du Québec.

quence de survenue sera croissante. Alors que certains phénomènes restent localisés (érosion des berges, smog), d'autres sont plus généralisés. Il s'y ajoute des enjeux de santé publique. Les émissions de gaz détériorent la qualité de l'air et le réchauffement provoque une augmentation de l'activité biologique susceptible de provoquer des infections de toutes sortes.

Les municipalités doivent tenir compte de ces phénomènes dans leurs stratégies d'aménagement. Elles vont tenter d'en atténuer les conséquences et les coûts. Par exemple, elles vont intensifier leurs projets de verdissement pour réduire le ruissellement pluvial; ce qui est un choix plus économique et durable que l'investissement coûteux que nécessiterait l'augmentation de la capacité des infrastructures d'évacuation.

### 5.4. Les changements démographiques et la demande sociale

#### Le vieillissement et l'immigration

Ce sont toutefois les changements démographiques qui auront le plus d'impact sur nos collectivités dans les prochaines années, touchant toutes les sphères économiques

et sociales. En 2031, le Québec comptera près de 900 000 personnes de plus qu'aujourd'hui et quelque 622 000 ménages de plus. Deux phénomènes doivent être pris en compte.

D'une part, le vieillissement de la population se fera sentir de façon remarquable (hausse du nombre d'ainés de 80 % et baisse des adultes de près de 4 %). D'autre part, l'immigration s'imposera comme le seul moteur de la croissance de la population, avec le tarissement de l'accroissement naturel.

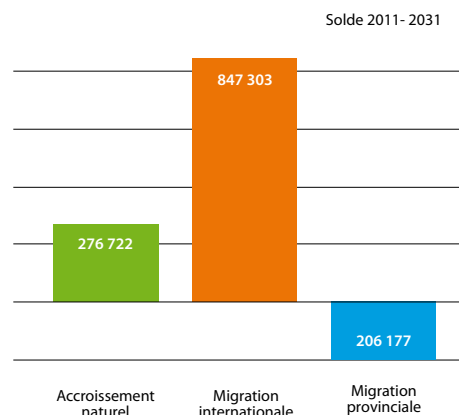
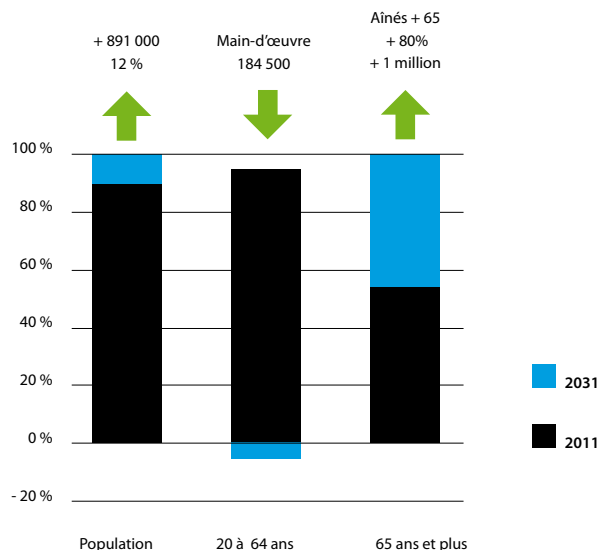
Au moins, trois conséquences majeures se dessinent pour toute la société québécoise :

1) L'enjeu des pénuries de main-d'œuvre sera prédominant, voire alarmant, pour une grande partie des municipalités québécoises. Plus de 230 d'entre elles compteront en 2024 moins d'une personne sur deux en âge de travailler. Le capital humain sera d'autant plus stratégique dans une économie et une société dominées par le savoir, alors que les chiffres actuels sur l'analphabétisme au Québec appellent à la mobilisation<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Selon les résultats de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation et les compétences des adultes (EIACA), 49 % des Québécois, âgés de 16 à 65 ans, ont des difficultés de lecture. Parmi ceux-ci, 800 000 adultes sont analphabètes. Source : Fondation sur l'alphabétisation.

Figure 2

**Viellissement et croissance par l'immigration 2011- 2031**



**Importance du vieillissement**

2) Le vieillissement a aussi de bons côtés. Il est l'illustration d'une amélioration de nos conditions de vie. Il ouvre aussi un champ de possibilités dans tous les domaines. L'expérience inestimable des aînés mérite d'être valorisée selon de nouvelles approches et conjuguées au capital humain des autres générations. La municipalité pourra y puiser des solutions et mobiliser un engagement profitable pour toute la communauté.

3) La concentration de l'immigration dans la métropole contribue à creuser les disparités régionales. Alors que les grandes villes voient leur capacité de gérer la diversité mise à l'épreuve et leurs ressources sollicitées par de nouveaux besoins sociaux et de logement, la réalité plus homogène d'autres municipalités et l'afflux de nouvelles populations exercent une pression sur la capacité de gérer la croissance.

Ces disparités montrent la diversité des défis locaux et l'ampleur des réponses que doivent apporter les municipalités. Et bien au-delà de celles-ci, le creusement des disparités interpelle le gouvernement du Québec dans son rôle de redistribution et de gestion des équilibres sociaux et économiques sur l'ensemble du territoire.

**Le « lieu » comme réponse aux courants émergents**

Cet embouteillage de changements (mondialisation, technologie, énergie, changements climatiques et démogra-

**Importance de l'immigration**

phiques) se concentre dans les municipalités. Il en ressort que le lieu sera au centre des enjeux à venir. Les municipalités sont ces lieux où s'exerce de plus en plus directement la compétition dans une économie mondialisée, elles sont et demeureront des lieux de vie où se tisse le lien social, où s'enracine l'appartenance à la communauté et d'où jaillit la créativité culturelle.

C'est là où la demande sociale s'exprime, évolue et se diversifie en raison des changements démographiques notamment. Aux valeurs environnementales, déjà bien présentes, s'ajoutent celles prônant la santé et de saines habitudes de vie. Des tendances connues reviennent sous de nouvelles formes comme le regain d'intérêt pour l'agriculture en ville, l'achat local et les marchés publics. D'un côté, les villes doivent se réinventer, tandis que de l'autre, l'attrait nouveau de la campagne fait accroître la population de plusieurs municipalités rurales. Et là aussi, de nouvelles demandes s'expriment et des défis de cohabitation surgissent.

En somme, toutes les forces de transformation qui caractérisent notre époque se vivent dans la cour des citoyens. Et les citoyens, qui voient se produire ces changements fondamentaux, ont besoin, par souci d'équilibre, de regagner le contrôle de leurs milieux de vie. D'une certaine manière, tout ramène à la municipalité.

# 6. LA CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS AUX DÉFIS QUI ATTENDENT LE QUÉBEC

Ensemble, les municipalités forment un réseau solidement implanté sur tout le territoire qui assume des compétences essentielles pour le Québec tant sur le plan social, environnemental qu'économique. Les tendances indiquent à quel point leur rôle se retrouve au cœur même des défis de société à venir, notamment pour la cohésion sociale, le virage écoresponsable et la création de richesse collective.

## 6.1. La cohésion sociale et le vivre ensemble

### Les tendances

La cohésion sociale sera un enjeu plus important à l'avenir en raison d'une diversité croissante tant générationnelle que culturelle de la société québécoise. De plus, la tendance à l'accroissement des inégalités amplifie les problématiques sociales auxquelles seront confrontées non seulement les municipalités, mais le secteur public local dans son ensemble.

Plus de diversité et plus d'inégalités rendent les besoins sociaux moins homogènes et les attentes plus différenciées entre les municipalités et à l'intérieur même de celles-ci. Les municipalités devront s'adapter à la complexité des changements sociaux, en plus de faire face aux situations problématiques dont l'ampleur s'accroît avec la taille des municipalités : l'itinérance, les poches de dévitalisation, l'exclusion sociale, etc.

### Le rôle des municipalités

La municipalité possède en effet, la capacité d'influer à long terme sur la cohésion sociale par le biais des outils d'aménagement et d'urbanisme pour favoriser une mixité sociale, des aménagements favorisant les brassages et les échanges propices à une vie communautaire riche. Elle assure aussi la cohabitation harmonieuse par la réglementation qui encadre l'espace public.

La municipalité a la capacité de mobiliser une panoplie de services (sécurité, services communautaires, logement social, installations sportives, loisirs, culture, biblio-

thèque) et de les adapter selon l'importance des besoins locaux pour des clientèles vulnérables, des aînés, des personnes immigrantes, des jeunes, etc. Les politiques municipales familiales, sociales, culturelles ou d'immigration permettent, dans une certaine mesure, de mobiliser en plus les services d'organismes associatifs ou parapublics – fort présents dans le domaine communautaire – autour de problématiques et d'objectifs communs.

Les différentes responsabilités sociales fondent une action éminemment redistributrice de la municipalité. Cette redistribution sociale se manifeste par une égalité d'accès des citoyens aux équipements et aux services sociaux de toutes sortes. Au-delà de leur utilité, les installations collectives et les événements publics rassemblent les citoyens, favorisent l'esprit de communauté et de solidarité locale.

Les ressources locales demeurant limitées, la municipalité valorise la responsabilisation et la prise en charge des citoyens et des groupes pour la satisfaction de leurs propres besoins et de leur développement.

## 6.2. La responsabilité environnementale et la santé des populations

### Les tendances

Pendant que la communauté internationale cherche à conclure un nouveau protocole de lutte au réchauffement climatique, des villes et des collectivités de différents continents assument un leadership d'avant-garde.

Au Québec, comme ailleurs, l'atteinte des cibles de réduction des GES paraît irréalisable sans un engagement des municipalités compte tenu du poids du secteur des transports<sup>6</sup> dans le bilan environnemental. Durant plusieurs décennies, la demande de transport a été alimentée par l'étalement urbain et la séparation des fonctions sur le territoire. Ce modèle d'aménagement avide d'espaces résulte de plusieurs facteurs : habitudes d'aménagement, régime fiscal basé sur l'impôt foncier, impacts des grandes infrastructures gouvernementales, préférences sociales, etc.

<sup>6</sup> Le secteur des transports est responsable de 43,3 % des émissions totales de gaz à effet de serre du Québec. Ses émissions sont en hausse de 28,6 % en 2008 par rapport à leur niveau de 1990. Source : mémoire de l'organisme Vivre en ville.

La prise de conscience des coûts de ce modèle d'aménagement non seulement sur le plan environnemental, mais également en termes d'infrastructures et de dézonage de terres agricoles fertiles, amène de nouvelles stratégies, comme on a pu le constater avec l'adoption des Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD). Ceux-ci font appel à une coordination entre les objectifs d'urbanisme et de mobilité et poursuivent de nouvelles priorités, dont la proximité des dessertes de transport, le renforcement des pôles denses et mixtes ou la mise en valeur de potentiels inexploités.

### **Le rôle des municipalités**

La municipalité s'avère un acteur de premier plan face à ce virage vers le développement durable. Les répercussions de ses actions débordent de la seule dimension environnementale pour toucher la santé publique. En favorisant la mixité des fonctions, la proximité, des pistes cyclables et des trottoirs pour la marche, elle peut réduire significativement les problèmes associés à la sédentarité (santé physique et cardio-vasculaire, excès de poids), contribuer à améliorer la qualité de l'air et aménager un environnement sécuritaire.

L'expérience des dernières années montre à quel point la municipalité s'est imposée comme le véhicule par excellence pour entreprendre les changements plus écologiques : les avancées en matière de recyclage et de gestion des matières résiduelles en sont un exemple éloquent. Les défis en matière d'environnement et de santé publique les placent au centre des défis tangibles et facilement perceptibles pour les citoyens.

## **6.3. La prospérité économique et la création de richesse**

### **Les tendances**

Le modèle économique traditionnel basé sur l'exploitation des ressources s'est appuyé sur une approche de développement sectoriel et sur un rôle prééminent de l'État central. Les mutations impulsées par la globalisation tendent vers une économie du savoir consacrant un rôle de plus en plus important au palier local en termes d'attractivité et de l'aménagement d'un cadre propice à l'innovation et à la créativité. Les municipalités et les collectivités paraissent comme des acteurs incontournables dans l'émergence de cette nouvelle économie.

Dans cette perspective, le défi de la main-d'œuvre sera déterminant pour l'avenir d'un grand nombre de municipalités. La vitalité sociale et la compétitivité économique des municipalités seront grandement tributaires de leur capacité d'attirer et de retenir de nouvelles populations. Le renouvellement du capital humain par l'apport de nouvelles compétences et des talents variés prend une importance cruciale dans une économie du savoir. Cette tendance apporte une considération stratégique au rôle des municipalités dans le développement économique.

L'intégration au sein d'espaces économiques communs se renforce dans un contexte où la compétitivité territoriale met en jeu des ensembles régionaux de taille significative. L'interdépendance créée par le navettage, par l'intensité des échanges et par la connexion aux réseaux de formation et de recherche, inscrit la municipalité dans un bassin économique plus large qui ne coïncide pas toujours avec le découpage administratif. Ces espaces d'échelle métropolitaine ou sous-régionale ne peuvent renforcer leur compétitivité sans la coopération entre les municipalités et des stratégies économiques tirant parti de leur complémentarité.

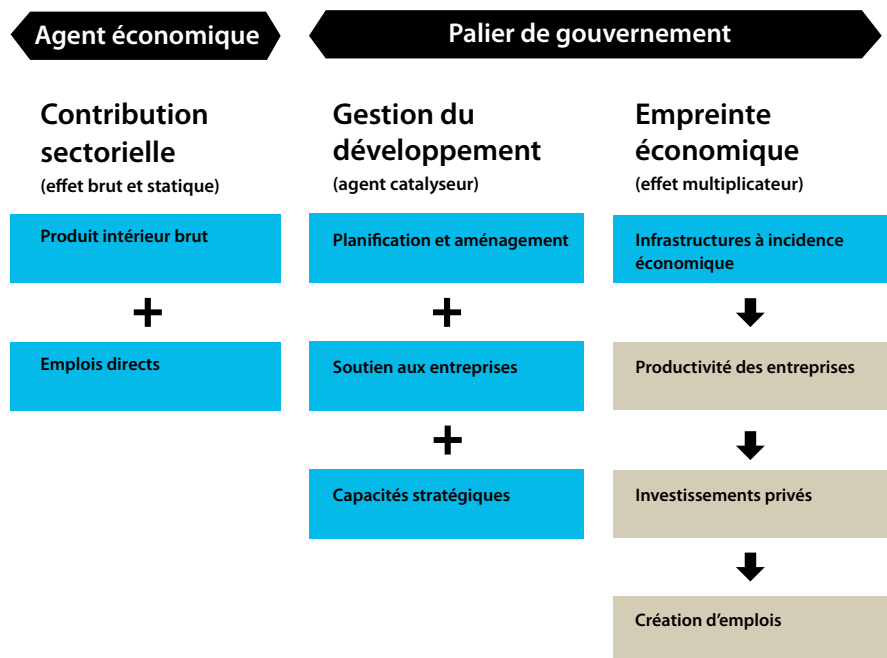
## Le rôle des municipalités

L'apport des municipalités sur le plan économique ne se mesure pas seulement par la contribution directe à l'économie et à l'emploi, bien que celle-ci soit importante en tant que telle. Les municipalités disposent en plus d'une capacité de générer des bénéfices qui se propagent durablement dans l'économie. Elles détiennent une capacité d'investissement, assument un rôle de planification et des pouvoirs de réglementation qui leur permettent d'influer en amont sur l'économie comme seul peut le faire un palier de gouvernement. Ainsi, elles entretiennent et développent les infrastructures, fournissent des services nécessaires à la croissance des entreprises, mènent des initiatives de développement, régulent l'aménagement et les transports, et soutiennent le développement local. La somme de ces interventions accroît la productivité, réduit

les coûts et les délais pour les entreprises et, par le fait même, stimule l'investissement privé.

L'expansion de l'économie ainsi générée permet de consolider et de créer de nouveaux emplois amenant des retombées fiscales additionnelles. Les paliers provincial et fédéral détiennent les assiettes fiscales qui captent immédiatement cette croissance par le biais des impôts sur le revenu et les taxes à la consommation principalement. On estime qu'une hausse d'un point du taux de croissance du PIB réel génère 1,7 G\$ de revenus pour le gouvernement provincial et 1,9 G\$ pour le gouvernement fédéral<sup>7</sup>. Les municipalités, sur lesquelles repose la responsabilité de la majorité des infrastructures (58 % du stock de capital public) sans parler des fonctions de développement et de régulation, ne bénéficient d'aucun retour.

Figure 3  
Rôles et impacts des municipalités en matière de développement économique



<sup>7</sup> A. LAPOINTE, Compétitivité des villes canadiennes : la nécessité d'une nouvelle entente, Document d'information, HEC Montréal, Juin 2004, page 14

## Rôle des municipalités dans le développement économique et la création de richesse

### a- La contribution sectorielle brute

Le secteur municipal apporte une contribution économique à travers les fonds injectés par les municipalités annuellement dans l'économie pour couvrir leurs diverses dépenses. Cet apport représente 16 milliards en 2010, soit 5,8 % du PIB du Québec. Ce faisant, le secteur municipal offre quelque 80 000 emplois directs totalisant une masse salariale de l'ordre de 5,8 milliards (2010). De plus, des milliers d'emplois indirects sont assurés dans des secteurs aussi variés que la construction, la culture, les technologies, le génie, les services professionnels divers partout sur le territoire québécois.

### b- La gestion du développement

La gestion du développement du territoire consiste en plusieurs fonctions. En premier lieu, la planification qui porte en amont sur l'aménagement du territoire qui influence plus globalement la qualité de vie et l'attractivité; et, en aval, sur le développement économique qui influence le positionnement dans certains créneaux ou grappes, la compétitivité du territoire pour la localisation des entreprises, etc.

En deuxième lieu, le soutien aux entreprises par le biais des corporations de développement (CLD), les structures municipales de développement économique, etc., les facilités et les incitatifs mis en place par la municipalité et la référence et l'utilisation des politiques et programmes ministériels, la disponibilité d'expertises techniques et de référencement.

En troisième lieu, les capacités stratégiques qui consistent en l'animation du développement, la mobilisation des acteurs, le leadership des élus comme catalyseur des intervenants, la capacité de faire converger les actions et les acteurs autour de visions et d'objectifs, la capacité de réseautage et de maximisation de l'apport des institutions de formation de recherche, des milieux économiques, etc. Ce leadership stratégique maximise les synergies en faisant converger les efforts, ses résultats se traduisent sur le climat social en général, sur le sentiment de mieux-être, sur l'environnement d'affaires et l'attractivité du territoire par le biais de la mobilité, l'accessibilité, l'animation socioculturelle, la sécurité, la participation des acteurs. En termes économiques, des externalités informationnelles et technologiques sont générées et font partie intégrante du processus de création de valeur des entreprises (Lapointe, HEC, 2004).

### c- L'empreinte économique récurrente

Les investissements municipaux dans les infrastructures publiques ont une incidence récurrente sur le plan économique (accessibilité, réduction des délais, facilités logistiques, infrastructures adaptées...). Ceux-ci contribuent à réduire les coûts d'opération des entreprises et à augmenter la productivité du secteur privé. Ce faisant, l'investissement privé est encouragé autant dans les entreprises existantes que dans l'implantation de nouvelles. Compte tenu du stock de capital atteint au Québec comme dans les pays industrialisés, ce sont les infrastructures de transport qui ont le plus d'incidence sur l'amélioration de la productivité, et par ricochet sur la stimulation privée. De plus, l'aménagement du territoire peut influencer dans un sens ou un autre la productivité. Il s'avère que la densification génère des gains de productivité alors que l'étalement possède l'effet inverse.

# DÉFINIR LA COMMUNAUTE DE DEMAIN

Maintenant qu'au Québec, les services à la propriété et aux personnes sont bien pris en charge par les municipalités, il est temps que ces dernières s'attaquent à ce que les économies d'aujourd'hui et les enjeux de l'occupation du territoire leur commandent, soit de devenir des créateurs de richesse et les premiers responsables de leur développement économique et social.

**SYLVAIN HUDON**  
MAIRE DE LA VILLE DE LA POCATIÈRE

Aujourd'hui: changer les perceptions, installer la cohérence, s'unir pour agir dans nos milieux, faire confiance, interrelier les compétences, instaurer l'enthousiasme politique. Vivre des lendemains citoyens de prospérité et de constantes améliorations urbaines, sociales et économiques dans un environnement sain.

**CORINA BASTIANI**  
CONSEILLÈRE DE LA VILLE DE SOREL-TRACY  
PRÉSIDENTE SORTANTE COMMISSION DES JEUNES ÉLUS  
ET ÉLUES

La municipalité de demain, c'est l'importance de définir collectivement notre appartenance, à partir de nos valeurs que l'on croit nôtres et qui elles, nous projettent vers l'extérieur, c'est-à-dire dans l'action. Comme gouvernement de proximité, c'est essentiellement dans l'action et dans les résultats que l'on pourra juger si nos valeurs d'intégrité, de respect et de solidarité nous maintiennent dans ce qui nous tient à cœur pour notre milieu de vie exceptionnel, la beauté de notre environnement et notre capacité à innover.

**ALAIN DROUIN**  
MAIRE DE LA VILLE DE NICOLET

À travers les méandres de ses rues, à l'ombre de ses arbres, dans l'antre de ses parcs, à l'abri des chaumières qui perlent ses artères ; le cœur de notre ville bat au rythme du nôtre. Témoin, dès l'enfance, de nos premiers pas dans le monde, elle nous accompagne dans notre quotidien. Pussions-nous, ensemble, travailler à la rendre encore plus près de nos vies.

**NATHALIE SIMON**  
MAIRESSE DE LA VILLE DE CHÂTEAUGUAY

Les municipalités du Québec transportent la réalité des collectivités qui les a vues naître. Le citoyen de 2012 ne réside pas seulement dans sa ville, il y a installé ses repères, il la définit selon ses aspirations et nous commande son avenir conformément à sa vision de son milieu de vie.

**CHRISTINE BRISSON**  
MAIRESSE DE LA VILLE DE BAIE-COMEAU

Il n'y a pas plus grand intérêt que celui de préparer le monde dans lequel on veut se développer. L'embêtement est de savoir comment et où nous avons le plus d'influence. On le fait avec des gens soit la famille, les voisins, les collègues, l'employeur, les partenaires, les associations auxquelles on est membre et impliqué et porté par les élus municipaux.

**ARTHUR FAUTEUX**  
MAIRE DE LA VILLE DE COWANSVILLE



# 7. LA VISION DE LA MUNICIPALITÉ DE DEMAIN

## 7.1. Des hommes et des femmes valorisant l'engagement local

### L'imputabilité des élus

Pour assurer la relève politique, la vision de la municipalité de demain doit mettre en valeur l'engagement d'hommes et de femmes de tous âges, élus démocratiquement par leurs concitoyens et fiers de remplir, avec transparence, rigueur et intégrité, une charge noble au service de leur communauté. Le renouvellement du bassin des candidats et des élus et le rajeunissement des conseils municipaux passent par la valorisation de la politique locale et par un degré d'autonomie accru des pouvoirs locaux.

L' élu municipal assume une fonction politique et non un simple rôle d'administrateur. Il doit constamment faire la part des choses entre les exigences des usagers, les aspirations des citoyens et les circonspections des contribuables.

Il joue un rôle fondamental pour réconcilier le citoyen à la gouvernance politique et renforcer sa confiance comme contribuable. Il est responsable des choix qu'il assume directement devant les électeurs.

### La mobilisation des citoyens

La communauté de demain trouve sa vitalité dans l'engagement collectif de ses citoyens dans l'institution démocratique qui canalise leur vivre ensemble. À cet égard, l'institution municipale se soucie de l'appropriation des enjeux par les citoyens en favorisant la participation au débat public en amont des décisions et en mettant en valeur le bénévolat au sein d'organismes du milieu. Elle stimule la contribution des toutes les forces vives en agissant comme vecteur de mobilisation et de participation citoyenne et en valorisant l'engagement de ses employés et leur expertise.

## 7.2. La municipalité : un gouvernement de première ligne

### D'« opérateur » à « concepteur »<sup>8</sup>

La municipalité n'est pas un simple exécutant qui gère des services conçus et décidés à des niveaux politiques supérieurs. Elle est une institution qui conçoit, planifie et influence le développement du territoire sur les plans économique, culturel et environnemental. En misant sur sa plus grande proximité de la population, elle constituera encore plus à l'avenir le palier le plus apte à traduire les valeurs et les besoins de celle-ci. Dotée de leviers décisionnels à la hauteur de ses responsabilités, elle incarnera un gouvernement de première ligne qui inspire l'engagement d'une relève tant politique qu'administrative.

### La gouvernance et l'aménagement du territoire

La mission première de la municipalité consiste en l'organisation de l'établissement des populations et des activités sur le territoire. Ses compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire lui confèrent un rôle de premier ordre dans l'arbitrage, sur le plan territorial, entre l'allocation des ressources publiques relevant des municipalités et les paliers supérieurs. Cette fonction transversale contribue à la spécificité et au caractère essentiel de la mission de ce palier de gouvernance publique.

## 7.3. Des milieux où il fait bon vivre, se divertir et travailler

### Une communauté durable

Les citoyens et leurs élus sont de plus en plus conscients de l'impératif, à la fois de réduire notre impact sur l'environnement et de développer une économie plus durable. Le rôle des municipalités est en somme de créer des environnements favorables à l'amélioration de la qualité de vie, à l'émergence de richesse, à l'établissement d'un équilibre social permettant à chaque individu de s'épanouir dans le milieu où il a choisi de vivre et de s'accomplir.

<sup>8</sup> Expression empruntée à Laurence Bherer, « la ville comme nouvel acteur de la transformation de l'État », Le devoir 5 octobre 2004.

### Une fierté collective

Plus résiliente, la communauté peut faire la différence pour agir sur la qualité de l'environnement, diversifier l'économie, modifier les habitudes de transport, améliorer la santé et les saines habitudes de vie, renforcer la solidarité intergénérationnelle. Par la fierté et le rayonnement que suscitent ses choix de développement ou son projet mobilisateur, la municipalité contribue à l'attachement de ses citoyens à leur communauté et à leur engagement civique.

#### 7.4. L'énoncé de vision

« La municipalité place la personne et la famille au centre de ses préoccupations et de ses actions. Son développement repose sur les valeurs du développement durable et de l'éthique. Sa gestion favorise la participation citoyenne, la transparence et l'imputabilité.

La municipalité contribue à la fierté et au sentiment d'appartenance de sa population, tout en étant ancrée dans les valeurs démocratiques et de solidarité qu'elle partage avec les municipalités québécoises de toutes tailles. Les citoyennes et citoyens reconnaissent en elle un gouvernement de première ligne répondant à leurs besoins locaux, stimulant le dynamisme culturel, la vitalité économique et la protection de notre patrimoine »

## 8. DES VALEURS ET DES PRINCIPES COMMUNS

### 8.1. Des convergences et des atouts pour bâtir l'avenir

Le sondage mené auprès de la population dans le cadre de ce chantier a pu révéler des disparités et des nuances selon le profil des répondants et les régions, et ce, sur plusieurs sujets. Mais il a également mis en lumière des pans où la convergence est forte entre les citoyens de toutes les régions et des municipalités de toutes tailles. De surcroît, ces points de convergences correspondent aux enjeux de société que les élus ont identifiés lors des consultations. Aux yeux des citoyens, quatre thèmes appellent à un rôle clé des municipalités. Ils constituent aussi des ponts de collaboration entre les municipalités de toutes les régions. Ces thèmes sont :

- Le vieillissement de la population
- L'environnement et les changements climatiques
- L'immigration et la gestion de la diversité
- Le développement économique et l'emploi

En outre, le sondage montre des signes favorables à une implication accrue de la municipalité :

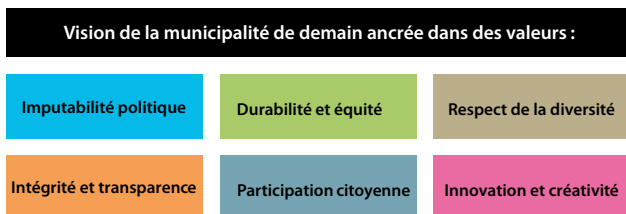
- Un attachement fort à la communauté (60 %<sup>9</sup>)
- Un optimisme élevé quant à l'avenir de la municipalité (76 %)
- Une confiance plus élevée à l'endroit des élus locaux comparativement aux autres paliers (bien que limitée à 30 %)

Tout en tenant compte de ces facteurs sociaux, la vision de la municipalité de demain peut mettre à contribution des atouts indéniables : sa proximité, sa capacité d'adaptation, sa réactivité face au changement et les capacités stratégiques que lui procure le levier d'aménagement sont au nombre de ses avantages.

<sup>9</sup> Pour des résultats complets sur ce sondage mené auprès de 4 230 répondants, se référer au site Web du livre blanc [www.livreblancmunicipal.ca](http://www.livreblancmunicipal.ca).

## 8.2. Des principes à mettre en œuvre

Figure 4  
Vue d'ensemble sur les principes



### L'imputabilité politique

Pierre angulaire de la gouvernance publique, l'imputabilité oblige ceux qui détiennent et exercent l'autorité publique à rendre des comptes. Les élus municipaux ont une responsabilité politique envers les citoyens qui les ont choisis, qui évaluent leur performance, les reconduisent dans leur fonction ou les congédient. Sans une autonomie suffisante des municipalités, l'imputabilité devient administrative puisque la reddition de comptes s'adresse au gouvernement supérieur plutôt qu'au citoyen.

À l'inverse, l'autonomie locale renforce la responsabilité politique des élus et celle du conseil municipal comme l'organe démocratique qui traduit les besoins locaux et établit les arbitrages entre les services à offrir et la capacité de payer des citoyens.

### L'intégrité et la transparence

L'administration municipale doit être guidée dans son ensemble par l'intégrité qui commande une conduite juste et honnête à tous les titulaires de charge publique dans leurs actions et leurs décisions. Les élus et les fonctionnaires municipaux sont tenus de respecter de hauts standards éthiques de transparence, de droiture et de probité. En toute circonstance, ils ont l'obligation de placer l'intérêt public au-dessus des intérêts particuliers et de prévenir efficacement les conflits d'intérêts ou même l'apparence de conflits d'intérêts.

Par ailleurs, les responsabilités municipales et le rôle des élus demeurent méconnus de la population. L'environnement médiatique ne fournit pas une information suffisante au citoyen pour apprécier le rôle de la municipalité ni pour évaluer comme électeur la performance des élus. Dans ce contexte, la municipalité doit s'assurer de la production et de la diffusion d'une information complète, compréhensible et transparente.

### La participation citoyenne

La participation citoyenne repose sur l'engagement volontaire des citoyens. Elle contribue à la cohésion entre les actions municipales et les attentes de la population. Le citoyen est considéré non pas seulement comme un bénéficiaire de services, mais bien comme un acteur de son milieu pouvant apporter son expertise et ses talents au profit de la communauté. La participation favorise l'expression de la diversité, l'apprentissage et l'appropriation des enjeux, et l'émergence de nouvelles pistes. Toutefois, la participation ne doit pas se substituer ou miner la démocratie représentative ni chercher à dégager des consensus sociaux inatteignables.

### La durabilité et l'équité

La durabilité et l'équité s'érigent en valeurs importantes de notre époque et le seront encore plus à l'avenir. La municipalité influence l'équilibre entre le développement économique, environnemental et social à l'échelle de son territoire. Elle dispose de leviers déterminants pour réduire l'empreinte écologique : la gestion des transports, l'aménagement et l'urbanisme, la préservation de l'eau, la protection du patrimoine environnemental, entre autres. Elle doit assurer l'équité par ses politiques tarifaire et fiscale, par l'accessibilité aux services et par ses efforts de lutte contre l'exclusion (logement social, lutte à la pauvreté, mixité sociale, etc.).

### **Le respect de la diversité**

Les besoins des populations varient d'un milieu à un autre et évoluent dans le temps. La société tend de surcroît vers une diversité tant générationnelle que culturelle accentuant la différenciation des besoins sociaux. Cette diversité commande une modulation pour adapter les solutions et le choix des moyens selon les milieux, autant pour le rural, le périurbain, et l'urbain. La diversité sociale à l'intérieur des grands centres et le contexte propre aux communautés linguistiques et culturelles doivent être pris en compte.

La diversité dans le monde municipal a également trait à la taille des municipalités. Le large spectre en termes de taille traduit des capacités techniques, administratives et financières très variables déterminant la capacité d'accueillir ou non des responsabilités.

### **L'innovation et la créativité**

Pour s'adapter aux multiples défis et aux besoins évolutifs de sa population, la municipalité met en valeur l'innovation et l'esprit de créativité dans ses processus. Elle s'inspire des meilleures pratiques tout en les adaptant à son propre contexte pour éviter l'écueil de l'homogénéisation des recettes de développement

### **8.3. L'enjeu particulier de la gouvernance et de l'éthique**

Au Québec, la gouvernance publique est entrée dans une phase déterminante avec la mise en place, le 9 novembre 2011, d'une Commission d'enquête sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction (Commission Charbonneau).

Plus spécifiquement, la commission a pour mandat :

1. d'examiner l'existence de stratagèmes et, le cas échéant, de dresser un portrait de ceux-ci qui impliqueraient de possibles activités de collusion et de corruption dans l'octroi et la gestion de contrats publics dans l'industrie de la construction incluant, notamment, les organismes et les entreprises du gouvernement et les municipalités, incluant des liens possibles avec le financement des partis politiques;
2. de dresser un portrait de possibles activités d'infiltration de l'industrie de la construction par le crime organisé;
3. d'examiner des pistes de solution et de faire des recommandations en vue d'établir des mesures permettant d'identifier, d'enrayer et de prévenir la collusion et la corruption dans l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction ainsi que l'infiltration de celle-ci par le crime organisé.

Les résultats de cette Commission, attendus en octobre 2013, permettront donc de dresser un portrait objectif des problèmes, de leur ampleur et de leur étendue sur le territoire. La suite des recommandations à venir sera déterminante pour assainir ce qui doit l'être et franchir des avancées irréversibles pour renforcer la démocratie et rétablir la confiance des citoyens envers les institutions politiques : les municipalités, les partis politiques, les organismes publics notamment.

## Vision de la municipalité de demain

### Énoncé de vision

« La municipalité place la personne et la famille au centre de ses préoccupations et de ses actions. Son développement repose sur les valeurs du développement durable et de l'éthique. Sa gestion favorise la participation citoyenne, la transparence et l'imputabilité.

La municipalité contribue à la fierté et au sentiment d'appartenance de sa population, tout en étant ancrée dans les valeurs démocratiques et de solidarité qu'elle partage avec les municipalités québécoises de toutes tailles. Les citoyennes et citoyens reconnaissent en elle un gouvernement de première ligne répondant à leurs besoins locaux, stimulant le dynamisme culturel, la vitalité économique et la protection de notre patrimoine »

## RECOMMANDATION

- 1) Que le gouvernement du Québec et le milieu municipal renouvellent leurs relations dans le cadre d'un partenariat de nouvelle génération s'appuyant sur une vision commune de la municipalité de demain et sur les principes 1) d'imputabilité politique ; 2) d'intégrité et de transparence ; 3) de participation citoyenne ; 4) de durabilité et d'équité ; 5) d'adaptation à la diversité territoriale et 6) d'innovation et de créativité.

Le présent Livre blanc arrive au moment où la Commission tient ses audiences publiques. Il ne revient évidemment pas au présent exercice de s'avancer sur une quelconque recommandation à cet effet. Néanmoins, certains principes présentés plus haut, plus particulièrement en ce qui a trait à l'intégrité, à la transparence et à la responsabilité politique prennent une importance particulière dans le contexte actuel.

Au terme des travaux de cette commission, le gouvernement du Québec et le milieu municipal auront un nouveau rendez-vous, pour discuter de la saine gouvernance, notamment au plan des règles de fonctionnement, de transparence des décisions et des processus de vérification. Pour concrétiser ces réformes, il serait judicieux de prévoir les inscrire dans une vision renouvelée de la municipalité québécoise. La vision proposée dans ce Livre blanc et les valeurs qui sont mises de l'avant seront un préalable incontournable à ces réformes.

## DEUX PRIORITÉS POUR PRÉPARER L'AVENIR

Cette ville réservera un espace de choix à tous ses citoyens, jeunes, familles, aînés, afin que chacun puisse y trouver réponse à ses besoins et évoluer au sein d'un milieu chaud et sécurisant. La ville de demain sera éco responsable, fière de son environnement protégé et mis en valeur. L'emphase sera mise sur le développement durable, sur une vie communautaire animée, sur une vie culturelle riche et diversifiée, de même que sur des politiques progressistes visant à procurer à chacun des citoyens une qualité de vie optimale. La ville de demain mettra sur ses atouts patrimoniaux, naturels et sociaux pour renforcer le sentiment de fierté collective et se doter d'une signature distinctive. Dans la ville de demain, la participation citoyenne sera au cœur de l'action et des décisions, pour que chacun puisse apporter sa pierre à l'édifice, raffermissant ainsi encore davantage le tissu social et le sentiment d'appartenance au milieu. La ville de demain, mature et responsable, aura enfin en mains tous les leviers nécessaires pour assurer son développement et sa prospérité. Le rêve d'une telle ville n'est pas illusoire. Mieux, il est possible d'en préparer les assises dès maintenant. Car demain se prépare aujourd'hui.

**PIERRE CHARRON**  
MAIRE DE LA VILLE DE SAINT-EUSTACHE

Je suis profondément convaincu que l'administration municipale sera sollicitée encore davantage, dans l'avenir, pour prendre charge de nouveaux enjeux de société déjà en émergence. La gouvernance municipale aura certes toujours les mêmes responsabilités en matière d'urbanisme, d'aménagement et de développement du territoire. Mais elle sera également interpellée pour répondre aux problématiques de vieillissement de la population ainsi qu'aux impératifs reliés à l'apparition d'une vision écoresponsable au sein de la société civile.

**MICHEL ADRIEN**  
MAIRE DE LA VILLE DE MONT-LAURIER

En 2012, nous pouvons dire que notre société est en évolution constante et que nos décisions publiques ont des impacts majeurs sur l'environnement et la qualité de vie. Par conséquent, à titre de décideurs publics, nous devons favoriser, autant dans nos prises de paroles que dans notre gestion de l'aménagement du territoire, la mise en valeur des espaces verts et la promotion de la mobilité sous toutes ses formes, et ce, au bénéfice de l'ensemble de nos populations. Nous devons ainsi bien sûr gérer le quotidien mais gérer aussi pour les générations futures.

**FRANÇOIS CANTIN**  
MAIRE DE LA VILLE DE BLAINVILLE

La municipalité de demain doit être suffisamment autonome pour initier son propre développement et le rendre à terme sans devoir attendre chaque fois l'aide discrétionnaire du gouvernement. Le dynamisme des villes passe par l'existence de moyens financiers autonomes capables de leur faire réaliser leurs ambitions.

**RENÉ LAURIN**  
MAIRE DE LA VILLE DE JOLIETTE

# 9

## RAPPROCHER LA DÉCISION DU CITOYEN : UNE CHARTE DES MUNICIPALITÉS

La municipalité de demain doit déployer son action à l'intérieur d'un cadre modernisé tenant compte de la réalité d'aujourd'hui et des défis de l'avenir. Ce cadre défini dans une nouvelle Charte des municipalités doit favoriser, en parallèle, un raffermissement de la démocratie locale en rapprochant la prise de décision du citoyen.

### 9.1. Les motifs justifiant une Charte

#### Des rigidités dépassées

Le cœur du dispositif législatif régissant les municipalités est constitué par deux lois datant du XIX<sup>e</sup> siècle : la Loi sur les cités et villes et le Code municipal. Le gouvernement du Québec avait amorcé, en 1984, un chantier de modernisation législative qui devait déboucher sur la refonte de ces deux lois et de centaines de lois sectorielles en un seul « Code des municipalités ». Cet objectif a été sans cesse retardé, le gouvernement préférant s'atteler à des réformes ciblées à la pièce (les compétences municipales et l'organisation territoriale, entre autres). La portée de ces réformes est demeurée limitée en raison justement d'un paradigme qui se perpétue depuis un siècle et demi voulant que les municipalités n'aient que les pouvoirs expressément délégués par le gouvernement provincial. Ainsi, les avancées enregistrées durant les trente dernières années ont consisté davantage en des assouplissements au cas par cas, mais n'ont pas changé la nature des pouvoirs municipaux ni permis d'asseoir le principe d'une habilitation générale dans les compétences municipales comme l'ont fait d'autres provinces, pour ne citer que le cas canadien.

#### Des avancées dans d'autres provinces

L'absence d'une reconnaissance constitutionnelle comme ordre de gouvernement n'a pas empêché les municipalités canadiennes de devenir un partenaire essentiel pour l'administration des affaires de l'État dans chaque province et d'accéder à un degré d'autonomie supérieur. Ces avancées, encore récentes, arrivent dans un contexte marqué par l'urbanisation croissante et des transformations sociales et économiques qui interpellent davantage le palier local. Ainsi, depuis le début des années 2000, plusieurs provinces ont franchi un pas significatif dans la reconnaissance de l'autonomie des municipalités. C'est

le cas de la Colombie-Britannique qui reconnaît depuis 2003 dans la *Community Charter*, les municipalités et leur conseil comme un ordre de gouvernement avec un champ de juridiction. En Alberta, le *Municipal Government Act* reconnaît aux municipalités les pouvoirs d'une personne physique sauf limitation par la loi, et leur confère une autonomie de gouvernement. Le gouvernement de l'Ontario a, pour sa part, reconnu en 2006 des pouvoirs étendus et autonomes à la cité de Toronto.

#### L'évolution de la jurisprudence et des lois

Plusieurs jugements et lois sont venus donner du poids au principe de subsidiarité. Selon ce principe, la municipalité est l'instance politique la plus appropriée pour répondre, au plan local, aux besoins de ses citoyens. La Cour suprême du Canada reconnaît dans un arrêt du 26 juin 2001 :

« Cette instance surgit à une époque où les questions de gestion des affaires publiques sont souvent examinées selon le principe de la subsidiarité. Ce principe veut que le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations soit celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité, mais également parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population. »<sup>10</sup>

Au Québec, la Loi sur le développement durable (2004) et la Loi sur l'occupation et la vitalité des territoires (2011) consacrent de façon claire ce principe de subsidiarité.

<sup>10</sup> L'Honorable juge Claire L'Heureux-Dubé, dans l'arrêt 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), [2001] 2 R.C.S. 241.

### **L'adhésion du monde municipal**

La première priorité qui se dégage des consultations menées auprès des élus sur la municipalité de demain concerne l'autonomie politique. Cette priorité est forte d'une adhésion incontestable des élus que traduit la résolution adoptée à l'unanimité par l'assemblée extraordinaire des élu·es et élus le 8 mai 2012. Celle-ci demande au gouvernement du Québec :

- ▶ Reconnaître la municipalité comme un palier de gouvernement autonome et convienne avec les élu·es et élus municipaux d'une façon irrévocable, sauf en cas d'un commun accord, les pouvoirs et les ressources nécessaires au plein exercice de ses responsabilités;
- ▶ Moderniser l'ensemble de la législation municipale afin de la mettre au diapason des défis du XXI<sup>e</sup> siècle, assurant ainsi à la municipalité québécoise une autonomie à la hauteur des défis qu'elle est appelée à relever.

## **9.2. Les objectifs de la Charte**

### **La subsidiarité**

En faisant évoluer la gouvernance municipale québécoise selon le principe de subsidiarité, la Charte vise à ce que la municipalité de demain ne soit plus confinée dans un rôle d'opérateur de services, mais bien de concepteur de milieux de vie. En rapprochant les lieux de décisions des citoyens, on renforce également l'autonomie politique de la municipalité comme ordre de gouvernement.

### **La démocratie**

Parallèlement à la reconnaissance d'une large autonomie politique, la Charte invite à revigorer la démocratie locale en se penchant sur la reddition de compte aux citoyens, en

optimisant leur participation et les processus de consultation, en définissant les règles de transparence et d'éthique dans la gestion des fonds publics.

### **La souplesse**

La Charte vise à doter la municipalité de demain de la souplesse nécessaire pour répondre aux besoins divers et évolutifs et aux aspirations des nouvelles générations. En adoptant cette charte, le gouvernement confère aux municipalités, dans des domaines reconnus, de façon générique, tous les pouvoirs requis pour assumer leurs responsabilités. Ainsi, il ne sera plus nécessaire de modifier la législation municipale à chaque fois qu'une nouvelle question surgit au niveau local. La simplification du dispositif législatif qui en découle réduira considérablement le recours dans le domaine municipal à des lois d'intérêt privé.

### **L'efficience**

La Charte ouvre la voie pour revoir les bases de la relation Québec-Municipalités et redéfinir les rôles et responsabilités des paliers de gouvernement afin de rendre plus efficiente la fourniture des services publics aux citoyens. Ainsi, elle permettra de faire évoluer de façon cohérente à l'intérieur d'une même vision, l'ensemble du dispositif des lois et règlements s'appliquant au monde municipal, en matière de compétences, de relations de travail, de fiscalité, entre autres. Le cas par cas des trente dernières années doit céder la place à une approche globale tournée vers l'avenir et ouvrant de nouvelles possibilités dans les rapports entre le citoyen, la municipalité et le gouvernement du Québec.



### 9.3. Proposition du projet de Charte des municipalités du Québec

Le Québec doit procéder à une modernisation du cadre législatif régissant ses municipalités. Le monde municipal ressort du présent exercice de consultation avec une forte adhésion à la nécessité d'une autonomie politique locale renforcée afin de répondre à la fois aux besoins évolutifs et aux impératifs démocratiques. Le Livre blanc annexe un projet de Charte<sup>11</sup>, préparé par d'éminents juristes, tenant compte de l'évolution des législations québécoises et canadiennes en la matière.

## PRIORITÉ : Rapprocher la décision du citoyen

### RECOMMANDATIONS concernant la Charte des municipalités du Québec

- 2) Que le gouvernement du Québec dépose à l'Assemblée nationale le projet de *Charte des municipalités du Québec* :
  - dont l'objet est de « reconnaître la municipalité comme une instance politique autonome et de lui conférer les compétences, les pouvoirs, les ressources et l'autonomie nécessaires afin de répondre, au plan local, aux besoins divers et évolutifs de sa population » (Article 1, du projet de Charte des municipalités);
  - qui assujettit la gouvernance municipale aux principes de transparence, d'éthique, de participation citoyenne et d'imputabilité;
  - qui instaure une nouvelle base aux relations Québec-Municipalités;
  - qui redéfinit les compétences municipales
- 3) Que le gouvernement du Québec et le milieu municipal conviennent d'amorcer toutes nouvelles réformes selon les principes consacrés dans la Charte. Ainsi, les réformes nécessaires en matière de démocratie, des compétences et de la fiscalité de même que celles qui seront issues de l'examen du futur Rapport Charbonneau en matière de gouvernance et de gestion contractuelle, pourront contribuer de façon cohérente à renouveler les bases de la municipalité de demain.
- 4) Que le gouvernement du Québec procède avant la fin de 2015 à une révision des lois municipales pour les rendre conformes aux principes de la nouvelle Charte.
- 5) Que le gouvernement du Québec et le milieu municipal s'accordent sur le respect de l'autonomie locale et de l'intégrité des communautés et qu'en conséquence, privilégient une évolution des structures municipales et de l'organisation territoriale sur une base volontaire et consensuelle.

<sup>11</sup> Soulignons que l'UMQ avait déjà déposé en 1997 un premier projet de Charte des municipalités.

# Projet de Charte des municipalités du Québec

---

## PRÉAMBULE

CONSIDÉRANT la démarche de décentralisation de responsabilités du secteur public prévue au protocole d'entente du 14 octobre 2004 entre le gouvernement du Québec, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités;

CONSIDÉRANT que ce protocole d'entente prévoit que cette démarche de décentralisation doit respecter les principes suivants :

- renforcer la démocratie locale pour rapprocher le pouvoir de décision de la population;
- s'appuyer sur les structures municipales existantes pour assurer le développement régional;
- transférer les responsabilités vers les municipalités avec les ressources appropriées et requises pour les assumer;
- rapprocher la livraison de services le plus près possible des citoyens;
- prendre en compte la démarche gouvernementale de décentralisation des responsabilités dans le cours des travaux liés au financement des municipalités;
- assurer une plus grande transparence et imputabilité dans les prises de décision et dans la gestion des fonds publics;

CONSIDÉRANT que ces principes sont toujours pertinents;

CONSIDÉRANT le principe de la subsidiarité reconnu par la Cour suprême du Canada selon lequel le niveau de gouvernement le mieux placé pour adopter et mettre en œuvre des législations est celui qui est le plus apte à le faire, non seulement sur le plan de l'efficacité mais également, parce qu'il est le plus proche des citoyens touchés et, par conséquent, le plus sensible à leurs besoins, aux particularités locales et à la diversité de la population;

CONSIDÉRANT que ce principe guide l'action gouvernementale afin d'assurer l'occupation et la vitalité des territoires, tel que réitéré par la Loi sur le développement durable, la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires et la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2011-2016 du gouvernement du Québec;

CONSIDÉRANT que les conseils municipaux sont démocratiquement élus, responsables et imputables;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire et urgent de reconnaître la municipalité comme une instance politique autonome;

CONSIDÉRANT qu'il est nécessaire et urgent de conférer aux municipalités, de façon permanente, les compétences, les pouvoirs, les ressources et l'autonomie nécessaires au plein exercice de leurs responsabilités;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu, en conséquence, d'affirmer solennellement dans la présente Charte le statut, les compétences et les pouvoirs des municipalités.

---

## LE PARLEMENT DU QUÉBEC DÉCRÈTE CE QUI SUIT :

---

### TITRE I – L'INSTANCE POLITIQUE MUNICIPALE

---

#### ARTICLE 1

La présente Charte a pour objet de reconnaître la municipalité comme une instance politique autonome et de lui conférer les compétences, les pouvoirs, les ressources et l'autonomie nécessaires afin de répondre, au plan local, aux besoins divers et évolutifs de sa population.

#### ARTICLE 2

La présente Charte s'applique aux municipalités locales, à l'exception des villages nordiques, cris ou naskapi.

À moins d'indication contraire, expresse ou résultant du contexte de la disposition, le mot « municipalité » désigne, dans la présente Charte, une municipalité locale, à l'exclusion des municipalités régionales de comté.

#### ARTICLE 3

La Charte lie l'État.

## TITRE II – LA GOUVERNANCE MUNICIPALE

---

### CHAPITRE 1 – LES PRINCIPES DE GOUVERNANCE

#### ARTICLE 4

La municipalité est l'instance politique la plus appropriée pour répondre, au plan local, aux besoins de ses citoyens.

En cette qualité, la municipalité dispose :

- 1° des compétences et des pouvoirs nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de ses citoyens;
- 2° de la discrétion nécessaire pour décider, dans l'intérêt public local, des moyens à mettre en place pour répondre à ces besoins;
- 3° de l'autonomie nécessaire pour définir et établir le niveau des dépenses municipales et les moyens qu'elle peut mettre en place pour les financer.

#### ARTICLE 5

La municipalité et ses élus doivent, dans le cadre de leurs actions, respecter les principes de gouvernance suivants :

- 1° la reddition de compte fondée sur la responsabilité des administrateurs publics et sur la saine gestion des fonds publics municipaux;
- 2° la transparence et l'éthique dans la gestion des fonds publics municipaux;
- 3° le développement durable;
- 4° la participation des citoyens à la prise de décisions;
- 5° l'intégrité, la probité et l'équité;

Les décisions, directives et politiques établies par la municipalité, leur mise en œuvre et leur application doivent être conformes à ces principes de gouvernance.

### CHAPITRE 2 – LES COMPÉTENCES MUNICIPALES

#### ARTICLE 6

En outre des compétences qui lui sont conférées par d'autres lois, une municipalité a compétence, au plan local, dans les domaines suivants :

- 1° l'aménagement du territoire et l'urbanisme;
- 2° la salubrité;
- 3° les nuisances;
- 4° l'environnement;
- 5° la sécurité;
- 6° le transport;
- 7° les services publics;
- 8° la culture, les loisirs, les activités communautaires et les parcs;
- 9° le développement économique;
- 10° la production et la vente d'énergie;
- 11° les systèmes communautaires de télécommunication et les technologies de l'information;
- 12° les services de garde à l'enfance;
- 13° le logement social;
- 14° la cour municipale;
- 15° l'organisation et le fonctionnement de la municipalité;
- 16° la paix, l'ordre, le bon gouvernement et le bien-être général de sa population;

La municipalité peut adopter, en ces domaines, toute mesure réglementaire et non réglementaire.

#### ARTICLE 7

Une municipalité exerce son pouvoir non réglementaire par voie de résolution.

Une municipalité adopte un règlement lorsqu'elle veut rendre obligatoire une règle de caractère général et impersonnel.

#### ARTICLE 8

Dans l'exercice du pouvoir de réglementer dans ses domaines de compétence, une municipalité peut notamment prévoir :

- 1° toute prohibition;

- 2° les cas où un permis est requis et en limiter le nombre, en prescrire le coût, les conditions et les modalités de délivrance ainsi que les règles relatives à sa suspension ou à sa révocation;
- 3° l'application d'une ou de plusieurs dispositions du règlement à une partie ou à l'ensemble de son territoire;
- 4° des catégories et des règles spécifiques pour chacune;
- 5° l'obligation de fournir une sûreté pour assurer la remise des lieux en état lorsqu'une personne exerce une activité ou effectue des travaux sur le domaine public;
- 6° des règles qui font référence à des normes édictées par un tiers ou approuvées par lui. Ces règles peuvent prévoir que des modifications apportées à ces normes en font partie comme si elles avaient été adoptées par la municipalité locale. De telles modifications entrent en vigueur à la date fixée par la municipalité aux termes d'une résolution dont l'adoption fait l'objet d'un avis public conformément à la loi qui la régit;
- 7° l'imposition de tout droit, compensation, tarif ou taxe associés aux mesures réglementaires adoptées;
- 8° les sanctions et peines applicables en cas de contravention aux mesures réglementaires adoptées.

## TITRE III – RELATIONS QUÉBEC-MUNICIPALITÉS

---

### CHAPITRE 1 - PRINCIPES

#### ARTICLE 9

Le gouvernement du Québec, dans ses relations avec les municipalités :

- 1° prend en compte le principe de la subsidiarité, lequel implique que les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité et qu'une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés;
- 2° s'assure que les municipalités disposent des sources de revenus suffisantes pour l'exercice des compétences qui leur sont dévolues par la présente Charte;
- 3° ne peut déléguer ou autrement ajouter de nouvelles responsabilités aux municipalités avant de s'être assuré qu'elles disposent des nouvelles ressources financières nécessaires pour les assumer;
- 4° consulte les municipalités avant d'entreprendre toutes mesures, administratives, législatives ou réglementaires, susceptibles de les affecter, directement ou indirectement;
- 5° assure la mise en place ou le soutien de mécanismes d'information et de liaison destinés à soutenir les municipalités dans l'application et le développement des principes de saine gouvernance municipale énoncés à l'article 5;
- 6° assure, après avoir consulté les associations de municipalités, la défense des intérêts municipaux devant les instances interprovinciales, nationales et internationales, lorsque des sujets affectant les municipalités y sont abordés, et favorise le développement par les municipalités de la collaboration internationale, sur le plan économique, politique et social.

#### ARTICLE 10

Lorsque le gouvernement du Québec désire déléguer de nouveaux pouvoirs, compétences ou responsabilités en matière municipale, ces pouvoirs, compétences ou responsabilités doivent être délégués aux municipalités.

Les principes énoncés à l'article 9 doivent guider le gouvernement du Québec lors d'une délégation prévue au présent article.

Une municipalité peut exercer seule un pouvoir, une compétence ou une responsabilité ainsi délégué ou s'entendre avec une ou plusieurs municipalités pour en partager l'exercice.

Une municipalité peut aussi déléguer toute compétence, pouvoir ou responsabilité à une instance supra-locale ou régionale.

### CHAPITRE 2 – MODIFICATIONS TOUCHANT L'INSTANCE POLITIQUE MUNICIPALE

#### ARTICLE 11

La Charte peut être modifiée uniquement en suivant la procédure prévue au présent chapitre.

#### ARTICLE 12

Lorsque le gouvernement ou un de ses ministères ou organismes élabore des lois, règlements, programmes, politiques ou directives concernant ou affectant directement ou indirectement les municipalités, il doit consulter, en temps utile, les associations de municipalités, soit l'Union des municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités.

Les associations de municipalités doivent, en outre :

- 1° recevoir l'information communiquée par le gouvernement relativement aux modifications projetées aux lois, règlements, programmes, politiques ou directives concernant les municipalités;
- 2° recueillir et documenter la position respective des membres des associations;
- 3° communiquer au gouvernement leurs avis ou recommandations quant à la mesure proposée dans le délai imparti.

Le gouvernement tient compte, dans la poursuite de ses travaux, des avis ou recommandations émis par les associations de municipalités et, lorsque requis, y répond dans un délai raisonnable.

#### ARTICLE 13

Lorsque la mesure annoncée concernant les municipalités est comprise dans un projet de loi, les avis ou recommandations des associations de municipalités et la réponse du gouvernement, le cas échéant, sont déposés à la première séance de la commission parlementaire chargée d'en faire l'étude. Les associations de municipalités sont invitées à présenter leurs avis ou recommandations lors de la première séance de cette commission parlementaire.

Lorsque la mesure annoncée est comprise dans un règlement ou un décret, les avis ou recommandations et la réponse du gouvernement, le cas échéant, doivent être joints aux mémoires et projets de décret préparés par les comités ministériels ou les membres du Conseil exécutif.

#### CHAPITRE 3 – RÉVISION DES LOIS MUNICIPALES

#### ARTICLE 14

Le ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire doit procéder, avant le 31 décembre 2015, aux modifications législatives requises pour rendre les lois énumérées à l'Annexe A conformes à la présente Charte.

Le gouvernement peut, par décret, prolonger le délai fixé au premier alinéa pour certaines ou la totalité des lois mentionnées à l'Annexe A. Avant d'adopter un tel décret, le gouvernement doit obtenir l'avis des associations de municipalités.

#### ARTICLE 15

Les associations de municipalités peuvent proposer au ministre un ordre de priorité pour la révision de lois énumérées à l'Annexe A et proposer des orientations pour leur modification.

### TITRE IV - INTERPRÉTATION

---

#### ARTICLE 16

Les principes énoncés au Chapitre 1 du Titre II de la Charte doivent servir de guide dans l'interprétation de la Charte et de toute autre loi régissant les municipalités.

Les compétences et pouvoirs accordés en vertu de la présente Charte sont énoncés en termes généraux afin de permettre aux municipalités de répondre aux besoins locaux, divers et évolutifs, dans l'intérêt de leur population.

Ces pouvoirs et compétences ne doivent pas s'interpréter de façon littérale ou restrictive.

#### ARTICLE 17

Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut y déroger à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

#### ARTICLE 18

Les dispositions de la présente Charte priment sur toute disposition inconciliable d'une loi mentionnée à l'Annexe A ou d'un règlement adopté en application d'une telle loi.

#### ARTICLE 19

Toute mesure réglementaire ou non réglementaire adoptée par une municipalité qui est inconciliable avec les dispositions d'une loi ou d'un règlement du gouvernement ou d'un de ses ministres, est inopérante.

### TITRE V – DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES ARTICLE 20

---

La présente loi entre en vigueur le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi).

# 10. ADAPTER LA FISCALITÉ MUNICIPALE AUX RESPONSABILITÉS DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE

Figure 5  
**Réforme de la fiscalité et  
des finances municipales**  
Vue d'ensemble



## 10.1. Un meilleur contrôle des dépenses municipales

Les consultations menées auprès des élus ont fait ressortir des enjeux importants à court terme pour le monde municipal. La démarche entreprise ici n'avait pas pour mandat de les traiter en profondeur puisqu'ils font l'objet d'examen et de discussions en cours avec le gouvernement du Québec. Cette section présente sommairement les préoccupations municipales sur ces enjeux.

### Le contrôle des coûts de rémunération

La masse salariale accapare 36 % des dépenses municipales. La maîtrise de la croissance de la rémunération s'avère incontournable d'autant plus que l'écart en cette matière entre les employés municipaux et ceux du secteur public québécois atteint 29,6 % en 2010. Si l'écart atteint aujourd'hui une telle ampleur, c'est en raison des relations

de travail qui prévalent dans le secteur municipal et le pouvoir de négociation qu'elles confèrent respectivement aux employeurs et aux différentes catégories d'employés. Les élus municipaux déplorent le faible rapport de force des municipalités dans la négociation des conventions collectives auquel s'ajoute un mode d'arbitrage débouchant plus souvent qu'autrement sur une spirale vers le haut des conditions de travail.

Par ailleurs, la municipalité doit œuvrer sur les gains d'efficacité possibles dans ses différents services. Les pratiques efficaces au sein même du monde municipal en matière d'organisation du travail, d'usage innovant des technologies numériques, entre autres, méritent d'être diffusées quand elles démontrent une amélioration de la productivité ou des économies.

### **Une gestion contractuelle transparente qui assure la libre concurrence**

L'octroi de contrats constitue un autre poste important des dépenses. L'encadrement des politiques contractuelles a été récemment revu et fera inévitablement l'objet de révisions à venir dans une optique de transparence et de rigueur de gestion. Pour s'assurer de la libre concurrence dans les marchés publics et obtenir la meilleure qualité de services et de fournitures au meilleur prix, non seulement des principes élevés de transparence doivent être rigoureusement observés, mais également de nouveaux outils d'évaluation et de comparaison méritent d'être instaurés. À cet égard, l'idée d'un bureau d'évaluation des prix dont la mission consisterait à contrôler adéquatement le coût et la qualité des fournitures et des services, notamment par l'évaluation du rendement région par région; à l'information et au service-conseil aux municipalités ainsi qu'à la mise en œuvre de mécanismes de vérification en aval, adaptés à la réalité des différentes catégories de municipalités, mérite d'être explorée par le gouvernement et le milieu municipal.

### **Le déficit des régimes de retraite**

L'équilibre des finances municipales est sérieusement menacé par le déficit actuariel des régimes de retraite. Il atteint 4,7 milliards en 2011 en hausse de 56 % en un an et concerne 105 municipalités représentant plus de 70 % de la population québécoise. Le terrain perdu en termes de rendement financier ne sera pas récupéré et le manque à gagner s'accumule de mois en mois en raison des taux d'intérêt anémiques. L'ampleur du déficit actuariel appelle à des solutions structurelles et non à des assouplissements temporaires d'autant plus que ces régimes se basent sur des paramètres aujourd'hui désuets (prolongement de l'espérance de vie, part de la population active...). Cette préoccupation a été fortement exprimée par les élus lors des consultations. Ce Livre blanc se limite à considérer cet enjeu comme une urgence à court terme, une hypothèque du passé à lever rapidement pour pouvoir préparer l'avenir. Un chantier déjà convoqué par le gouvernement se penche sur cette question; son rapport est attendu avant la fin de 2012. Un nouveau partage des risques entre employeurs et employés et une actualisation des paramètres de ces régimes sont de nature à fonder un équilibre équitable et acceptable pour le contribuable.

### **Le remboursement intégral de la TVQ**

En tant que palier de gouvernement, les municipalités devront être exemptées des taxes à la consommation. Autrement, les taxes payées par les municipalités sont en réalité acquittées par les contribuables fonciers, sans égard à leur capacité de payer. Ce qui va à l'encontre de l'équité et de la progressivité de ces taxes de vente (plus on consomme, plus on en paye). De plus, l'exemption des municipalités des taxes prélevées par les autres paliers permettrait de réduire le coût des infrastructures, subventionnées par ailleurs par les gouvernements.

Depuis février 2004, le gouvernement fédéral rembourse l'intégralité de la TPS payée par les municipalités. Pour sa part, le gouvernement du Québec s'est engagé dans le cadre de l'*Entente de partenariat fiscal et financier* au remboursement à 100 % de la TVQ payée par les municipalités sur leurs achats de biens et de services en 2013. Les hausses de la TVQ depuis la signature de la dernière entente sont venues creuser un écart entre le remboursement versé par le gouvernement et les montants acquittés effectivement par les municipalités. Le respect de cet engagement permettra aux municipalités dès 2013-2014 de réduire leurs coûts substantiellement, et aux contribuables fonciers de ne plus supporter indirectement une taxe sur la taxe foncière.

### **L'endettement : se préparer à la hausse des taux d'emprunt**

Les municipalités québécoises sont les plus endettées à l'échelle canadienne. En 2009, la dette *per capita* était 2,5 fois plus élevée au Québec (2 116 \$/habitant) qu'en Ontario (875 \$/habitant). Le service de la dette gruge une part plus importante des dépenses des municipalités (15,5 %), comparativement au gouvernement du Québec (10,4 % en 2010). Les investissements massifs des dernières années ont accéléré l'endettement; il s'est accru de 9 milliards entre 2002 et 2010 (croissance moyenne annuelle de 9,2 %).

Ce niveau d'endettement constitue une menace sérieuse pour les municipalités québécoises. Plus exposées à la volatilité des marchés financiers, elles sont plus vulnérables à toute hausse des taux d'intérêt. Inévitables, mais imprévisibles, ces hausses grugeront des marges de manœuvre souvent étroites, voire inexistantes, et leurs effets néfastes se répercuteront sur le contribuable.

Le monde municipal doit d'abord se mobiliser autour de la nécessité de l'engagement des trois paliers de gouvernement pour le financement des infrastructures municipales. De plus, les municipalités et leurs élus doivent assumer un leadership plus fort pour maîtriser l'endettement par des moyens à leur portée. Deux pistes ont été proposées lors des consultations à cet égard.

- La première relève de la municipalité et consiste en une gestion rigoureuse du service de la dette le maintenant en-deçà d'un ratio financier critique. Le paiement comptant, le financement accru par les promoteurs peuvent notamment y contribuer.

- La seconde consiste en un outil collectif permettant aux municipalités d'accéder à de meilleures conditions de financement. L'expérience des municipalités de la Colombie-Britannique est édifiante à cet égard. La *Municipal Finance Authority* est une agence sous le contrôle des municipalités créée en 1970; elle consolide le pouvoir d'emprunts des municipalités et leur procure des économies sur le taux de financement. Depuis 1989, elle a intégré également la gestion des fonds communs de placement, augmentant d'autant son pouvoir de négociation sur les marchés. Ce modèle mérite l'attention puisqu'il a fait ses preuves en trouvant des équilibres pour rassembler des municipalités de toutes tailles, en démontrant sa rentabilité et sa réputation de crédit, tout en s'inscrivant dans une optique d'autonomie des municipalités.

## Priorité : Réforme fiscale et financière

### RECOMMANDATIONS pour un contrôle des dépenses municipales

- 6) Que le gouvernement du Québec procède en concertation avec les milieux municipaux et syndicaux, à une révision de l'encadrement législatif des relations de travail pour :
  - Contenir et freiner de façon urgente l'explosion des déficits des régimes de retraite des employés municipaux, en instaurant de façon durable un nouveau partage des risques plus équilibré entre employeurs et employés et plus équitable pour le contribuable.
  - Accorder des marges de manœuvre aux municipalités leur permettant de mieux contrôler la croissance des coûts de rémunération.
- 7) Que le gouvernement du Québec et le milieu municipal renforcent la gestion contractuelle dans les municipalités en privilégiant de :
  - Mettre sur pied un bureau d'évaluation des prix permettant le contrôle et la comparaison des coûts et de la qualité pour les fournitures et les services. Ce bureau pourrait également fournir de l'information et un service conseil aux municipalités.
  - Renforcer et étendre les mesures de vérification en aval et les adapter à la diversité municipale.
- 8) Que le gouvernement du Québec, en vertu de l'Entente de partenariat fiscal et financier Québec – Municipalités, respecte son engagement du plein remboursement de la TVQ sur les dépenses municipales à partir de janvier 2014.



## Les principales carences du régime fiscal municipal

Les fondements du régime fiscal local proviennent de la réforme de 1980. Celle-ci venait consacrer une vision claire, partagée par le gouvernement du Québec et les unions municipales, s'articulant autour d'un principe politique : l'autonomie locale. En vertu de celui-ci, les municipalités ont eu accès à la quasi-exclusivité du champ d'imposition foncier, et ce, en remplacement des transferts gouvernementaux et d'autres sources dont elles dépendaient. Cette réforme visait un régime fiscal respectant les principes d'équité, de neutralité, de simplicité administrative et de rendement financier. Dans les faits, l'application s'est graduellement éloignée de ces principes durant trois décennies, des carences paraissent évidentes aujourd'hui.

### Structure fiscale faiblement diversifiée

L'impôt foncier demeurera le pilier du financement local, procurant une source autonome, prévisible et stable. Les faiblesses du régime fiscal municipal résident moins dans la nature de l'impôt foncier comme telle que dans la faiblesse des autres sources de financement local. Cette faible diversification prive les municipalités non seulement de ressources supplémentaires, mais aussi de leur effet bénéfique sur l'aménagement et le développement.

### L'érosion du principe d'équité fiscale

Les responsabilités municipales ne se limitent plus aux services à la propriété qui justifiaient une répartition du fardeau fiscal sur la seule base des valeurs foncières des immeubles. Les services à la personne accaparent en effet une part importante des dépenses municipales aujourd'hui. Le recours à l'impôt foncier pour financer une gamme plus large de services à la personne fait porter le fardeau sur les seuls contribuables fonciers alors que les bénéfices ne sont ni liés à la propriété ni proportionnels à la valeur de celle-ci.

De plus, le mode de financement local est fondé sur la notion des bénéfices reçus. Ainsi, lorsqu'un usager assume un tarif pour bénéficier d'un service donné, il contribue directement à son financement de façon proportionnelle à sa consommation. Mais la tarification n'est pas toujours possible en raison de la nature publique des services municipaux. Le recours à l'impôt foncier se justifie tant et aussi longtemps que le fondement voulant que la valeur réelle des immeubles est considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. Or, ce fondement est loin d'être valide lorsqu'on l'applique au financement des services à la personne par l'impôt foncier.

### L'inadéquation avec l'aménagement durable

La grande dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier est difficilement compatible avec les pratiques d'aménagement durable du territoire. En effet, l'étalement urbain peut paraître rentable fiscalement pour les municipalités en raison de l'expansion de l'assiette foncière et le faible coût d'entretien assumé à court terme pour les nouveaux développements. Il est profitable du point de vue du marché puisque celui-ci ne tient pas compte – encore – des externalités. En revanche, ces dernières correspondent à des coûts à long terme en plus de réduire l'optimisation des infrastructures existantes. L'emprise de cette logique s'est solidement implantée et s'avère difficile à renverser sans notamment des modifications à la structure fiscale. Plus cohérente avec l'aménagement durable, elle favoriserait l'atteinte des objectifs poursuivis par la nouvelle génération de plans d'aménagement et de développement.

### Le décrochage entre le foncier et la croissance économique

Alors que leur rôle est plus que jamais déterminant dans la compétitivité du territoire, dans l'attraction de la main-d'œuvre et le développement de l'économie du savoir dans tous les secteurs, les municipalités sont paradoxalement de plus en plus éloignées des retombées de la croissance économique.

En effet, l'écart grandissant entre la croissance du PIB et les valeurs foncières illustre le décrochage graduel entre l'économie et le foncier. Celui-ci s'explique par les mutations de l'économie où le capital immobilier n'a plus la même importance que par le passé relativement au capital humain et technologique. L'économie du savoir génère une part croissante de la création de richesse sans nécessiter autant de superficies de plancher que les secteurs manufacturier ou commercial. Dans ce contexte, l'impôt foncier arrive moins à capter les effets de la croissance de l'économie locale. Pourtant, les municipalités fournissent les services et consentent les investissements requis par cette croissance de l'activité économique.

## 10.2. Un rééquilibrage fiscal favorisant les choix écologiques

### Un coffre à outils fiscal au-delà de l'impôt foncier

Les carences du régime fiscal municipal (voir encadré 10) requièrent une solution pragmatique tenant compte à la fois des responsabilités effectivement assumées par les municipalités et considérant les contraintes réelles des finances publiques des différents paliers de gouvernement.

D'emblée, la solution ne consiste pas en une nouvelle source de revenus mais bien en un coffre à outils diversifié. En effet, aucune source de revenus ne peut à elle seule assurer à la fois les principes de l'autonomie locale, de l'équité fiscale, de la simplicité administrative et de la rentabilité financière. Un coffre à outils élargissant la capacité des municipalités de se financer au-delà de la base foncière, permettrait de tendre vers ces principes. L'identification de ces différentes sources doit nécessairement se faire à partir des responsabilités que les municipalités assument effectivement.

Pour sa part, l'impôt foncier demeurera une pierre angulaire de la fiscalité locale, mais en étant inscrit à l'intérieur d'un coffre à outils diversifié permettant de répartir le fardeau des services sur une base plus large que les seuls contribuables fonciers.

De plus, la flexibilité inhérente à un coffre à outils diversifié peut aussi mieux rejoindre les milieux urbains et ruraux qui, à certains égards, accordent une importance variable aux différentes sources de revenus potentielles.

Quelques principes pourront guider l'identification de nouvelles sources de revenus. Ainsi, il est nécessaire que :

- ▶ le financement des municipalités soit essentiellement d'origine locale de façon à respecter l'autonomie de la municipalité et ne fausse par les priorités locales;

- ▶ la distinction soit faite entre les services que les municipalités entendent se donner, qui doivent reposer sur des sources autonomes locales, et les services qu'elles doivent assumer en raison des exigences et normes gouvernementales ou d'une délégation de responsabilité, qui méritent de nouvelles sources dédiées;
- ▶ les sources de revenus soient ciblées en fonction de leur lien avec les responsabilités assumées par les municipalités;
- ▶ la responsabilisation des citoyens quant à la consommation des services passe par une plus grande internalisation des coûts et l'application autant que possible du principe de l'utilisateur-payeur. Le recours à la tarification a, néanmoins, des limites quand il s'agit de services comme le transport collectif, les bibliothèques, les activités de loisirs, pour lesquels l'accessibilité doit être encouragée.

### Le leadership municipal : une politique fiscale et tarifaire adaptée au développement durable

L'élargissement de la base des revenus autonomes interpelle à la fois la municipalité et le gouvernement du Québec. En ce qui concerne les municipalités, elles peuvent exercer un leadership dans la réforme fiscale en introduisant elles-mêmes de nouvelles approches et des innovations dans le financement des services et des infrastructures.

En effet, les instruments fiscaux et tarifaires (disponibles ou potentiels), peuvent générer bien au-delà des revenus, des effets structurels positifs appréciables. En effet, ces taxes et tarifs ont une fonction de régulation puisqu'ils influencent dans un sens ou un autre le comportement des individus, des ménages et des entreprises. La municipalité peut optimiser la demande de services et d'infrastructures en responsabilisant ces différents acteurs par rapport à leur propre utilisation. À condition de rendre leur encadrement plus flexible, la fiscalité et la tarification peuvent

servir non seulement comme instruments financiers pour augmenter les revenus, mais aussi comme un levier puissant et supplémentaire de développement et d'aménagement. La municipalité peut ainsi soit favoriser ou défavoriser des pratiques environnementales, la consommation d'eau ou d'énergie, la mobilité, etc. De plus, en optant pour une stratégie de diversification de la base des revenus qui lui permet aussi d'améliorer l'efficacité environnementale et économique à l'échelle locale, la municipalité renforce, par la même occasion, sa capacité d'intervention sur le territoire et son statut d'ordre de gouvernement.

La constitution d'un coffre à outils fiscal diversifié interpelle donc en premier le leadership municipal. Pour recourir à une forme de tarification ou de redevance, pour effectuer des choix quant à la nature des services devant être partiellement ou totalement à la charge des usagers et ceux qui méritent d'être financés par l'ensemble des contribuables décisions éminemment politiques doivent être prises. C'est-à-dire qu'une volonté existe de mettre la politique fiscale et tarifaire locale au service d'une vision en cohérence avec les objectifs de développement. Cela suppose également une capacité poussée de la municipalité à mesurer les différents coûts et les externalités des services municipaux, pour justement permettre des choix éclairés en matière de financement.

### **La responsabilité du Gouvernement : l'accompagnement de la fiscalité verte de la municipalité de demain**

L'accès à une série de sources de revenus liées aux responsabilités municipales passe par un encadrement plus flexible en matière de fiscalité locale. Seul le gouvernement du Québec peut à cet égard lever les obstacles et les contraintes législatives freinant l'élargissement de la base de financement local. Il est le seul, également, à pouvoir habiliter le pouvoir des municipalités à prélever de nouvelles taxes et tarifs divers dans la perspective de

financer des responsabilités liées à ces sources. Ces choix sont d'autant plus pertinents que le gouvernement et les municipalités partagent les mêmes objectifs sur le plan du développement durable. Ainsi, le transport collectif peut être mieux financé à même les différentes taxes sur les véhicules prélevées à une échelle régionale ou métropolitaine. L'aménagement du territoire peut bénéficier de nouvelles sources comme les redevances de développement, la récupération des coûts de l'aménagement, la captation de la plus-value foncière, ainsi que la tarification à l'unité.

Toutefois, certaines responsabilités assumées effectivement par les municipalités n'ont pas d'assiette fiscale locale qui peut leur correspondre. C'est le cas des responsabilités produisant des externalités appréciables notamment en matière d'environnement et de développement social. Dans de tels cas, même un cadre fiscal flexible donnant accès à de nouvelles sources locales ne saurait suffire. En revanche, des assiettes fiscales plus larges à l'échelle provinciale correspondent le mieux à ces responsabilités municipales. Le partenariat avec le gouvernement du Québec devient dans ce cas incontournable pour arriver à une formule de partage des revenus de taxation permettant aux municipalités de poursuivre leur engagement dans des fonctions sociale, économique et environnementale. Ce type de partenariat nouveau a déjà commencé à prendre place dans certains domaines (redevances sur les matières recyclables, financement des services d'urgences). Ces résultats positifs incitent à renforcer cette approche liant sources de financement et responsabilités correspondantes dans d'autres domaines.

Tableau 1 : Sources potentielles de revenus pour un coffre à outils fiscal diversifié

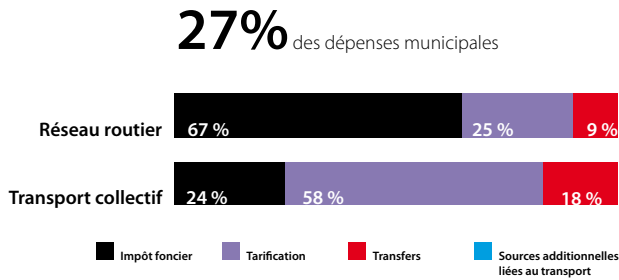
Catégories	Exemples de sources de revenus	Caractéristiques et limites
<b>Tarification des services</b>	<p><b>La tarification fiscale</b> : consiste en une taxe basée sur une caractéristique de l'immeuble, autre que sa valeur foncière ou locative, comme la superficie ou l'étendue en front du terrain. Les services pouvant faire l'objet de la tarification fiscale doivent avoir un lien avec le bénéfice reçu. La tarification fiscale dite aussi par cotisation est courante et facile d'application, elle est utilisée pour la collecte des matières résiduelles, les abonnements à un service de bibliothèque ou un service de loisirs. On l'utilise également pour répartir le coût d'infrastructures d'eau et d'égouts et pour le service d'évaluation. Le coût moyen par unité d'évaluation sert de base de calcul pour le tarif.</p> <p><b>La tarification à l'unité</b> applicable à la consommation d'eau (et dans certains cas de l'électricité), pour encourager la baisse de la consommation et l'amélioration des procédés industriels, tout en réduisant le coût et l'ampleur des infrastructures communautaires nécessaires. La facturation à l'unité peut s'appliquer à une panoplie de services si elle surmonte les contraintes techniques et politiques.</p> <p><b>La facturation de l'utilisation ponctuelle d'un service</b> : le prix exigé pour des déplacements inutiles de la police causés par les fausses alertes des systèmes de sécurité privés; la répartition du coût d'équipements spécialisés de protection contre les incendies requis pour les bâtiments à plusieurs étages.</p> <p><b>La tarification pour les utilisations de l'espace public</b>: par exemple l'application d'un tarif aux entreprises de télécommunications pour compenser les coûts occasionnés par les travaux d'installation et d'entretien des réseaux de télécoms : dégradation de la chaussée, installation de massifs souterrains, déplacement d'équipement.</p> <p><b>Les tarifs pour le transport en commun</b>, qui doivent suivre une politique incitative pour encourager son utilisation accrue et préserver l'accessibilité pour les moins nantis.</p>	<p>Le recours à la tarification doit tenir compte de la nature privée ou publique du service, il est aussi en fonction du tissu social de la municipalité et sa diversité.</p> <p>La tarification est soumise à deux contraintes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrainte d'ordre technique : concerne les coûts d'installation et de fonctionnement qui peuvent réduire voire annuler les bénéfices escomptés.</li> <li>• Contrainte d'ordre politique, réfère à son caractère régressif, l'utilisation de certains services n'est pas proportionnelle à la capacité de payer. Elle pénalise plus les familles nombreuses et les personnes dans le besoin.</li> </ul>
<b>Récupération des coûts d'aménagement</b>	<p><b>Les redevances de développement</b> constituent un régime défini par la loi permettant le prélèvement d'une contribution financière auprès des promoteurs de nouveaux développements pour assurer le financement de nouvelles immobilisations (routes, aqueduc, égouts) ou la mise à niveau des immobilisations existantes situées hors site requises pour répondre à la demande accrue de services municipaux engendrée par la croissance urbaine («la croissance finance la croissance»).</p> <p><b>Les contributions des promoteurs</b> : la municipalité peut assujettir l'émission d'un permis ou certificat à la conclusion d'une entente relative aux travaux municipaux (parcs, terrains de jeu, espaces naturels, unités de stationnement, cession de voies de circulation). Ces contributions pourraient à l'avenir couvrir les services municipaux hors site (bibliothèque, sécurité incendie, etc.) dont la municipalité assume la croissance des coûts.</p> <p><b>La captation de la plus-value foncière</b> qu'entraîne un investissement comme une nouvelle ligne de transport, une piste cyclable ou un chemin piétonnier dans les secteurs avoisinants. Il s'agit d'instituer un mécanisme pour capturer, dans ces zones bien délimitées, l'augmentation de la valeur foncière associée à ce type d'investissement. Ces revenus servent à financer ces mêmes projets. Les revenus fiscaux anticipés (Tax increment financing) constituent une modalité de captation de la plus-value.</p>	<p>Les redevances de développement ou leur variante les contributions des promoteurs constituent une approche d'internalisation des coûts qui a pour effet une meilleure gestion de l'urbanisation par une transparence des prix d'aménagement. Elle augmente l'intérêt pour la consolidation et la revitalisation des secteurs centraux.</p> <p>Les redevances de développement constituent un régime général plus à administrer que les contributions des promoteurs qui se basent sur une approche contractuelle.</p>
<b>Taxation des véhicules</b>	<p><b>La taxe sur l'essence</b> perçue à l'échelle régionale.</p> <p><b>La taxe sur le stationnement.</b></p> <p><b>La taxe sur les droits d'immatriculation</b> et leur modulation selon le nombre de cylindres.</p> <p><b>Les péages routiers.</b></p>	<p>Les différentes formes de taxation des véhicules visent à amortir les coûts d'immobilisations liées à l'utilisation des véhicules et encourager une utilisation plus efficace des modes de transport plus écologiques.</p>
<b>Réaménagements taxation foncière</b>	<p><b>La modulation des taxes foncières</b> (taux différenciés, abattements, exemptions...) pour appuyer des objectifs particuliers tels la densification, la reconversion de friches urbaines ou industrielles, la protection de cours d'eau ou de zones fragiles. La modulation passe par l'allègement des balises d'application des taux de taxations existants.</p> <p>Taux de taxation plus élevé pour les <b>terrains vagues desservis</b> (taux maximum est de deux fois le taux de base).</p> <p><b>Surtaxe sur des lots agricoles abandonnés</b> : appliquée aux terres abandonnées et morcelées situées en zone urbaine et soumises à la spéculation, la surtaxe constitue un moyen qui s'ajoute à des mesures de remembrement pour favoriser la remise en culture et limiter la spéculation.</p> <p><b>En-lieux de taxes</b> : bonification des compensations tenant lieu de taxes notamment pour les immeubles parapublics (en 2012, les compensations pour le réseau de la santé, les Cégeps et les universités s'établissent à 96,8 %, pour les écoles primaires à 84,7 %, pour les autres immeubles scolaires, à 71,7 %, pour les biens culturels immobiliers à un maximum de 50 %). Notons que pour les immeubles relevant du gouvernement fédéral, il existe un régime équivalent : le <b>PRIF</b> (paiement en remplacement d'impôt foncier).</p>	<p>Fiscalité foncière mieux arrimée aux objectifs d'aménagement.</p> <p>La surtaxe sur les terres agricoles abandonnées a donné des résultats probants dans le cas de la ville de Laval qui a été la première à mettre en place cet outil en collaboration avec le milieu agricole. La surtaxe a été doublée en 2007 et a permis la création d'un fonds de remembrement et une banque de terrains. Longueuil et d'autres municipalités de la CMM utilisent également la surtaxe.</p>
<b>Partage de sources provinciales</b>	<p><b>Domaines déjà couverts</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Redevances sur les matières résiduelles.</li> <li>- Compensation de la collecte sélective des matières recyclables.</li> <li>- Taxe municipale sur le 911 (services d'urgences).</li> <li>- Redevances sur les carrières et sablières (compensation pour voirie municipale).</li> </ul> <p><b>Nouveaux domaines potentiels</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partage des redevances sur les ressources naturelles.</li> <li>- Partage des revenus de la taxe sur le carbone.</li> <li>- Partage des revenus fiscaux additionnels générés par la croissance de l'économie locale.</li> <li>- Partage de la taxe sur l'essence</li> </ul>	<p>Les nouvelles sources de revenus sans répercussion financière pour le gouvernement exigent un partage de revenus avec le gouvernement.</p>

**Légende :**

- ◆ Sources partiellement utilisées pouvant être bonifiées
- ◆ Nouvelles sources sans répercussion financière pour le gouvernement
- ◆ Nouvelles sources exigeant un partage de revenus avec le gouvernement

<sup>12</sup> Exemples inspirés de l'approche Réforme environnementale des prix ou Budgets intelligents (LPD 2010), du rapport de la CMM sur le transport en commun (2012), du rapport Financement et fiscalité des organismes municipaux au Québec, MAMROT, octobre 2011, entre autres.

Figure 6a  
**Structure actuelle du financement  
des responsabilités municipales  
en transport**



### Rééquilibrage fiscal favorisant la mobilité durable

Le transport est la plus importante responsabilité en termes de dépenses (27,1 % en 2010). Il comporte le réseau routier et le transport collectif. Le financement de ce dernier est une responsabilité partagée entre le milieu municipal, le gouvernement provincial et des communautés métropolitaines. La croissance soutenue des dépenses pour répondre à la demande (3,1 % en moyenne depuis 1992)<sup>13</sup> et l'ampleur des besoins futurs commandent une diversification des sources de revenus.

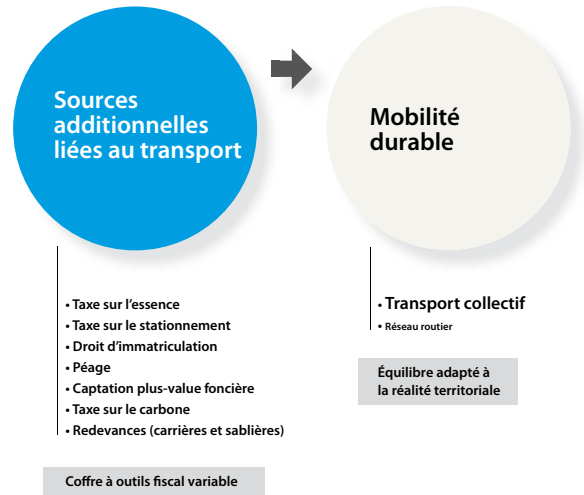
Cette diversification passe par une stratégie fiscale rééquilibrant l'effort de financement entre tous les bénéficiaires directs et indirects des investissements et des services liés au transport. En effet, la notion de bénéficiaires doit être élargie compte tenu des externalités importantes dans ce domaine, celles-ci se traduisent par des bénéfices pour d'autres personnes que les usagers directs du transport collectif notamment.

Les bénéficiaires en termes de mobilité se répartissent en trois groupes :

- ▶ **Les usagers** du transport collectif, qui en bénéficient directement et acquittent un tarif. Il est souhaitable de garder celui-ci à un niveau incitatif (inférieur au coût marginal) pour encourager l'utilisation et préserver l'accessibilité pour les personnes moins nanties.
- ▶ **Les automobilistes**, qui bénéficient indirectement de la réduction des congestions sur le réseau routier et des économies sur le coût des déplacements.
- ▶ **Les contribuables**, qui bénéficient indirectement et de façon variable sur le territoire d'une pression moindre sur

<sup>13</sup> Source: Données compilées par l'UMQ, rapports financiers 2010 des municipalités, MAMROT.

Figure 6b  
**Rééquilibrage fiscal favorisant  
la mobilité durable**



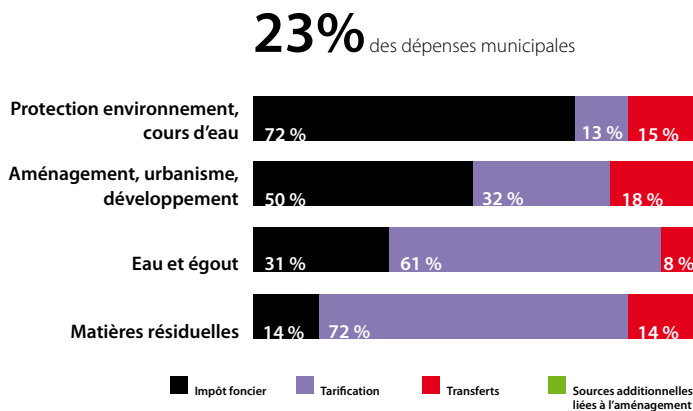
la construction et l'entretien des routes, la réduction de la pollution de l'air, et des retombées pour l'activité économique.

Pour chacune des catégories de bénéficiaire, des sources de revenus correspondantes existent et sont utilisées à des degrés divers. Dans une perspective de mobilité durable, les choix à privilégier doivent non seulement améliorer le financement, mais également réduire la demande d'infrastructures et d'entretien. Ainsi, les choix de localisation des activités et des entreprises de même que le développement immobilier ont, en amont, un impact significatif et permanent sur les besoins en transport des marchandises et des personnes. D'où l'importance stratégique que revêt la planification territoriale arrimant les questions de transport et d'aménagement pour juguler à long terme la croissance des besoins d'investissement et d'entretien.

L'équilibre entre les besoins en transport collectif et en réseau routier, l'ordonnancement des priorités et leur séquence sont connus et planifiés dans des instances régionales ou métropolitaines. Les sources ayant un potentiel conséquent sont évidemment variables selon les territoires, comme le sont les équilibres recherchés entre le réseau routier et le transport collectif.

La figure 6a illustre la structure de financement actuel du transport. La figure 6b présente les sources additionnelles de revenus pouvant être mobilisées pour soutenir les objectifs de mobilité durable à l'échelle d'un territoire.

Figure 7a  
**Structure actuelle du financement des fonctions liées à l'aménagement et à l'environnement**



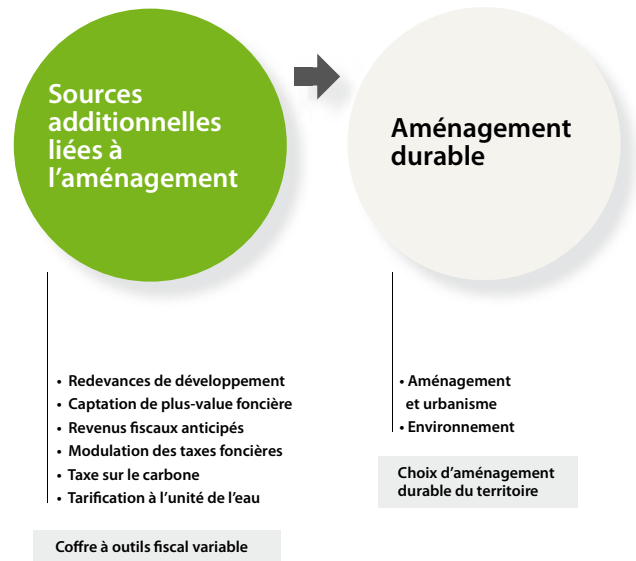
## Rééquilibrage fiscal favorisant l'aménagement durable

Jumelées ensemble, les fonctions d'aménagement et d'environnement accaparent 23,1 % des dépenses municipales (en 2010, en dehors du service de la dette). Elles connaissent une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 5,15 % (1992-2010)<sup>14</sup>.

La structure du financement de ces responsabilités (figure 7a) montre la part importante issue de la tarification, et plus spécifiquement la tarification par cotisation qui est plus courante dans ce domaine. Les redevances pour la collecte sélective et pour les matières résiduelles constituent des acquis permettant de répercuter le coût de ces services à la source. La protection de l'environnement et des cours d'eau sont de nouvelles responsabilités en croissance qui reposent sur le champ foncier. Un réaménagement à l'intérieur des sources existantes et l'accès à de nouvelles sources essentiellement locales peuvent répondre aux besoins en croissance. Pour ce faire, le leadership des élus est primordial, et la volonté du gouvernement d'alléger les contraintes et d'accorder une flexibilité est nécessaire à l'atteinte des objectifs de développement durable.

<sup>14</sup> Source: Données compilées par l'UMQ, rapports financiers 2010 des municipalités, MAMROT.

Figure 7b  
**Rééquilibrage fiscal favorisant l'AMENAGEMENT DURABLE**



L'atteinte des objectifs d'un aménagement durable, privilégiant la densification, la mixité des fonctions, la gestion de l'étalement urbain passe nécessairement par une gestion des outils de fiscalité et de tarification dans une optique non seulement financière, mais aussi d'aménagement. La sensibilité des acteurs au signal économique que renferment ces instruments procure à ceux-ci un effet de levier indéniable difficile à négliger dans toute démarche d'aménagement durable. Des approches innovantes mettant l'emphase sur l'internalisation des coûts et leur acquittement par les bénéficiaires, la récupération intégrale des coûts d'aménagement et la responsabilisation par rapport à la consommation ont déjà fait leur preuve. Elles requièrent une nouvelle culture d'aménagement, un arrimage entre les services des finances et ceux d'aménagement, et surtout une capacité de mesurer les coûts des différents services et investissements. Des études<sup>15</sup> quantifiant l'ampleur des économies d'infrastructures pour les municipalités entre différents types d'aménagements et de densités sur un long terme viennent éclairer les décisions et influencer les choix.

La figure 7b présente les sources additionnelles de revenus s'inscrivant dans un rééquilibrage fiscal favorisant l'aménagement durable du territoire.

<sup>15</sup> Soulignons un des exemples mentionnés dans le mémoire de Vivre en ville. Selon une étude de la SCHL comparant un développement de banlieue traditionnel de 21,7 log/ha avec un quartier compact et mixte comprenant 43,3 log/ha, ce dernier permet des économies d'infrastructures de 16 % par logement au moment de la construction et des économies globales de 8,8 % sur une période de 75 ans.

## PRIORITÉ : Réforme fiscale et financière

### RECOMMANDATIONS concernant la mobilité et l'aménagement

(50 % des dépenses municipales)

- 9) Que les municipalités adoptent, sur la base d'une concertation à l'échelle territoriale pertinente, une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable. En conséquence, elles s'engagent selon leur contexte territorial à :
- Favoriser la **mobilité durable** sur leur territoire : en rééquilibrant le financement des transports sur l'ensemble des bénéficiaires directs et indirects par le biais d'outils fiscaux variables selon le contexte territorial, pouvant comprendre les différentes taxes sur les véhicules (taxe sur l'essence, taxe sur le stationnement, droit d'immatriculation, péage) et des stratégies de captation de la plus-value foncière associée à leur investissement;
  - Adopter un mode d'**aménagement** et d'**urbanisme durable** : en internalisant les coûts pour rééquilibrer le financement des fonctions d'aménagement et d'environnement sur de nouvelles sources telles les redevances de développement, la contribution des promoteurs, les revenus fiscaux anticipés, la tarification à l'unité, de même que la modulation de la taxation foncière adaptée aux objectifs d'aménagement;
  - Soutenir la formation et l'expertise en matière d'approches financières innovantes, la **fiscalité verte**, l'internalisation des coûts notamment, et ce, par une collaboration entre le milieu municipal et les associations professionnelles.

- 10) Que le gouvernement du Québec assouplisse l'encadrement législatif pour permettre une flexibilité fiscale adaptée au développement durable. À cette fin, le gouvernement habilite les municipalités à accéder, sur une base locale ou régionale, à des sources de financement dédiées au financement de la mobilité et de l'aménagement durable.

- 11) Que le gouvernement du Québec consacre une part des revenus de la taxe sur le carbone au financement des fonctions d'aménagement et de mobilité durable assumées par les municipalités, et ce, au prorata de la contribution de ces secteurs aux objectifs de réduction des GES.

Que le milieu municipal assume un leadership pour consolider la participation des municipalités au système prévu de plafonnement et d'échange des GES au Québec et en tirer des revenus pour soutenir les efforts de réduction des GES par les municipalités.

Figure 8  
**Financement  
des responsabilités  
sociales et de la sécurité  
publique**

### 10.3. Un rééquilibrage fiscal favorisant la cohésion sociale

#### La cohésion sociale commande l'accessibilité

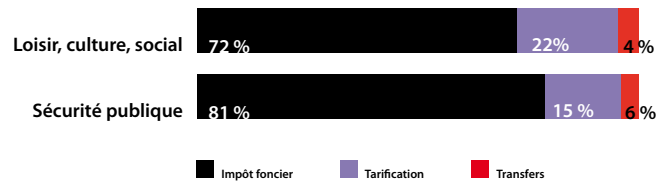
La municipalité agit sur la cohésion sociale par l'accessibilité qu'elle garantit à la culture, aux loisirs, aux sports et au transport collectif. Elle y contribue également par le logement social, la sécurité publique et les services de soutien communautaire. De façon indirecte mais non moins déterminante, elle agit sur la cohésion sociale par l'aménagement et l'urbanisme en favorisant la mixité sociale et la revitalisation.

Ces différents services sociaux représentent plus du tiers des dépenses municipales (34 % en 2010) et connaissent une croissance moyenne annuelle de 4,6 % (entre 1992 et 2010)<sup>16</sup>. Essentiellement destinés à la personne, ces services reposent paradoxalement et de façon très majoritaire sur l'impôt foncier (voir figure 13), une source qui se justifie surtout pour le financement des services à la propriété.

En dehors de l'impôt foncier, les possibilités de financement de la fonction sociale demeurent limitées. Elles sont quasi-inexistantes en termes de taxation locale. Elles sont minces en termes de tarification. En effet, le recours aux tarifs doit nécessairement demeurer dans des proportions ne compromettant pas l'accessibilité. Même dans les juridictions où la culture de tarification est bien établie, la part de celle-ci reste somme toute limitée quand il s'agit des services comme la culture, les bibliothèques, les équipements collectifs de loisirs et de sports notamment.

Dans ce cas, la seule option plausible reste une entente entre les paliers provincial et municipal, non pour le financement de l'ensemble des services sociaux, mais bien pour contenir les effets des politiques de l'un sur la croissance des dépenses de l'autre. Cette entente peut favoriser l'engagement des deux paliers à favoriser la cohésion sociale.

**34%** des dépenses municipales



#### Un pacte de cohésion sociale

La demande de services municipaux subit les contrecoups (externalités négatives) du désengagement de l'État ou du manque d'un service public. Ainsi, à titre d'exemple, la désinstitutionnalisation et l'incapacité du système de santé à répondre aux besoins en santé mentale obligent les municipalités à y faire face par un soutien communautaire accru et des orientations adaptées en matière de sécurité publique. Également, le manque de services gouvernementaux en matière d'intégration des immigrants se répercute par la précarité de nombreux citoyens et une demande de logements et de services communautaires dans la municipalité.

La capacité des municipalités de répondre à ces demandes sera mise à rude épreuve au cours des années. Le vieillissement de la population les force encore davantage à revoir et réadapter différents services. Dans certaines municipalités, l'accroissement du nombre d'immigrants force un développement des services d'intégration et d'accueil. Enfin, l'élargissement des disparités sociales accentue des problématiques sociales comme l'itinérance, l'exclusion et l'embourgeoisement des quartiers.

Dans ce contexte, le gouvernement du Québec qui dispose du rôle de redistribution sociale doit reconnaître cet engagement municipal et le compenser selon des modalités tenant compte de la réalité locale. Ainsi, les problématiques sociales complexes propres aux grands centres urbains (accueil et intégration des immigrants, itinérance,

<sup>16</sup> Source: Données compilées par l'UMQ, rapports financiers 2010 des municipalités, MAMROT.



logement abordable, services communautaires et sociaux, toxicomanie...) de même que les problématiques de dévitalisations en milieu rural commandent des actions adaptées et de plus en plus concertées entre un grand nombre d'acteurs. Seul le gouvernement dispose des véhicules de redistribution adaptés à ces fonctions sociales. Les muni-

cipalités pourraient difficilement se retirer unilatéralement de ces responsabilités, mais leur recours au seul impôt foncier pour les assumer est inadapté. La poursuite de l'engagement à long terme des municipalités à cet égard requiert un Pacte Gouvernement – Municipalités portant sur la cohésion sociale et l'inclusion.

## PRIORITÉ : Réforme fiscale et financière

### RECOMMANDATIONS concernant la cohésion sociale

(34 % des dépenses municipales)

- 
- 12)** Que le gouvernement du Québec s'associe au milieu municipal dans le cadre d'un **Pacte de cohésion sociale**, dans un contexte de vieillissement, de plus grande diversité sociale et de disparité territoriale. En vertu de ce pacte, le gouvernement du Québec s'engage à :
- Accompagner les intervenants communautaires et les municipalités en faveur de l'inclusion et la solidarité;
  - Ne transférer de nouvelles responsabilités qu'en présence de ressources financières convenues préalablement avec le milieu municipal;
  - Compenser les municipalités pour les coûts qu'elles doivent assumer dans leur champ de responsabilités en raison des externalités des politiques gouvernementales.
-

Figure 9  
**Réinvestissement fiscal favorisant la création de richesse**

#### 10.4. Un réinvestissement fiscal stimulant la création de richesse

##### Une stratégie fiscale et économique pour la création de richesse

La revitalisation d'une friche, la mise en valeur d'un pôle économique, la reconversion d'un équipement sont quelques exemples d'initiatives qui insufflent une dynamique de développement qui se propage dans l'économie locale et régionale et parfois bien au-delà. En effet, en améliorant l'environnement d'affaires et la qualité du milieu, ces projets ont un effet multiplicateur sur les investissements privés, sur la création d'emplois et l'accroissement des revenus des individus et des entreprises. Ne disposant que du seul champ foncier, la municipalité ne capte pas les fruits de l'activité économique ainsi générée comme peuvent le faire les paliers supérieurs.

Ainsi, bien des investissements nécessaires pour soutenir la croissance économique et des projets structurants sur les plans économique et environnemental n'ont pas une rentabilité fiscale strictement foncière, ce qui réduit d'autant leur intérêt pour les municipalités qui les retardent voire les délaissent. En ayant accès à une partie des recettes fiscales permanentes qu'engendrent leurs investissements, les municipalités pourront renforcer leur capacité de réinvestissement, qui est en soi profitable pour tous les paliers de gouvernement. Les projets de revitalisation de quartier ou de village, la reconversion économique ou urbaine et la mise en valeur des potentiels du territoire et de l'environnement prendront un nouvel intérêt stimulant l'économie de tout le Québec.

Une stratégie économique et fiscale de création de richesse se veut un partenariat de nouvelle génération, associant le gouvernement du Québec et les municipalités, autour d'objectifs communs, valorisant le potentiel de développement de tous les territoires et s'appuyant sur un aménagement durable. Elle vise à doter le Québec d'infrastructures du XXI<sup>e</sup> pour maximiser le potentiel autant des grands centres urbains que des milieux ruraux dans une perspective exemplaire de développement durable.



##### Les infrastructures, un enjeu pour la productivité économique

Plus globalement, les infrastructures publiques jouent un rôle central dans la performance économique d'un pays. Les ayant négligées durant trois décennies entre le milieu des années 1970 jusqu'au milieu 2000, le Québec souffre d'un sous-investissement criant. Même, le rattrapage entamé avec les investissements massifs des dernières années n'a permis jusqu'en 2009 que de revenir au niveau de 1979<sup>17</sup>. La poursuite de l'investissement à long terme de tous les paliers de gouvernement dans les infrastructures publiques, dont les municipalités détiennent la majorité du portefeuille (58 % du stock en capital<sup>18</sup>), s'avère un incontournable de toute stratégie économique. Les infrastructures améliorent la productivité globale<sup>19</sup> et renforcent l'attractivité des collectivités pour l'investissement privé<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Le stock net québécois en infrastructures de transport était de 26,7 milliards en 2009 contre 26,4 milliards en 1979 en dollars constants de 2002. Source : Robert Gagné, Alexandre Haarman, Les infrastructures publiques au Québec : Évolution des investissements et impacts sur la croissance de la productivité, HEC, 2011, p.14.

<sup>18</sup> Source : Des routes et des jeux : dépenses des administrations publiques en infrastructures au Canada de 1961 à 2005.

<sup>19</sup> Une augmentation d'un dollar du stock de capital public permet aux entreprises d'économiser en moyenne 17 cents par année en coûts de production, Harchaoui et Tarkhani, Le capital public et sa contribution à la productivité du secteur des entreprises au Canada. De plus, le stock de capital public a favorisé une augmentation annuelle de 0,2 p. 100 de la productivité du travail entre 1962 et 2006, Gu et MacDonald, L'effet de l'infrastructure publique sur les estimations de la productivité multifactorielle au Canada.

<sup>20</sup> On identifie trois mécanismes traditionnels par lesquels une hausse des investissements en infrastructures publiques affecte la croissance de la productivité : un effet direct sur la productivité des facteurs privés de production, un effet complémentaire sur l'investissement privé et un effet d'éviction sur les dépenses privées au travers du système financier. Robert Gagné, Alexandre Haarman, Les infrastructures publiques au Québec : Évolution des investissements et impacts sur la croissance de la productivité, HEC, 2011.

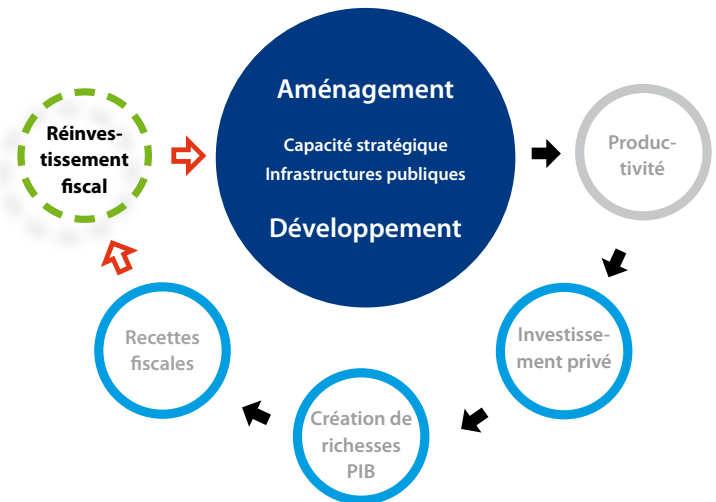
## Les infrastructures municipales

- 58 % de la valeur des infrastructures publiques sont de responsabilité municipale;
- Les infrastructures municipales représentent 200 milliards d'actif en 2012;
- Déficit d'entretien à la fin de 2011 de l'ordre de 34,2 milliards \$ en dollars constants;
- Croissance annuelle du déficit de l'ordre de 5,8 % entre 2003 et 2007;
- Cette croissance a été ralentie à 1,8 % entre 2008 et 2011, sous l'effet des programmes gouvernementaux en infrastructure.

Source : Étude sur l'état des infrastructures municipales au Québec, par Deloitte et EB Data, UMQ, 2012.

ENCADRÉ 9

Figure 10  
Illustration d'une  
stratégie économique  
et fiscale de création  
de richesse



Les investissements privés induits par les infrastructures publiques et les choix d'aménagement se traduisent par une création de nouvelle richesse économique. Les retombées fiscales additionnelles qui en découlent peuvent renforcer la dynamique de création de richesse à l'échelle

locale, comme l'illustre la figure 10, le maillon en pointillé représente le chaînon manquant autour duquel peut s'articuler une stratégie à la fois fiscale et économique de création de richesse.

## PRIORITÉ : Réforme fiscale et financière

### RECOMMANDATIONS concernant la création de la richesse

- 13)** Que le gouvernement du Québec et le milieu municipal concluent une stratégie fiscale et économique visant la création de richesse et la vitalité des territoires. Cette stratégie prévoit de :
  - Renforcer et pérenniser l'engagement des municipalités dans le développement économique par une capacité de réinvestissement accrue dans leur propre développement;
  - Accorder aux municipalités, à cet effet, une part des retombées fiscales **additionnelles** générées annuellement, dans les champs de taxation du gouvernement du Québec (TVQ, IR), par la croissance économique locale et régionale;
  - Instaurer un mécanisme de redistribution simple, respectant les principes d'équité et de solidarité, tout en demeurant incitatif pour le dynamisme économique local et régional.
- 14)** Que les trois paliers de gouvernement s'engagent à poursuivre, à long terme, les investissements en matière d'infrastructures municipales pour résorber le déficit d'entretien sachant que 58 % de la valeur de l'ensemble des infrastructures publiques relèvent des municipalités. Que les gouvernements du Québec et du Canada conviennent en partenariat avec le milieu municipal, d'un plan d'investissement commun à long terme en conformité avec les objectifs de mobilité et d'aménagement durable.

# SEPT ENGAGEMENTS POUR LA MUNICIPALITÉ DE DEMAIN

Les municipalités jouent un rôle de premier plan dans notre société puisqu'elles ont le devoir d'offrir une qualité de vie optimale à leurs résidents ainsi que des conditions favorisant le développement durable de leur territoire. J'espère que dans un avenir rapproché, ce rôle s'accroîtra et qu'elles seront plus autonomes dans leurs actions. Je crois aussi que les citoyens seront appelés à participer plus activement au développement de leur milieu, car c'est ensemble que l'on en assurera la croissance!

**JEAN-GUY DESROSIERS**  
MAIRE DE LA VILLE DE MONTMAGNY

Je rêve d'une ville plurielle et en mouvement où les citoyens prennent un rôle actif dans le développement de leur milieu de vie. Une ville plus verte, construite pour tous et où automobiles et piétons partagent l'espace harmonieusement. Une ville aux projets ambitieux et qui travaille de concert avec ses voisins.

**CATHERINE GOSSELIN**  
MEMBRE DE LA COMMISSION JEUNES ÉLUS ET ÉLUES  
CONSEILLÈRE MUNICIPALE À LA VILLE DE DONNACONA

La municipalité de demain offrira aux collectivités et aux entreprises des réponses sur mesure leur permettant de réussir leurs projets en intégrant les mutations en cours de leur territoire; elle sera le lieu de nouvelles solidarités, de nouvelles formes de gouvernance et source d'innovation.

**COLETTE ROY LAROCHE**  
MAIRESSE DE LA VILLE DE LAC-MÉGANTIC

Demain, personne ne parlera de développement durable, car ce sera tout simplement la norme, l'unique façon de développer une ville. L'économie sera verte, l'indépendance au pétrole un accomplissement et l'urbanisme dessiné autour du transport alternatif à la voiture. La réduction des gaz à effet de serre sera primordiale et les milieux écologiques considérés comme une richesse au lieu d'une entrave. Demain, la ville aura su s'adapter aux défis du 21<sup>e</sup> siècle.

**JOHN HUSK**  
MEMBRE DE LA COMMISSION DES JEUNES ÉLUS ET ÉLUES  
CONSEILLER MUNICIPAL - DISTRICT 5, À LA VILLE DE  
DRUMMONDVILLE

Un lieu de vie adapté à une communauté informée avec laquelle les élus tissent des liens de communications et de consultations adaptés aux différents besoins des citoyens. D'où l'importance pour les élus d'être représentatifs de la population et de travailler en consensus pour élaborer une bonne planification du chemin à parcourir afin de mener à bien des projets visionnaires pour leur municipalité.

**NICOLE DAVIDSON**  
MAIRESSE DU VILLAGE DE VAL-DAVID

# 11. LEADERSHIP MUNICIPAL ET ENGAGEMENTS DES ÉLUS

## 11.1. La gouvernance démocratique : municipalité plus transparente

Plus transparente, la municipalité de demain s'assure que ses principes de fonctionnement et de gestion sont divulgués aux citoyens. Elle crée un environnement propice à la participation citoyenne, diffuse une information complète et compréhensible pour la population.

Le conseil municipal est transparent quant aux règles de financement des activités politiques, des candidats indépendants, des équipes ou des partis politiques.

Les élus municipaux se conforment au code d'éthique sur lequel ils ont prêté serment et se portent garants d'une gestion rigoureuse et transparente des deniers publics et du fonctionnement général de l'institution municipale.

Les réformes nécessaires sur le plan de la gouvernance doivent toutefois éviter de refermer la municipalité québécoise sur elle-même alors que, partout ailleurs, les municipalités s'affirment et se déploient comme le palier le mieux placé pour répondre aux défis de notre temps. Pour renforcer la démocratie sans sclérosier la gouvernance, ces réformes ne devront pas se solder par un alourdissement des processus et une bureaucratisation du fonctionnement des municipalités. La méfiance généralisée à l'égard de la politique à tous les niveaux, invite à rapprocher la décision du citoyen en renforçant l'imputabilité directe à son endroit, plutôt que de la hiérarchiser par rapport à un autre palier de gouvernement.

Les pas à franchir méritent plutôt d'être inscrits dans une vision constructive tournée vers l'avenir, renforçant la démocratie locale et valorisant la fonction politique de la municipalité. Le projet d'une Charte des municipalités du Québec répond à cette préoccupation.

## 1<sup>er</sup> engagement : Municipalité plus TRANSPARENTE

### RECOMMANDATIONS

- 
- 15)** Que les élus municipaux s'assurent de la divulgation publique des principes de fonctionnement et de gestion de la municipalité. Qu'ils s'engagent à créer un environnement propice à la participation citoyenne, à diffuser une information complète et compréhensible à la population.
- 
- 16)** Que le gouvernement du Québec procède à une révision des lois afin d'instaurer de nouvelles règles sur le financement politique municipal quant aux dons individuels, aux dépenses autorisées et au financement public.
-

## 11.2. L'aménagement du territoire : municipalité plus durable

**Plus durable**, la municipalité de demain aménage des milieux où l'habitat, le travail, les commerces et le divertissement sont proches et interconnectés. Pour y parvenir, la municipalité ne se contente pas seulement de gérer, réglementer et contrôler l'utilisation du territoire. Elle doit entreprendre, mobiliser et stimuler le type de développement qu'elle choisit. Elle prend des initiatives pour susciter la participation des citoyens, du secteur privé et des acteurs sociaux pour concrétiser une vision commune.

Son développement durable peut consister à revitaliser le cœur villageois ou la rue commerciale d'un quartier

urbain, reconvertir une friche, réaménager des terrains vacants, se réapproprier la rivière, mettre en valeur une ceinture verte, remettre en culture des terres agricoles abandonnées, concentrer le développement le long des couloirs de transport collectif, etc. La forme peut prendre mille aspects, mais le principe est le même : une communauté qui adhère à une vision commune et des élus qui en assume un leadership rassembleur.

Ces élus savent faire l'arbitrage entre les choix à long terme et les besoins pressants, et assumer la responsabilité d'une politique fiscale et tarifaire qui favorise l'aménagement durable et la conscientisation des citoyens par rapport à leur consommation et à leur impact sur l'environnement.

## 2<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus DURABLE

### RECOMMANDATIONS

- 
- 17)** Que les élus municipaux s'engagent à assumer le leadership politique que réclame l'aménagement durable du territoire. Ce leadership vise spécifiquement à :
- Proposer une vision de développement durable pour la municipalité de demain et à mobiliser les citoyens, les entreprises et les employés municipaux pour y contribuer;
  - Entreprendre des initiatives municipales de revitalisation et de requalification privilégiant la proximité et la mixité des fonctions;
  - Assumer la responsabilité d'une politique fiscale et tarifaire favorisant le développement durable du territoire et la consommation responsable des ressources.
- 
- 18)** Que le gouvernement du Québec adopte une nouvelle loi sur l'aménagement et l'urbanisme favorisant l'engagement des municipalités dans le développement durable. Pour ce faire, la future loi doit viser notamment à :
- Mettre en œuvre les principes de subsidiarité et d'autonomie;
  - Reconnaître la fonction d'aménagement et d'urbanisme comme une compétence politique des élus municipaux;
  - Favoriser une souplesse et une modulation pour répondre aux particularités des milieux ruraux et urbains et à la diversité municipale.
-

### 11.3. Les services aux citoyens : municipalité plus accueillante

**Plus accueillante**, la municipalité de demain garantit l'accessibilité pour ses citoyens à une gamme renouvelée de services en culture et en loisirs. Pour ce faire, elle répartit et adapte ses services en fonction de la diversité de ses secteurs et des besoins de sa population. Elle développe des partenariats avec le réseau public local (éducation, services sociaux) pour optimiser l'utilisation des équipements existants. Elle partage à l'échelle du territoire des équipements et des services par des ententes intermunicipales ou un partenariat équitable. Elle encourage l'innovation sociale et la place des arts dans la communauté.

Face aux rigidités du mode de fonctionnement « mur à mur » et des services en silos, elle invente des solutions souples conçues pour faciliter la vie du citoyen. Elle pro-

pose des partenariats efficaces au gouvernement pour rendre la desserte de services mieux intégrée et plus adaptée. Ainsi et à titre d'illustration, dans son réseau de bibliothèques bien réparti sur le territoire, le citoyen pourrait y trouver une gamme élargie de services et de références (emploi, immigration, services aux citoyens...), avec une convivialité et des horaires plus accommodants.

En somme, c'est bien à l'échelle d'une collectivité territoriale voire d'un quartier, qu'on peut arriver à façonner une réponse globale à des problématiques de plus en imbriquées. La municipalité peut donc être le fer de lance d'une réforme des services publics visant à les rendre plus efficaces et mieux adaptés au contexte de vieillissement et de plus grande diversité sociale.

## 3<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus ACCUEILLANTE

### RECOMMANDATIONS

**19)** Que les élus municipaux s'engagent à garantir et à améliorer l'accessibilité aux services publics locaux pour leurs citoyens. Plus spécifiquement, ils s'engagent à :

- Conclure des partenariats avec le réseau de l'éducation optimisant les équipements sportifs et culturels locaux;
- Privilégier des ententes intermunicipales ou municipales-scolaires pour favoriser l'accessibilité à une gamme plus large de services sur l'ensemble du territoire et le partage équitable et efficace de l'effort entre municipalités;
- Proposer au gouvernement des solutions plus efficaces basées sur les synergies possibles entre les points de services de leur réseau respectif et leur complémentarité fonctionnelle (Services Québec, Emploi Québec, services aux immigrants, réseau de bibliothèques municipales par exemple);
- Rassembler et intégrer une information complète et cohérente entre les différents compartiments de services locaux évitant les renvois et la perte de temps pour le citoyen (service 211).

**20)** Que le gouvernement du Québec accompagne les élus municipaux dans l'amélioration de l'offre de services publics dans les municipalités. Plus spécifiquement, cet accompagnement consiste à :

- Reconnaître la municipalité comme le partenaire privilégié pour toute réorganisation de la première ligne du service public;
- Conclure des partenariats permettant l'intégration des points de services de son réseau avec celui de la municipalité, et le réinvestissement des économies possibles dans l'amélioration de ces services.

## La contribution bénévole

**500 000 citoyens** engagés dans les communautés québécoises;  
Plus de **80 millions** d'heures d'implication bénévole.

Source : Mémoire du Conseil québécois du loisir municipal.

### 11.4. Le développement économique : municipalité plus entrepreneur

**Plus entrepreneur**, la municipalité de demain n'est pas seulement un « fournisseur » de services, elle est surtout un « catalyseur » de développement. Autrement dit, en plus d'assurer les services nécessaires pour l'investissement et le climat d'affaires, elle anime le développement, suscite des occasions et renforce son positionnement sur des créneaux porteurs. Ce rôle de catalyseur se traduit dans le leadership assumé par les élus pour mobiliser la communauté d'affaires, les milieux de la culture et les intervenants sociaux autour de la revitalisation et des priorités de développement de la municipalité. Ils remplissent également un rôle stratégique dans l'arrimage des différents organismes de développement et dans les synergies de leurs actions respectives.

La municipalité conçoit le développement en maximisant sur son territoire les synergies et les maillages. Ainsi, une politique culturelle locale vise non seulement l'accès au patrimoine culturel et artistique, mais contribue aussi à l'attractivité de la municipalité et à la diversification de son économie. Elle favorise la culture entrepreneuriale à l'échelle de son territoire non seulement parmi les PME, mais également au sein des entreprises de l'économie sociale et de la coopération.

Pour franchir une nouvelle étape dans la prise en charge du développement local, les élus se montrent prêts à s'appropriier plus largement les outils d'animation et de développement local. Ils encouragent les complémentarités territoriales entre la municipalité et sa région notamment dans la mise en valeur de nouveaux secteurs tels les énergies vertes, la forêt de proximité et la nouvelle économie.

## 4<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus ENTREPRENANTE

### RECOMMANDATIONS

- 21)** Que les élus municipaux assument un leadership mobilisateur pour qu'au-delà de son rôle de « fournisseur » de services aux entreprises, la municipalité puisse être un « catalyseur » du développement économique local. A cet effet, ils s'engagent à :
- Mobiliser les forces vives du milieu et en les associant à la définition des objectifs et dans la mise en œuvre d'actions de développement de la communauté;
  - Stimuler le maillage fécond entre la culture, les arts et le développement économique, et en favorisant une contribution plurielle des PME, des coopératives et des OSBL;
  - Favoriser l'intégration de la municipalité à l'intérieur de l'espace économique régional ou métropolitain et en misant sur les complémentarités entre les municipalités;
  - Encourager l'appropriation des instruments d'animation et de développement local mis en place par le gouvernement (CLD, CDC...) notamment dans le cadre d'une démarche de décentralisation accordant et la responsabilité et les ressources correspondantes;
  - Favoriser la prise en charge de nouveaux leviers de développement, telle la production et distribution de l'énergie verte, la mise en place d'infrastructures numériques, la forêt de proximité entre autres.
- 22)** Que le milieu municipal se dote d'indicateurs synthétiques mesurant l'impact économique permanent des interventions municipales sur la création de richesse et l'emploi, et diffuse un bulletin économique annuel.
- 23)** Que le gouvernement du Québec favorise l'engagement des municipalités dans le développement économique local, ce qui consiste à :
- Reconnaître dans ses politiques économiques et entrepreneuriales le rôle des élus et les compétences municipales en matière de développement économique local;
  - Faciliter, quand la volonté locale et les capacités le justifient, la prise en charge des outils d'animation et de développement local par une décentralisation accompagnée de ressources et d'une imputabilité en termes de résultats.



### 11.5. La vitalité communautaire : municipalité plus inclusive

**Plus inclusive**, la municipalité de demain combat la dé-mobilisation et la dévitalisation dans la communauté en s'associant étroitement aux acteurs communautaires et en renforçant leur capacité à innover et à se prendre en main. Les élus accordent une priorité au recrutement et à la rétention des bénévoles au sein de ces organismes et valorisent leur apport à la communauté.

Avec ses partenaires sociaux et communautaires, la municipalité se donne des objectifs, en partage la responsabilité et optimise les ressources de la communauté. Ainsi, elle mobilise ses propres services en culture et en loisirs pour soutenir les initiatives citoyennes et les associations locales récréatives, sportives et communautaires. Elle

contribue à développer les solidarités et l'inclusion sociale en assurant une accessibilité à tous les citoyens à la pratique de sports, de loisirs et à la culture. Par ce biais, elle favorise l'intégration des nouveaux arrivants et contribue à la revitalisation sociale. Elle aménage un milieu de vie propice à l'adoption de saines habitudes de vie et soutient des événements culturels rassembleurs pour les citoyens. Avec ses partenaires ministériels, elle conclut des ententes pour faire de la politique familiale un ensemble de services rejoignant la famille à toutes les étapes de la vie, de la petite enfance aux personnes âgées, et adaptée à la réalité des quartiers urbains ou des milieux ruraux.

La municipalité de demain valorise son histoire et sa mémoire pour susciter la fierté et renforcer l'appartenance. Premier lieu d'expression de la démocratie, elle valorise la participation et l'éducation à la citoyenneté.

## 5<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus INCLUSIVE

### RECOMMANDATIONS

**24)** Que les élus municipaux s'engagent à faire de l'institution municipale l'architecte par excellence de milieux de vie inclusifs et le générateur d'une vitalité communautaire revigorée. Ils s'engagent plus spécifiquement à :

- Valoriser le bénévolat et encourager sa relève au sein des organismes communautaires du milieu;
- Faire des politiques et des initiatives en matière de loisirs et de culture un instrument d'intégration sociale et de vitalité communautaire;
- Planifier une nouvelle génération de politiques familiales prenant en compte les services à la petite enfance, les aînés et proposant des arrimages avec les réseaux publics;
- Mettre en valeur l'histoire locale et la mémoire autant pour l'enrichissement culturel, la fierté et le sentiment d'appartenance des citoyens que pour l'enracinement des nouveaux arrivants;
- S'associer aux projets éducatifs valorisant les valeurs démocratiques et la citoyenneté dans la communauté.

**25)** Que le gouvernement du Québec facilite le rôle joué par la municipalité sur le plan social, notamment pour :

- Favoriser l'arrimage - notamment par le biais d'ententes de délégation - de ses services en matière de petite enfance, de lutte à la pauvreté et de services aux aînés, aux politiques familiales municipales et à la connaissance fine des municipalités de leurs réalités locales urbaines et rurales;
- Simplifier les programmes sociaux en privilégiant lorsque les capacités et le contexte le permettent, une prise en charge locale;
- Consulter le milieu municipal en amont de l'élaboration des politiques sociales ayant un impact (des externalités) sur les services municipaux (exemple : l'immigration, santé communautaire, les services sociaux).

### 11.6. L'innovation sociale et le numérique : municipalité plus créative

**Plus créative**, la municipalité de demain valorise l'innovation sociale dans son milieu. Elle innove en sachant identifier ses propres forces, les atouts locaux uniques à son territoire, sa culture et sa population et en mettant en valeur ce qui lui est propre et distinctif. Elle s'inspire des succès mais évite les écueils de la standardisation que créent les solutions en vogue.

Elle saisit le potentiel des technologies numériques pour valoriser les idées et le talent de ses citoyens. Elle intègre ces technologies pour saisir les besoins en temps réel, optimiser ses services et communiquer directement avec le citoyen.

Elle s'adapte aux défis du vieillissement, de la diversité sociale et des changements climatiques par une capacité de capter rapidement les besoins, de mobiliser de façon intégrée une gamme de services et de réponses.

La municipalité s'appuie sur une expertise renouvelée en communication pour innover dans ses façons de rejoindre les citoyens, susciter la participation et expliquer les décisions du conseil municipal. Elle se rend accessible parce qu'elle croit dans la transparence et dans l'appropriation par les citoyens de leur milieu de vie.

## 6<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus CRÉATIVE

### RECOMMANDATIONS

- 
- 26)** Que les élus municipaux favorisent l'innovation provenant de l'expertise interne de l'institution municipale mais aussi en valorisant celle issue de la communauté. À cet effet, qu'ils visent à :
- Valoriser l'apport citoyen par le biais des technologies numériques, pour saisir les besoins, interagir directement avec les citoyens pour améliorer et adapter les services;
  - Renforcer les capacités de communication et de contenu d'information et favoriser la transparence comme un « gouvernement ouvert »;
  - Renouveler sa connaissance fine du territoire et de la population par la géolocalisation.
- 
- 27)** Que le milieu municipal favorise une culture d'excellence et d'innovation en documentant et en diffusant les succès et la distinction en accordant une importance à leur contextualisation.
- 
- 28)** Que le gouvernement du Québec améliore la desserte de l'ensemble du territoire habité en technologie numérique et en téléphonie en suivant des standards nord-américains comparables.
-

### 11.7. La coopération locale et l'ouverture sur le monde : municipalité plus ouverte

**Plus ouverte**, la municipalité de demain valorise le partenariat et la coopération dans la réalisation de sa propre mission. Elle accède à une meilleure expertise en partageant l'effort avec ses voisines. Elle bénéficie des échanges, s'inspire de l'expérience internationale et partage la sienne en développant des partenariats ciblés.

Le partenariat municipalité – université et cégep s'avère incontournable, notamment pour favoriser l'immigration académique, et développer des partenariats à l'échelle internationale. De plus, le secteur coopératif et celui de l'économie sociale constituent deux alliés stratégiques de l'action municipale pour leur effet structurant au sein de la communauté.

Les municipalités et les gouvernements doivent par ailleurs unir leurs efforts pour solutionner les problèmes croissants de main-d'œuvre. Ils doivent adopter des stratégies qui vont favoriser la régionalisation de l'immigration, l'intégration en emploi des immigrants et prévenir l'aggravation d'une fracture entre une métropole multiculturelle et des régions homogènes.

Le gouvernement du Québec peut également s'appuyer sur le partenariat avec les municipalités pour remplir les objectifs qu'il poursuit dans ses relations internationales, notamment en matière de mobilité de la main-d'œuvre et de reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles.

## 7<sup>e</sup> engagement : Municipalité plus OUVERTE

### RECOMMANDATIONS

**29)** Que les élus municipaux s'engagent à stimuler la coopération territoriale à toutes les échelles. Ils exercent leur leadership localement et à l'échelle du Québec pour :

- Documenter et diffuser des expériences territoriales variées et leur facteur de succès;
- Encourager le partenariat avec les milieux de l'éducation, de la recherche et de l'économie sociale et coopérative;
- Favoriser des échanges entre les municipalités de la métropole – celles des régions, pour la régionalisation de l'immigration, l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants.

**30)** Que le milieu municipal encourage la culture de relations internationales. Ce qui consiste notamment à :

- Favoriser la coopération internationale et maximiser ses retombées notamment sur les plans culturel, académique et économique d'intérêt pour les municipalités;
- Encourager la recherche d'initiatives municipales innovantes à l'échelle internationale et supporter leur diffusion, en collaborant notamment avec les instituts de recherche spécialisés.

**31)** Que le gouvernement du Québec implique le milieu municipal dans ses stratégies en matière d'immigration et de relations internationales, et à cet effet, de :

- Impliquer les municipalités dans les efforts de régionalisation de l'immigration;
- Favoriser l'arrimage de sa stratégie en matière de relations internationales avec les efforts et les besoins des municipalités.

# ET SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Le présent définit l'avenir, tout comme les actions passées ont façonné nos municipalités actuelles. Une ville d'avenir doit se réinventer et se démarquer par sa personnalité propre, rester branchée sur les citoyens qu'elle dessert et sur le monde. Ma Ville est une Ville d'arts, de culture et de savoir, et mon objectif premier est de l'améliorer sans la dénaturer et de faire rayonner son âme, son dynamisme et son potentiel.

**SYLVIE SURPRENANT**

MAIRESSE, DE LA VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE

Les municipalités à l'écoute de leurs citoyens sont des témoins privilégiés des changements sociaux. Dix ans, pour une ville, c'est maintenant une éternité; garder le contact avec la communauté assure un éclairage constant sur ses besoins en constante évolution. C'est en cela que nous faisons une différence dans la vie des gens. L'avenir des municipalités commence par un développement durable et respectueux des citoyens. Une municipalité soucieuse de créer cet équilibre entre les pôles environnemental, économique et social obtient l'adhésion de la communauté dans ses projets. Les citoyens deviennent ainsi les meilleurs porte-parole de la ville à l'échelle régionale et nationale.

**JOCELYNE BATES**

MAIRESSE DE LA VILLE DE SAINTE-CATHERINE

Les villes de demain doivent dès maintenant construire leur avenir en se basant sur les principes contemporains de développement durable. Elles seront alors vertes, avant-gardistes et inclusives. Elles ont cependant la responsabilité de veiller à respecter l'environnement qui l'entoure, honorer l'histoire qui les caractérise et promouvoir l'harmonie au sein de la population qui les habite.

**MARC LAUZON**

MAIRE DE LA VILLE DE DEUX-MONTAGNES

Penser à demain, c'est considérer les générations futures : passer à l'action pour assurer un avenir viable à ceux qui nous suivent. C'est offrir aux prochains résidents un milieu de vie stimulant et dynamique à l'image de ceux qui l'habitent maintenant. Mais, c'est surtout être un créateur, aujourd'hui même.

**MARLENE CORDATO**

MAIRESSE DE LA VILLE DE BOISBRIAND

Ensemble, regardons notre aujourd'hui en vue du mieux-être de notre collectivité de demain. Invitons les citoyennes et citoyens, acteurs incontournables d'une synergie parfaite, à s'engager et à s'impliquer dans leur communauté afin qu'elle s'épanouisse en milieu de vie durable.

**M. FRANÇOIS FECTEAU**

MAIRE DE LA VILLE DE SAINT-GEORGES

L'avenir de notre Ville Saint-Colomban passe par un développement durable et écologique; dans le respect de la nature habitée. Nos décisions doivent refléter notre vision d'un territoire où il fait bon vivre.

**JACQUES LABROSSE**

MAIRE DE LA VILLE DE SAINT-COLOMBAN

# 12. CONCLUSION

L'élaboration de ce livre blanc municipal a permis à un grand nombre d'élus, d'officiers municipaux, de partenaires et de citoyens de porter un regard large sur la municipalité d'aujourd'hui et de projeter ses défis à venir. Il s'est construit en plusieurs étapes, permettant lors de chacune d'elles aux élus et intervenants d'interagir et de s'appropriier les enjeux. Il en sort une grande convergence qui donne toute la force aux défis retenus, à la vision qui se dégage pour la municipalité de demain de même qu'aux moyens et leviers retenus pour y parvenir.

La municipalité de demain aura à tirer son épingle du jeu dans un monde fortement marqué par quatre grands défis : la globalisation, le réchauffement, les technologies et les changements démographiques.

La vision retenue montre que pour l'accomplissement de sa mission d'assurer le bien-être collectif et le vivre ensemble à l'échelle d'une communauté, l'institution municipale a besoin de valoriser la fonction politique locale et la relève politique et administrative. Des valeurs démocratiques et de durabilité doivent guider son action et son fonctionnement. Ainsi, elle pourra incarner pour les citoyens un gouvernement de première ligne, accessible et en mesure de répondre à leurs besoins locaux et à leur évolution.

Deux priorités sont à même de créer un espace de possibilités sur le plan local et un élan de prise en charge et de développement dans toutes les régions du Québec. La première consiste en une modernisation de l'encadrement législatif habilitant les municipalités dans des champs de compétences reconnues et définissant des standards démocratiques. C'est là un passage nécessaire que bien d'autres provinces ont franchi depuis des années pour ne citer que celles-là, et que des législations et jugements récents rendent plus pertinents en ce qui a trait au principe de subsidiarité. La municipalité québécoise mérite de disposer d'une latitude et de souplesse comparables à celles dont disposent déjà la plupart de ses concurrentes.

L'autre priorité porte sur la réforme de la fiscalité municipale qui commence par de nouvelles possibilités de contrôle des dépenses. Pour ce qui est d'élargir la base des revenus, les propositions retenues s'avèrent non seulement à portée de main, mais aussi nécessaires pour entreprendre les virages qui s'imposent en matière de mobilité et d'aménagement durable. Le Québec et les municipalités en sortiront plus dynamiques, plus résilients et dotés d'outils adaptés à la nouvelle économie. Sur le plan social, la cohésion et l'inclusion méritent un pacte arrimant le rôle des deux paliers et reconnaissant leur contribution respective. Ces propositions sont destinées à préparer l'avenir et faire en sorte que la croissance du fardeau soit mieux répartie selon les bénéfices qu'en retirent les différentes catégories de contribuables. L'avenir passe néanmoins par la capacité de régler les dossiers urgents : les déficits des régimes de retraite en font partie.

Ces deux priorités favoriseront encore plus de changements et d'orientations attendus par les citoyens, par le gouvernement et par les élus. Ceux-ci peuvent assumer un leadership pour rendre la municipalité plus durable et plus accueillante. Elle a également à devenir plus entreprenante, mais aussi plus inclusive. De plus, elle doit être encore plus innovante et plus ouverte sur ses voisines, sur la société civile et sur le monde.


Au-delà de la conjoncture, les éléments de fond dictent un renouveau et un nouvel élan à l'expérience municipale québécoise. Pour tirer son épingle du jeu et relever les immenses défis de notre temps et ceux à venir, la municipalité doit franchir une nouvelle étape déterminante de son développement. Les élus municipaux et les citoyens plus largement doivent être conscients de l'importance cruciale de ce passage aux regards des tendances à venir, parce qu'ici comme ailleurs, l'avenir a un lieu.

# 13. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Tableau 2 : Synthèse des recommandations

	RECOMMANDATIONS	Milieu municipal	Gouvernement du Québec
<b>VISION DE LA MUNICIPALITÉ DE DEMAIN</b>			
	<p><b>Énoncé de vision</b>  <i>« La municipalité place la personne et la famille au centre de ses préoccupations et de ses actions. Son développement repose sur les valeurs du développement durable et de l'éthique. Sa gestion favorise la participation citoyenne, la transparence et l'imputabilité.</i></p> <p><i>La municipalité contribue à la fierté et au sentiment d'appartenance de sa population, tout en étant ancrée dans les valeurs démocratiques et de solidarité qu'elle partage avec les municipalités québécoises de toutes tailles. Les citoyennes et citoyens reconnaissent en elle un gouvernement de première ligne répondant à leurs besoins locaux, stimulant le dynamisme culturel, la vitalité économique et la protection de notre patrimoine »</i></p> <p>1. Renouveler les relations Québec – Municipalités dans le cadre d'un partenariat de nouvelle génération s'appuyant sur une vision commune de la municipalité de demain et sur les principes 1) d'imputabilité politique; 2) d'intégrité et de transparence; 3) de participation citoyenne; 4) de durabilité et d'équité ; 5) d'adaptation à la diversité territoriale et 6) d'innovation et de créativité.</p>	•	•
<b>PRIORITÉ : Rapprocher la décision du citoyen</b>			
	<p>2. Déposer à l'Assemblée nationale le projet de Charte des municipalités du Québec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>dont l'objet est de « reconnaître la municipalité comme une instance politique autonome et de lui conférer les compétences, les pouvoirs, les ressources et l'autonomie nécessaires afin de répondre, au plan local, aux besoins divers et évolutifs de sa population » (Article 1, du projet de Charte des municipalités);</li> <li>qui assujettit la gouvernance municipale aux principes de transparence, d'éthique, de participation citoyenne et d'imputabilité;</li> <li>qui instaure une nouvelle base aux relations Québec-Municipalités;</li> <li>qui redéfinit les compétences municipales</li> </ul> <p>3. Amorcer toutes nouvelles réformes selon les principes consacrés dans la Charte. Ainsi, les réformes nécessaires en matière de démocratie, des compétences et de la fiscalité de même que celles qui seront issues de l'examen du futur Rapport Charbonneau en matière de gouvernance et de gestion contractuelle, pourront contribuer de façon cohérente à renouveler les bases de la municipalité de demain.</p> <p>4. Procéder avant la fin de 2015 à une révision des lois municipales pour les rendre conformes aux principes de la nouvelle Charte.</p> <p>5. S'accorder sur le respect de l'autonomie locale et de l'intégrité des communautés et en conséquence, privilégier une évolution des structures municipales et de l'organisation territoriale sur une base volontaire et consensuelle.</p>	•	• • • •
<b>PRIORITÉ : Adapter la fiscalité aux réalités du XXI<sup>e</sup></b>			
<b>Contrôle des dépenses</b>	<p>6. Procéder en concertation avec les milieux municipaux et syndicaux, à une révision de l'encadrement législatif des relations de travail pour contenir l'explosion des déficits des régimes de retraites et pour mieux contrôler la croissance des coûts de rémunération.</p> <p>7. Renforcer la gestion contractuelle dans les municipalités, notamment par le biais d'un bureau d'évaluation des prix et d'un renforcement de la vérification.</p> <p>8. Respecter l'engagement prévoyant le plein remboursement de la TVQ sur les dépenses municipales à partir de janvier 2014.</p>	• •	• • • \$
<b>Choix écologiques</b>	<p>9. Adopter, sur la base d'une concertation à l'échelle territoriale pertinente, une politique fiscale et tarifaire cohérente avec les principes du développement durable notamment pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser la mobilité durable sur leur territoire</li> <li>Adopter un mode d'aménagement et d'urbanisme durable.</li> </ul> <p>10. Assouplir l'encadrement législatif pour permettre une flexibilité fiscale adaptée au développement durable. À cette fin, habiliter les municipalités à accéder, sur une base locale ou régionale, à des sources de financement dédiées au financement de la mobilité et de l'aménagement durable.</p> <p>11. Consacrer une part des revenus de la taxe sur le carbone au financement des fonctions d'aménagement et de mobilité durable assumées par les municipalités, et ce, au prorata de leur contribution à la réduction des GES.</p>	• \$	• • \$

	<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>Milieu municipal</b>	<b>Gouvernement du Québec</b>
<b>Cohésion sociale</b>	<p><b>12.</b> S'associer dans le cadre d'un <b>Pacte de cohésion sociale</b>, dans un contexte de vieillissement et de diversité sociale, et ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne transférer de nouvelles responsabilités qu'en présence de ressources financières convenues préalablement avec le milieu municipal;</li> <li>• Compenser les municipalités pour les coûts qu'elles doivent assumer dans leur champ de responsabilités en raison des externalités des politiques gouvernementales.</li> </ul>	• \$	• \$
<b>Création de richesse</b>	<p><b>13.</b> Conclure une stratégie fiscale et économique visant la création de richesse et la vitalité des territoires.</p> <p><b>14.</b> Engager les trois paliers de gouvernement à poursuivre à long terme les investissements en matière d'infrastructures municipales pour résorber le déficit d'entretien. Convenir d'un plan d'investissement commun à long terme en conformité avec les objectifs de mobilité et d'aménagement durable.</p>	• • \$	• \$ • \$
<b>SEPT ENGAGEMENTS</b>			
<b>Engagement 1 : Municipalité plus TRANSPARENTÉ</b>	<p><b>15.</b> S'assurer de la divulgation publique des principes de fonctionnement et de gestion de la municipalité. Créer un environnement propice à la participation citoyenne, et diffuser une information complète et compréhensible à la population.</p> <p><b>16.</b> Procéder à une révision des lois afin d'instaurer de nouvelles règles sur le financement politique municipal quant aux dons individuels, aux dépenses autorisées et au financement public.</p>	•	•
<b>Engagement 2 : Municipalité plus DURABLE</b>	<p><b>17.</b> Assumer le leadership politique que réclame l'aménagement durable du territoire (vision de développement, initiatives de requalification, fiscalité verte).</p> <p><b>18.</b> Adopter une nouvelle loi sur l'aménagement et l'urbanisme basée sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les principes de subsidiarité et d'autonomie;</li> <li>• la reconnaissance de l'aménagement comme une compétence politique relevant des élus municipaux;</li> <li>• la souplesse et la modulation pour répondre aux particularités des milieux ruraux et urbains.</li> </ul>	•	•
<b>Engagement 3 : Municipalité plus ACCUEILLANTE</b>	<p><b>19.</b> Garantir et améliorer l'accessibilité aux équipements et aux services pour les citoyens, notamment par des ententes avec le réseau de l'éducation ou entre les municipalités.</p> <p><b>20.</b> Optimiser l'offre de services publics notamment par un partenariat des deux paliers de gouvernement favorisant l'intégration et la complémentarité de leurs points de services.</p>	• •	•
<b>Engagement 4 : Municipalité plus ENTREPRENANTE</b>	<p><b>21.</b> Exercer un leadership mobilisateur pour qu'au-delà de son rôle de « fournisseur » de services aux entreprises, la municipalité puisse être un « catalyseur » du développement économique local, notamment par l'appropriation des outils d'animation et des leviers locaux de développement</p> <p><b>22.</b> Se doter d'indicateurs synthétiques mesurant l'impact économique permanent des interventions municipales sur la création de richesse et l'emploi, et diffuse un bulletin économique annuel.</p> <p><b>23.</b> Reconnaître les compétences municipales en matière de développement économique local dans les politiques économiques et entrepreneuriales, et faciliter la décentralisation des outils de développement.</p>	• •	•
<b>Engagement 5 : Municipalité plus INCLUSIVE</b>	<p><b>24.</b> Générer la vitalité communautaire par l'encouragement du bénévolat, l'intégration sociale à travers les loisirs et la culture ainsi que la planification d'une nouvelle génération de politique familiale</p> <p><b>25.</b> Faciliter le rôle joué par la municipalité sur le plan social notamment par l'arrimage des services gouvernementaux et municipaux et l'adaptation aux réalités locales</p>	•	•
<b>Engagement 6 : Municipalité plus CRÉATIVE</b>	<p><b>26.</b> Favoriser l'innovation provenant de l'expertise interne de l'institution municipale et valoriser l'innovation sociale issue de la communauté, rendre l'information accessible comme un « gouvernement ouvert ».</p> <p><b>27.</b> Favoriser une culture d'excellence et d'innovation au sein du milieu municipal en documentant et en diffusant les succès et la distinction en accordant une importance à leur contextualisation.</p> <p><b>28.</b> Améliorer la desserte de l'ensemble du territoire habité en technologie numérique et en téléphonie en suivant des standards nord-américains comparables.</p>	• •	•
<b>Engagement 7 : Municipalité plus OUVERTE</b>	<p><b>29.</b> Stimuler la coopération territoriale et le partenariat avec les milieux de l'éducation, de l'économie sociale et coopérative. Favoriser la coopération entre les régions notamment sur la régionalisation de l'immigration.</p> <p><b>30.</b> Encourager la culture des relations internationales au sein du milieu municipal, et maximiser ses retombées sur les plans culturels, académiques et économiques.</p> <p><b>31.</b> Favoriser l'arrimage entre la stratégie gouvernementale en matière de relations internationales et d'immigration avec les efforts et les besoins des municipalités.</p>	• • •	•



Partenariat, moi, j'y crois! J'y vis et j'y participe!

**YVON BRIÈRE**

MAIRE DE LA MUNICIPALITÉ DE SAINTE-SOPHIE

Comme le disait récemment Mme la juge Claire L'Heureux-Dubé qui a siégé au Comité des sages de l'UMQ, il faut que le citoyen aime sa ville. Pour ce faire il faut aussi que nous, comme élu, démontrons du leadership dans notre communauté. Si l'on veut mobiliser notre population, il est essentiel que nos contribuables se sentent concernés et pas seulement pour leurs comptes de taxes, mais pour leurs idées et leur savoir. Avec toute la tourmente médiatique entourant le monde municipal depuis quelques temps, nous comme élus, il est de notre devoir de continuer à démontrer notre capacité à gérer les deniers publics avec une grande prudence et transparence.

**DENIS HENRY**

MAIRE DE LA VILLE DE CARLETON-SUR-MER

Les villes du Québec doivent être source d'inspiration pour leurs citoyennes et citoyens. Par leurs services, leurs aménagements et leur rôle de premier plan dans le développement de leur milieu, les villes doivent offrir une qualité de vie relevée à la population afin de permettre à chacun de s'épanouir en respect de l'environnement.

**ALEXANDRE CÔTÉ**

CONSEILLER À LA VILLE DE VICTORIAVILLE

MEMBRE DE LA COMMISSION DES JEUNES ÉLUS ET ÉLUES

Les villes de demain doivent dès maintenant construire leur avenir en se basant sur les principes contemporains de développement durable. Elles seront alors vertes, avant-gardistes et inclusives. Elles ont cependant la responsabilité de veiller à respecter l'environnement qui l'entoure, honorer l'histoire qui les caractérise et promouvoir l'harmonie au sein de la population qui les habite.

**MARC LAUZON**

MAIRE DE LA VILLE DE DEUX-MONTAGNES

Ce qui me passionne dans la politique municipale, c'est justement cette proximité avec mes concitoyens pour trouver des solutions aux problèmes et préparer avec eux un futur prometteur pour notre ville. Un des principaux défis qui me motive consiste à éveiller l'intérêt et la confiance des jeunes en la politique, en m'assurant de les faire participer aux prises de décisions pour arriver à une forme de leadership partagé.

**CATHERINE DUFRESNE**

MEMBRE DE LA COMMISSION JEUNES ÉLUS ET ÉLUES

CONSEILLÈRE À LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

Le rayonnement d'une municipalité va bien au-delà de ses limites administratives. À l'intérieur d'un pôle d'appartenance, chacune des municipalités est appelée à jouer un rôle complémentaire dans la prestation de service aux citoyens et à la propriété et à faire fondre les iniquités fiscales.

**JEAN-MAURICE MATTE**

MAIRE DE LA VILLE DE SENNETERRE





# Liste des rencontres de consultation et des mémoires

## **Les rencontres de consultation**

- Rencontre des élus Grandes villes, Lévis, le 16 février 2012
- Rencontre des élus des Cités régionales, Rimouski, le 2 mars 2012
- Rencontre des élus des Municipalités de centralité, Bécancour, le 14 mars 2012
- Rencontre des élus des Municipalités locales, Montréal, 15 mars 2012
- Rencontre des élus des Municipalités de la métropole, Montréal, le 27 mars 2012
- Rencontre des élus des Municipalités de l'Île-de-Montréal, Montréal, le 28 mars 2012
- Rencontre des élus des MRC, Lévis, le 18 avril 2012
- Assemblée extraordinaire des élus, Gatineau, le 11 mai 2012

## **Les rencontres d'échanges et d'information**

- Rencontre de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec
- Rencontre des trésoriers municipaux
- Rencontres des Commissions politiques de l'UMQ
- Rencontre du Comité sur les relations internationales de l'UMQ
- Rencontre de la Commission jeunes élus et élue de l'UMQ

## **Liste des mémoires et avis reçus**

1. Agence de santé et de services sociaux Mauricie Centre du Québec
2. Association des communicateurs municipaux du Québec
3. Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec
4. Association québécoise du loisir municipal
5. Conférence des tables de concertation des aînés du Québec
6. Conseil régional d'économie sociale de la Mauricie
7. Fédération des cadres municipaux du Québec
8. Force Jeunesse
9. L'Office des personnes handicapées du Québec
10. Les Bibliothèques publiques du Québec
11. Québec en forme
12. Vivre en ville
13. Real Audette
14. Louis Carrier CA, Ph. D. Études urbaines
15. Jean-Jacques Pilon
16. Maxime Pedneaud-Jobin, conseiller municipal, District de Buckingham

## Bibliographie

AGRICULTURE ET AGROALIMENTAIRE CANADA, *Les friches agricoles au Québec : état des lieux et approches de valorisation*, juillet 2008.

BACHMAN P., *L'autonomie financière des grandes métropoles internationales : le cas de Montréal et de Lyon*, Université de Sherbrooke, Université Jean Moulin Lyon III, avril 2007.

COMITÉ CONSULTATIF EXTERNE SUR LES VILLES ET LES COLLECTIVITÉS, *Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens : rapport final du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités*, juin 2006.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Le monde en 2025 : la montée en puissance de l'Asie et la transition socio-écologique*, 2009.

COMMUNAUTÉ MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL, *Rapport de la commission du transport de la CMM*, août 2012.

CONFERENCE BOARD DU CANADA et UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *La situation fiscale des municipalités québécoises*, mai 2003.

DIVAY G. et M. POLÈSE, *Essai sur les enjeux de gouvernance urbaine au Canada en contexte de mondialisation*, Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société, avril 2002.

DIVAY G., COLLIN J.-P., GERMAIN A., HAMEL P.-J., POLÈSE M., SÉGUIN A.-M. et SÉNÉCAL G., *Le monde municipal québécois 2002-2012 : Changer les façons de voir pour changer les façons de faire*, INRS, 2002.

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS, *Édifier des fondations solides pour notre prospérité : Rétablir l'équilibre fiscal municipal*, juin 2006.

GAGNE R. et HAARMAN A., *Les infrastructures publiques au Québec : Évolution des investissements et impacts sur la croissance de la productivité*, HEC, 2011.

GOVERNEMENT DU QUÉBEC, *Rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales*, Pacte 2000, 1999.

GU W. et MACDONALD R., *L'effet de l'infrastructure publique sur les estimations de la productivité multifactorielle au Canada*, Statistique Canada, 2009.

HARCHAOUI T. M. et TARKHANI F., *Le capital public et sa contribution à la productivité du secteur des entreprises au Canada*, Statistique Canada, novembre 2003.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Panorama des régions du Québec*, édition 2009, Institut de la Statistique du Québec, Perspectives démographiques du Québec et des régions, 2006-2056, édition 2009.

KAPLAN D. et MARCOU T., *La ville 2.0, plateforme d'innovation ouverte*, éditions FYP, 2008.

LAPOINTE A., *Compétitivité et attractivité des villes canadiennes : la nécessité d'une nouvelle entente*, HEC Montréal, 2004.

THE MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (MGI), *Urban America : US cities in the global economy*, 2012.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Financement et fiscalité des organismes municipaux au Québec*, octobre 2011.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Colombie-Britannique : Portrait général des compétences locales*, novembre 2004.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DU SPORT ET DU LOISIR, *Les effets du vieillissement de la population québécoise sur la gestion des affaires et des services municipaux*, 2004.

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2012-2013 : le Québec, ses municipalités, ses régions, Pour un partenariat dans le développement*, mars 2012.

MUNICIPAL FINANCE AUTHORITY OF BRITISH-COLUMBIA, [En ligne], <http://mfa.bc.ca/about-us/history>.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Villes et compétitivité : un nouveau paradigme entrepreneurial pour l'aménagement du territoire*, 2007.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), *Promesses et limites de la démocratie électronique : Les défis de la participation citoyenne en ligne*, 2003.

POLESE M., *The Resilient City: On the Determinants of Successful Urban Economies*, Centre – Urbanisation Culture Société Institut national de la recherche scientifique (INRS), mai 2010.

ROY F., *Des routes et des jeux : dépenses des administrations publiques en infrastructures au Canada de 1961 à 2005*, Statistique Canada, février 2008.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Le Québec comparé aux autres provinces et territoires du Canada*, 2007.

STATISTIQUE CANADA, *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires 2009 à 2036*, 2010.

SUSTAINABLE PROSPERITY, [En ligne], <http://www.sustainableprosperity.ca/article30>; (consulté en août 2012).

TABLE RONDE NATIONALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET L'ÉCONOMIE, *Le prix à payer : répercussions économiques du changement climatique pour le Canada*, 4<sup>e</sup> Rapport, 2011, [En ligne] <http://nrtee-trnee.ca/wp-content/uploads/2011/09/prix-a-payer.pdf> (consulté en janvier 2012).

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Les Québécois et leurs élus municipaux : évaluation des comportements, des connaissances et des perceptions des citoyens du Québec en matière d'affaires municipales*, Rapport de sondage, Léger Marketing, 2010.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, (Rapport Parizeau), 1986.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Projet de Charte des municipalités*, 1997.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Faits saillants de l'étude sur l'état des infrastructures municipales*, septembre 2012.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, Extrait du procès-verbal de l'Assemblée extraordinaire de l'Union des municipalités du Québec -Propositions et adoption de la résolution sur le Livre blanc, mai 2012.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, Ad hoc recherche, « *Sondage auprès de 4230 citoyens, Les perceptions et les attentes des Québécois et Québécoises à l'égard de leur municipalité* », mars 2012.

## Remerciements

L'UMQ tient tout d'abord à remercier les élus et élus municipaux de tout le Québec qui ont participé aux réunions de consultation. Ils ont été des centaines à se réunir sur la base de leurs affinités municipales (locales, centralité, cités régionales, métropole, grandes villes, MRC) pour réfléchir sur l'avenir des municipalités. Mairesse et maires d'abord, mais aussi conseillères et conseillers municipaux, préfets, présidents de CRE, membres des CLD et de plusieurs autres organisations, ils ont enrichi la réflexion par la diversité de leurs expériences et l'éventail de leurs responsabilités.

L'UMQ remercie les jeunes, notamment la présidente sortante de la Commission jeunes élus et élus de l'UMQ et conseillère municipale de Sorel-Tracy, CORINA BASTIANI, et les membres qui ont contribué à la démarche avec beaucoup d'enthousiasme et d'énergie. L'UMQ remercie également le nouveau président et conseiller municipal de Saint-Hyacinthe, DAVID BOUSQUET qui a pris la relève avec conviction.

Des remerciements bien sentis aux citoyennes et citoyens qui ont accompagné l'UMQ dans ce vaste chantier. D'abord, le panel de citoyens sur l'avenir des municipalités composé de quatorze personnes représentant toutes les régions du Québec, sans oublier les 4 230 citoyens qui ont répondu au questionnaire d'Ad hoc recherche sur l'avenir des municipalités. Pour leur collaboration dans la mise en place du panel citoyen, l'UMQ remercie l'équipe de l'Institut du Nouveau Monde et notamment son directeur général, MICHEL VENNE.

Mille mercis aux membres du Comité des sages pour leur rapport sur l'avenir des municipalités qui a inspiré plusieurs recommandations de ce présent ouvrage :

- CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ, ex-juge de la Cour Suprême du Canada;
- LISE BISSONNETTE, écrivaine, journaliste et administratrice;
- CLAUDE BÉLAND, fondateur et ex-président du Mouvement Desjardins;
- JEAN-PAUL L'ALLIER, ex-maire de Québec, ex-ministre des Communications et des Affaires culturelles;
- GUY LEBLANC, ex-président de la Commission municipale du Québec.

Merci également aux organisations socio-économiques qui ont soumis des mémoires aux citoyens qui nous ont transmis des avis.

Pour leurs analyses et commentaires sur le document de consultation et la première ébauche du Livre blanc municipal, l'UMQ remercie bien sincèrement les membres de son comité d'experts :

- FLORENCE JUNCA-ADENOT, directrice du Forum Urba 2015;
- LAWRENCE DESROSNIERS, spécialiste en développement régional;
- GÉRARD BEAUDET, professeur titulaire Institut d'urbanisme, Faculté d'aménagement, Université de Montréal;
- PIERRE GODIN, conseiller planification stratégique à la Ville de Montréal;
- PIERRE PRÉVOST, président Prévost Conseil;
- LORRAINE PICARD, planification financière fiscale à la Ville de Longueuil;
- JEAN PERRAS, ex-maire de Chelsea;
- JEAN BÉLANGER, ex-directeur des politiques à l'UMQ.

Pour leur soutien dans la réalisation de ce projet, l'UMQ remercie les membres de son comité exécutif, de son conseil d'administration et ses Caucous d'affinité. Des remerciements particuliers aux membres des commissions politiques permanentes et comités de l'UMQ qui ont participé à la réflexion.

Pour leurs implications dans les travaux de recherche, d'analyses et dans les phases de validation et de rédaction, l'UMQ remercie sa directrice générale, PEGGY BACHMAN, ainsi que son directeur des politiques, JASMIN SAVARD, son directeur du Centre de ressources municipales (CRM), CLAUDE BERNIER, sa directrice des services administratifs et corporatifs, JACINTHE OLIVIER, son directeur des communications et du marketing, FRANÇOIS SORMANY, sa directrice des relations internationales, LOUISE DUQUET, sa secrétaire de la corporation et conseillère juridique principale, DIANE SIMARD, et leurs équipes respectives.

Pour sa précieuse collaboration dans la réalisation de ce projet, de sa conception à la rédaction, en passant par les nombreuses consultations et l'animation des discussions, l'UMQ remercie sincèrement son mandataire, CHERKAOUI FERDOUS.

Enfin, l'UMQ remercie toutes les personnes, officiers municipaux, observateurs de la scène politique municipale, qui ont collaboré à ce projet et qui ont mis leur expertise au service d'une nouvelle vision des municipalités.

CETTE PUBLICATION EST ÉDITÉE ET DISTRIBUÉE PAR  
L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC.

Coordination :

Josée Maryse Sauvageau,  
conseillère spéciale à la direction générale de l'UMQ

Consultation, recherche et rédaction :

Cherkaoui Ferdous, mandataire de l'UMQ

Révision :

Patrice Servant, Michel Sormany et Darling Josaphat

Conception graphique :

daviddesign.ca

Les dénominations d'individus englobent le féminin  
et le masculin dans le seul but d'alléger la présentation  
de cette publication

Pour des renseignements sur cette publication ou sur  
toute autre activité de l'UMQ, s'adresser à :

**Union des municipalités du Québec**  
680, rue Sherbrooke Ouest, bureau 680  
Montréal (Québec) H3A 2M7  
Téléphone : 514 282-7700  
Télécopieur : 514 282-8893  
info@umq.qc.ca  
www.umq.qc.ca

Dépôt légal, 4<sup>e</sup> trimestre 2012  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada

ISBN 978-2-921705-26-4 (Imprimé français)  
ISBN 978-2-921705-27-1 (PDF français)

Si le citoyen est au cœur de la cité, si la cité  
existe pour le citoyen, l'implication du citoyen  
est essentielle.

**CLAIRE L'HEUREUX-DUBÉ**

EX-JUGE DE LA COUR SUPRÊME DU CANADA  
Membre du Comité des sages

Plus nos soucis sont mondiaux, plus nos  
espérances vivent à l'échelle humaine. C'est dans  
le cadre de la cité, de la ville, du village qu'elles  
s'expriment le mieux, et qu'elles doivent trouver  
réponse. Les élus sont en première ligne de ce  
devoir de solidarité.

**LISE BISSONNETTE**

ÉCRIVAINNE ET JOURNALISTE  
Membre du Comité des sages

Les municipalités de l'avenir seront moins  
nombreuses, plus peuplées, soucieuses d'une  
éthique rassurante, plus démocratiques par  
l'amélioration des compétences civiques des  
citoyens, efficaces, autonomes et responsables  
grâce aux pouvoirs concédés par l'État central.

**CLAUDE BÉLAND**

EX-PRÉSIDENT DU MOUVEMENT DES JARDINS  
Membre du Comité des sages

La municipalité de l'avenir sera une  
communauté solidaire, branchée, où citoyens  
et élus travailleront en harmonie à bâtir une  
ville cultivée, accueillante, entreprenante,  
chaleureuse, aux finances saines où les élus  
pratiquent une gestion moderne et respectueuse  
de la capacité de payer des citoyens.

**GUY LEBLANC**

EX-PRÉSIDENT DE LA COMMISSION MUNICIPALE DU QUÉBEC  
Membre du Comité des sages

Véritable gouvernement local fondé sur la citoyenneté,  
la municipalité de demain aura le pouvoir de choisir  
et la capacité d'agir pour le plus grand bénéfice de  
sa population. Cette liberté s'exprimera à travers les  
droits, les devoirs et la responsabilité de chacun plutôt  
que dans un cadre bureaucratique rigide. Avec des  
ressources suffisantes et une gestion judicieuse, la  
municipalité de demain sera incontestablement un  
moteur d'innovation et de réalisations.

**DAVID BOUSQUET**

PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES JEUNES ÉLUS ET ÉLUES  
CONSEILLER MUNICIPAL À LA VILLE  
DE SAINT-HYACINTHE

Les municipalités de demain placent le  
développement durable au cœur de leur  
planification et de leurs pratiques de gestion.  
Leurs actions s'inscrivent dans un processus  
continu d'amélioration de la qualité de vie  
de leurs citoyens. Suscitant l'innovation, elles  
intègrent de façon équilibrée la protection de  
l'environnement, l'équité et la solidarité sociale,  
ainsi qu'une économie prospère et responsable.

**CAROLINE ST-HILAIRE**

MAIRESSE DE LA VILLE DE LONGUEUIL



UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

