

**État des lieux : les collectivités locales au Nouveau-Brunswick  
50 ans après le rapport Byrne & *Chances égales pour tous***



**par**

**Jean-Guy Finn**

**Présentation dans le cadre des Grandes conférences d'Acadie  
(Retrouvailles 2017, sous les auspices de la Fondation du Collège de Bathurst)**

**Bathurst, N.-B., Canada  
le samedi 21 octobre 2017**

## Introduction

Cette année marque le 50<sup>ième</sup> anniversaire du programme de *Chances égales pour tous* du gouvernement de Louis J. Robichaud. En effet, ce programme très avant-gardiste fut lancé en 1967. Sa mise en œuvre s'étala sur plusieurs années tellement il était ambitieux. Bon nombre d'entre nous, ici présents, étions jeunes adultes durant cette période de mutations historiques qui annonçait le 'début d'un temps nouveau.'<sup>1</sup> À ce jour, nous restons conscients des profondes répercussions de ces changements aussi bien dans nos vies personnelles que dans la société néo-brunswickoise de manière plus générale. Il faut dire que les collectivités acadiennes, dont la plupart d'entre nous sommes issus furent, plus que toute autre, transformées par le programme en question.

Le programme de *Chances égales* (CE), comme on le désigne communément, s'appuyait sur un examen exhaustif de la société néo-brunswickoise mené par la *Commission royale sur les Finances et la Taxation municipales*.<sup>2</sup> Les analyses de la Commission Byrne (du nom du Commissaire principal) s'étendirent bien au-delà des questions de finances et de taxation. Elles portèrent sur l'ensemble de la société néo-brunswickoise dans ses dimensions sociale, économique et politique. Rares sont les secteurs de la vie publique au Nouveau-Brunswick qui ne furent l'objet de recommandations de la part de la Commission. Contrairement à l'opinion généralement répandue, toutefois, ses formulations les plus strictes ne touchaient pas l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales. Elles concernaient plutôt les grandes missions de l'État ou le partage des responsabilités entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux. Par ricochet, la Commission s'intéressa aussi à l'état de la fonction publique provinciale sur laquelle elle porta un jugement plutôt sévère. Les commissaires se dirent en effet choqués par l'état de sous-développement de l'administration publique provinciale.

Les mesures adoptées dans le cadre du programme de *Chances égales* se démarquaient par leur caractère progressiste. Plusieurs revêtaient mêmes des allures révolutionnaires aux yeux de certains. Elles eurent des retombées positives immédiates sur l'ensemble de la société néo-brunswickoise. Des retombées qui se font encore sentir aujourd'hui. On notera plus spécialement l'accroissement spectaculaire des capacités de l'appareil administratif provincial, l'amélioration du niveau et de la qualité des grands services publics (santé, éducation, justice bien-être), et leur disponibilité sur l'ensemble du territoire, peu importe l'état financier de la région ou du lieu de résidence. Le bilan s'avéra cependant plus mitigé pour ce qui est des collectivités locales. Bien que le rapport Byrne ait consacré un chapitre entier à la question des structures municipales, on ne peut dire qu'il s'agissait là de sa plus grande préoccupation. Tout en préconisant d'importantes modifications à la façon d'organiser et de structurer les gouvernements locaux, plusieurs questions étaient laissées sans réponse, ou confiées à des instances du gouvernement provincial pour résolution ultérieure. Qui plus est, comme nous le verrons un peu plus tard dans

---

<sup>1</sup> Titre de la chanson thème de l'Exposition universelle qui se tenait à Montréal la même année et qui traduit bien le sentiment qui régnait alors au Nouveau-Brunswick.

<sup>2</sup> Constituée en 1961 en vertu d'une loi spéciale de l'Assemblée législative, la Commission remit son rapport au gouvernement provincial le 4 novembre 1963.

cet exposé, ce ne sont pas toutes les orientations mises de l'avant par Byrne en matière de gouvernance locale que retiendra le gouvernement provincial.<sup>3</sup>

Le dispositif adopté dans le cadre de *Chances égales* en matière de gouvernance locale laissait à désirer à plusieurs égards. Non seulement la nouvelle *Loi sur les municipalités* était-elle particulièrement restrictive, mais, hormis l'abolition des gouvernements de comté et la création des Districts de services locaux (DSL), elle n'apportait aucun changement important à l'ordre municipal. Elle n'offrait aucun cadre juridique ou réglementaire susceptible d'orienter la structuration et l'organisation des collectivités locales dans les années à venir. Elle ne contenait aucun mécanisme continu permettant d'adapter le nombre et la taille des municipalités afin de tenir compte de l'évolution des conditions socio-économiques, démographiques et technologiques. Autant le programme de *Chances égales* était structurant pour l'appareil administratif provincial, autant la gouvernance locale était laissée à elle-même, sans paramètre clair et sans encadrement législatif ferme.

### **Éléments clés de la réforme des années 1960**

Avant de discuter davantage de gouvernance des collectivités locales, il vaut la peine de rappeler les éléments clés de la réforme des années 1960.

La redistribution des principales fonctions de l'État, ainsi que le renouvellement de leur mode de financement, constituent la pierre angulaire du programme de *Chances égales*. Les gouvernements locaux se voyaient retirer la responsabilité des programmes d'éducation, de soins de santé, de justice et de bien-être. Le gouvernement provincial en assumait la responsabilité exclusive. Ces services seraient désormais administrés centralement et financés à même les fonds généraux de la province.

Les municipalités de comté, sorte de gouvernements ruraux, jusque-là principales responsables de ces mêmes programmes, étaient abolies et remplacées par les Districts de services locaux (DSL). Le gouvernement provincial livrerait directement les services locaux dans les territoires laissés sans gouvernement municipal. Ces territoires dans lesquels résidait la majorité de la population à cette époque, représentaient plus de 90 % de la superficie provinciale. Par ailleurs, la structure des collectivités locales constituées en municipalités (villages, villes, cités) n'était pas affectée. Dans l'immédiat, le nombre de ces entités de gouvernance locale restait inchangé.

Parmi les mesures phares de *Chances égales*, on comptait aussi l'adoption d'un nouveau régime d'impôt foncier dans lequel le gouvernement provincial jouait un rôle central. Afin de pouvoir s'acquitter de ses nouvelles responsabilités, le gouvernement provincial allait occuper une partie du champ d'impôt sur les propriétés. De plus, il prenait à sa charge l'évaluation des propriétés (aux fins de taxation) dans toute la province ainsi que la collecte de l'impôt foncier au nom des municipalités. Ces dernières n'auraient plus qu'à déterminer le taux de taxation s'appliquant dans chacune d'entre elles. Le gouvernement provincial fixait le taux de taxation dans les DSL. Ce taux devait toutefois être suffisant pour couvrir le coût réel des services locaux qui y étaient

---

<sup>3</sup> La position du gouvernement provincial à l'égard du rapport Byrne, présentée dans un *Livre blanc sur les responsabilités du gouvernement*, fut largement débattue à l'Assemblée législative comme dans le grand public par le biais d'une série d'audiences. Certaines des recommandations de Byrne avaient été écartées dès cette étape.

livrés par le gouvernement provincial. Enfin, une formule d'octrois inconditionnels était établie afin d'assister financièrement les municipalités. Elle comprenait un volet de péréquation, permettant la livraison de services locaux à taux de taxation comparables d'une municipalité à l'autre.

Le transfert au gouvernement provincial de la responsabilité pour les programmes sociaux les plus importants sous *Chances égales* coïncidait avec la première offensive du gouvernement fédéral en matière de programmes à frais partagés. C'est à cette époque que furent lancés les grands programmes nationaux d'assurance-hospitalisation (qui deviendra plus tard l'assurance-maladie universelle), d'éducation postsecondaire et d'assistance sociale. Autant de domaines de juridiction provinciale. C'est aussi à ce moment-là que furent signées les premières ententes fédérales-provinciales de développement économique dont le Nouveau-Brunswick tirera grandement profit. Afin de pouvoir répondre à la fois au nouveau rôle que lui confiait *Chances égales* et à l'offre d'Ottawa en matière de programmes à frais partagés, la fonction publique provinciale dut accroître considérablement ses capacités. Elle passa par une phase de modernisation rapide, affichant un professionnalisme qui en fit l'une des administrations provinciales les plus compétentes au pays.

### **Le maillon faible : la gouvernance locale**

La Commission Byrne s'était formée une opinion très négative des gouvernements de proximité. Son examen des gouvernements de comté plus particulièrement l'amena à conclure que les gouvernements locaux, tels que constitués au Nouveau-Brunswick, souffraient d'importantes lacunes. Selon Byrne, la plupart d'entre eux étaient de trop petite taille et mal pourvus en ressources humaines et financières. Il les estimait incapables de livrer efficacement des services publics modernes et de qualité.

Plutôt que de tenter de restructurer ou de renforcer les gouvernements de comté, il proposa de les abolir purement et simplement. La Commission jugeait que le gouvernement provincial pouvait livrer plus efficacement les services locaux dans les régions faiblement peuplées. Elle ne voyait pas la nécessité d'une structure intermédiaire, si ce n'est un mécanisme consultatif sous forme de DSL. Cette approche fut acceptée d'emblée par le programme de *Chances égales*. Pour ce qui est des gouvernements municipaux locaux (villages, villes et cités), sans exiger leur abolition, Byrne recommandait de limiter leur rôle et de circonscrire strictement leurs responsabilités. Ainsi, le Commissaire croyait utile de faire une distinction entre les services à la personne et les services à la propriété, les municipalités devant se limiter à ce dernier type de services.

La Commission s'abstint toutefois de se prononcer sur le nombre de gouvernements locaux que devrait compter le Nouveau-Brunswick. Elle était d'avis que les regroupements seraient rendus moins urgents par le partage obligatoire de services qu'elle proposait. Elle avouait ouvertement toutefois que si elle n'abordait pas de front les fusions municipales, c'est parce que la question était jugée trop sensible. Ce qui peut surprendre compte tenu de la témérité de plusieurs des recommandations formulées sur nombre de sujets connexes. La Commission souhaitait que soit confiée à une future Commission des affaires municipales<sup>4</sup> la tâche de définir la nomenclature

---

<sup>4</sup> Dans l'administration provinciale, Byrne proposait de remplacer la structure ministérielle par des commissions administratives indépendantes dans les quatre plus importants domaines d'activités, soit la santé, l'éducation, le

des gouvernements locaux et de superviser la création de toute nouvelle instance municipale. Or, le concept de commission administrative indépendante, que ce soit en matière de gouvernance locale ou dans les autres sphères de l'activité gouvernementale, fut rejeté par le gouvernement Robichaud. Il ne trouva pas place dans le programme de *Chances égales*.<sup>5</sup> L'encadrement qu'aurait pu fournir une telle commission au secteur municipal ne vit donc pas le jour. Ce qui laissa cours, dans les années qui suivirent, à un certain illogisme dans les décisions entourant l'organisation des instances de gouvernance locale.

Byrne s'inquiétait ouvertement des risques que représentait le maintien des structures municipales locales en l'absence des gouvernements de comté. Il appréhendait entre autres la concurrence que pourrait se livrer les collectivités locales ainsi que le chaos susceptible de résulter d'une séparation trop étanche entre les municipalités et les territoires ruraux non-incorporés. Il ne cachait pas sa crainte de voir les municipalités œuvrer de manière isolée, avec tout ce que cela pouvait représenter en termes de dédoublements et d'utilisation désordonnée du territoire. C'est la raison pour laquelle il préconisait la mise sur pied de conseils métropolitains regroupant les municipalités et territoires non-incorporés adjacents. Ces conseils métropolitains devaient servir de structures de partage de services et de planification entre municipalités et DSL.<sup>6</sup> Byrne avait identifié au moins 5 services qui devaient obligatoirement être partagés entre municipalités et DSL adjacents.<sup>7</sup> La recommandation visant la création de ces conseils métropolitains ne fut malheureusement pas retenue. Ce qui explique en grande partie les dédoublements coûteux d'infrastructures, l'éparpillement résidentiel et commercial ainsi que le développement linéaire connus depuis.

L'état actuel des collectivités locales n'est cependant pas imputable exclusivement aux politiques conduites par *Chances égales* dans sa version originale. Certaines mesures ponctuelles adoptées par les gouvernements provinciaux successifs ont aussi contribué aux problèmes qui affligent aujourd'hui la gouvernance locale. À ce chapitre, on doit déplorer l'improvisation dont ont fait preuve les gouvernements provinciaux en décidant de taxer différemment les propriétés foncières selon que celles-ci se trouvent dans une municipalité ou dans un DSL, ou encore de subventionner le coût des services livrés dans les territoires non constitués en municipalité.<sup>8</sup> Ces

---

bien-être, et les affaires municipales. Ces commissions seraient chargées de la responsabilité administrative des programmes sous la direction de personnes nommées. Le rôle des élus (ministres) serait limité à l'établissement des grandes orientations et des politiques. Il croyait ainsi dépolitiser le fonctionnement gouvernemental. Cette proposition s'inspirait du modèle suédois d'administration publique.

<sup>5</sup> Le gouvernement jugea la notion de commission administrative incompatible avec la responsabilité ministérielle.

<sup>6</sup> Byrne avait peu confiance que les municipalités locales s'auto-disciplinent. Les conseils métropolitains constitueraient une sorte de mécanisme de protection contre l'excès d'isolationnisme des gouvernements locaux. Il exprimait son scepticisme en soulignant que '... mandatory joint provision is recommended to save municipalities from their own folly - a type of folly founded in human nature itself'.

<sup>7</sup> Il s'agissait des services inter-municipaux suivants: protection contre les incendies, police, eaux et égouts, traitement des déchets et aménagement. Le partage devait se faire par le biais des conseils métropolitains.

<sup>8</sup> Le Commissaire avait pourtant mis les autorités provinciales en garde contre l'idée de subventionner le coût des services locaux offerts dans les DSL. Selon lui, de telles subventions inciteraient les DSL à demander des services que leur capacité fiscale ne pourrait supporter ou dont ils n'auraient pas vraiment besoin. Or, après quelques

décisions, combinées à l'absence de plans d'aménagement hors des frontières municipales, sont en bonne partie responsables de l'utilisation débridée du territoire que nous observons un peu partout dans la province. Dans la même veine, il n'est pas exagéré de soutenir que les gouvernements provincial et fédéral, par leurs interventions ponctuelles en matière de dépenses immobilières, ont grandement contribué aux trop nombreux dédoublements d'infrastructures municipales. Sous l'influence de tels programmes, les municipalités ont cherché à maximiser leur part respective des fonds disponibles sans que les projets proposés ne s'inscrivent dans un plan régional ou ne complètent les priorités immobilières provinciales. Tant et si bien que certaines municipalités se sont dotées d'infrastructures dont elles peinent à rencontrer les frais de fonctionnement et d'entretien et qui constituent des charges que rebutent les contribuables. Il n'est pas rare de voir une importante sous-utilisation des infrastructures, que ce soit les centres récréatifs, les centres de congrès ou les installations aéroportuaires.

### **Discordance des structures de gouvernance locale**

Les structures de gouvernance locale présentement en place au Nouveau-Brunswick correspondent aux conditions d'une autre époque, celle des années 1960-1970. Ces structures, établies dans le cadre de *Chances égales*, concordaient avec les circonstances socio-économiques, démographiques et technologiques de cette période. Elles ne trouvent cependant plus écho dans la société actuelle.

Dans les années 1960, la majorité de la population résidait éparpillée, en milieu rural isolé, hors des collectivités constituées en municipalité. Elle vivait d'une économie basée presque exclusivement sur les ressources naturelles, dont une agriculture et une pêche de subsistance. On ne dénombrait aucun centre de population d'importance. Les femmes n'avaient pas encore fait leur entrée sur le marché du travail. L'éducation et les soins publics de santé commençaient à peine à prendre forme. La vaste majorité des néo-brunswickois ne complétait pas l'école secondaire. Les services de santé se limitaient aux soins primaires les plus élémentaires. Le téléphone constituait le moyen de communication le plus moderne alors que le transport s'effectuait principalement sur des routes de gravier ou de bitume. L'occupation d'un emploi exigeait rarement des déplacements.

L'environnement est bien différent de nos jours. Les populations des petites localités rurales ont migré pour former de plus grandes agglomérations. De nombreuses collectivités rurales se sont vidées de leurs habitants. Plus de la moitié de la superficie de la province est constituée de terres inhabitées. Aujourd'hui, bien que 48% de la population soit classée rurale, selon Statistiques Canada (recensement de 2011), 85% réside dans un rayon de 50 kilomètres des huit cités. Les DSL les plus peuplés se situent, non pas en campagne isolée, mais en périphérie des cités et des villes. La traditionnelle séparation entre localités rurales et localités urbaines est devenue beaucoup moins étanche. On observe plutôt l'émergence de collectivités mixtes : rurales/semi-urbaines/urbaines. L'économie rurale, basée sur les ressources naturelles, a cédé la place à une économie de services située principalement en milieu urbain. Une partie importante des emplois manuels ont disparu à cause de l'automatisation ou ont été remplacés par des emplois basés sur le savoir. Les satellites, les communications sans fil et l'internet ont remplacé les lignes

---

décennies, il se trouve que le gouvernement provincial subventionne les services locaux offerts dans les DSL dans l'ordre de 70 à 80 millions \$ par année.

téléphoniques à usagers multiples, permettant d'atteindre la vaste majorité des foyers de façon instantanée. Les routes rurales de gravier et de bitume ont fait place aux autoroutes modernes sur une grande partie du territoire. Sans réduire les distances physiques, les technologies de communication et de transport ont pour effet de diminuer considérablement le temps nécessaire pour les parcourir. Les services spécialisés, notamment en santé et en éducation, deviennent plus accessibles même quand ils se trouvent à des distances importantes.

À peu près tous les secteurs d'activités publiques se sont restructurés en réponse à cette évolution. Seule la gouvernance locale y a échappé, ou presque. En effet, pendant que les paroisses religieuses, les écoles, les soins de santé, les institutions financières, incluant les coopératives et les caisses populaires, se consolidaient, à peine quelques regroupements municipaux avaient lieu, la plupart étant imposés. Les consolidations les plus remarquées se sont produites dans les secteurs de l'éducation et des soins de santé. Dans le premier, le nombre de commissions scolaires, déjà ramenée de 400 à 33 sous *Chances égales*, n'est plus que de 7 aujourd'hui. Dans le second, pendant le dernier quart de siècle, le nombre de corporations hospitalières a fondu, passant d'environ 50 à 2.

En dressant le portrait des structures de gouvernance locale actuelles, on mesure l'ampleur du retard qu'elles accusent sur le reste de la société. On compte 103 municipalités constituées en cités, villes, villages, municipalité régionale et communautés rurales couvrant à peine 10% de la superficie provinciale. S'ajoute 237 districts de services locaux (DSL) et des centaines d'agences à vocation spéciale éparpillées dans les différentes collectivités locales.<sup>9</sup> Des dizaines de localités se sont constituées en villages dans les années 1960 dans le sillage de *Chances égales*. Bien qu'entérinées par les autorités provinciales, ces incorporations se sont effectuées à l'initiative des collectivités locales et sans obéir à des critères objectifs particuliers, chacune étant l'objet d'une décision ponctuelle. La plupart de ces nouvelles entités étaient à peine viables au moment de leur création et ont perdu une large part de leur population depuis, ce qui en fait des coquilles vides.

Le règlement stipule qu'une cité doit compter une population d'au moins 10,000. En réalité cependant, la population des 8 cités varient de 7,400 (Campbellton) à 69,000 (Moncton/St-John). Toujours en vertu du règlement, les villes doivent compter au moins 1,500 résidants. Or, la population des 26 villes actuelles s'établit entre 950 et 18,000. Quant aux villages, ils n'obéissent à aucun critère particulier de population. La population de la soixantaine de villages actuels oscille entre 155 et 4,600. Des lignes directrices ont récemment été établie pour la création des communautés rurales. Elles suggèrent une population de 3,000 et une évaluation foncière de \$200 millions en plus de comprendre une collectivité déjà constituée en municipalité. La population exigée pour l'établissement d'une municipalité régionale a été fixée à plus de 15,000, soit celle de Tracadie, seule de cette catégorie. Présentement, plus de 25% des municipalités ont 1,000 habitants ou moins.

Les 234 Districts de services locaux (DSL) représentent environ 35% de la population provinciale (proportion nettement plus élevée dans le nord de la province toutefois) et approximativement 90% du territoire (incluant les terres publiques). Quelque 90 de ces DSL furent créés dans les années 1960-70, suite à *Chances égales*. Certains DSL ont aussi peu que 5

---

<sup>9</sup> La ville de Saint-Jean compte, à elle seule, une quarantaine de ces agences à vocation spéciale.

habitants alors que d'autres affichent une population supérieure à plusieurs villes ou cités. Les plus peuplés sont situés juste en bordure des cités et villes.

Au total, près de 340 entités (municipalités et DSL) de gouvernance locale existent présentement dans la province dont 80% comptent moins de 2000 habitants. Il importe aussi de souligner que chacune fonctionne de manière indépendante sans obligation légale de partage de services ou de coûts. L'institution récente des Commissions de services régionaux (CSR) ne change pas grand chose à cette réalité puisqu'elle ne crée aucune nouvelle obligation de partage de services.

Bien sûr, le nombre et la taille de ces entités locales étonnent. Un trop grand nombre n'ont pas la masse critique nécessaire (population ou évaluation foncière) pour se doter d'infrastructures essentielles ou pour livrer des services efficacement. Plusieurs continuent d'exister même quand elles se sont vidées de leur population. Ces structures ne reflètent aucunement l'intégration socio-économique et démographique que l'on observe dans les différentes régions de la province. Les populations des 8 cités et des municipalités et DSL avoisinantes sont unies par une communauté d'intérêts. Elles font partie d'un espace économique commun, partagent la même aire de services. Dans ce contexte, les frontières politiques et administratives locales paraissent de plus en plus artificielles. Les résidents de ces collectivités passent d'une entité locale à l'autre quotidiennement (pour y occuper un emploi ou y utiliser des services) sans même noter l'existence de frontières municipales.

### **Conséquences d'une inadaptation structurale**

L'écart entre les structures de gouvernance locale et le milieu ambiant n'est plus tenable. Le prix à payer est tout simplement trop grand.

Plusieurs des craintes qu'avait exprimées Byrne dans son rapport se sont avérées fondées. L'existence d'un aussi grand nombre d'entités de gouvernance sans mécanisme permanent de coopération et de planification inter-collectivités a conduit à la fragmentation de la scène politique municipale. Les décisions relatives aux infrastructures municipales et au développement socio-économique sont prises selon des plans propres à chaque entité. Conséquemment, les dédoublements sont monnaie courante tant dans les projets de développement que dans les infrastructures dont bon nombre, construites à grand coût, sont souvent sous-utilisées.

Le manque d'articulation entre les plans municipaux pèse sur l'aménagement du territoire. Aussi, comme le régime de taxation foncière est généralement plus favorable dans les DSL, il tend à favoriser l'étalement urbain et le développement linéaire. Ce qui entraîne des frais additionnels dans nombre de services dont ceux des eaux et égouts.

Une scène politique et administrative locale morcelée se prête aussi mal aux économies d'échelle. Le coût de certains services comme la collecte des déchets ou la protection contre les incendies est influencé négativement par la petite taille de la majorité des entités locales ainsi que par la faible densité du peuplement. Ces mêmes facteurs constituent une barrière à l'utilisation des technologies dans le but d'améliorer l'efficacité de la prestation des services.



Plus la population d'un milieu donné est faible, plus le coût per capita d'installation et d'utilisation des technologies est élevé.

### **Re-configuration du paysage politico-administratif local**

Le retard qu'accusent les structures de gouvernance locale par rapport aux conditions démographiques et socio-économiques n'échappe à personne. Le paysage politico-administratif local doit être totalement repensé afin qu'il s'harmonise mieux avec le milieu ambiant.

Il y a, bien sûr, plus d'une manière de restructurer la gouvernance locale pour arriver à cette fin. Peu importe la façon choisie, il faudra toutefois viser à ce que les entités de gouvernance locale correspondent mieux aux unités socio-économiques et démographiques qui se sont logiquement et naturellement formées au cours des dernières décennies. Il faudra qu'elles obéissent de manière plus stricte aux forces d'intégration présentes dans leur environnement.

On peut différer d'opinion quant à la forme et aux détails d'une telle restructuration, mais ses éléments clés font largement consensus.

Premièrement, il faut municipaliser l'ensemble de la province. En effet, les conditions qui avaient donné naissance aux Districts de services locaux (DSL), n'existent plus que sur une très faible partie du territoire. Il ne semble plus y avoir de raisons de maintenir de telles structures.

Deuxièmement, le nombre total d'entités locales doit être réduit de manière significative. Des municipalités plus importantes en population et en évaluation foncière doivent être créées. Ceci devrait se faire tant par des fusions inter-municipales que par des regroupements entre municipalités et DSL. Au total, le Nouveau-Brunswick ne devrait pas compter plus d'une cinquantaine de municipalités dont la population s'établirait à un minimum de 4000 chacune et l'évaluation foncière à approximativement \$200 millions. Il s'agit là, croyons-nous d'un seuil de viabilité qu'on aurait tort d'ignorer.

Troisièmement, les nouvelles entités municipales élargies devraient être regroupées en une douzaine de Districts de services régionaux (DSR). Le fait est que, même si on ne comptait qu'une cinquantaine de municipalités, celles-ci seraient encore de taille relativement modeste. Elles fonctionneraient plus efficacement si elles partageaient certains services comme c'est le cas au Québec (Municipalité régionale de comté) et en Colombie-Britannique (Commission de services régionaux) ou par le biais de conseils métropolitains comme l'avait souhaité Byrne. Initialement, au moins cinq (5) services devraient être l'objet de partage sur une base régionale, soit la protection policière, l'aménagement du territoire, la gestion des déchets, le développement économique et les plans d'urgence.<sup>10</sup> D'autres services pourraient s'ajouter au fur et à mesure, tels les services de protection contre les incendies et la priorisation des équipements récréatifs et de loisirs. Pour atteindre l'objectif visé, le mandat des Commissions de services régionaux (CSR) récemment créées devra être revu pour instituer un éventail plus large de services inter-municipaux de même qu'une obligation légale de partage.

---

<sup>10</sup> Ceux-ci diffèrent quelque peu de ceux identifiés par Byrne. Ils s'inspirent cependant de la même idée de services inter-municipaux.

L'expérience du Québec et de la Colombie-Britannique indique que les DSR ont fait diminuer le coût de la coopération entre administrations voisines, réduit les écarts fiscaux et amélioré le rendement des gouvernements locaux. Les DSR fournissent un mécanisme formel permettant aux gouvernements locaux de prendre part à une planification interactive à l'échelle régionale. Ils encouragent une occupation du territoire socialement responsable, économiquement durable et saine sur le plan environnemental. Une occupation qui optimise l'utilisation des terres, des équipements et des autres ressources.

Il importe de rassurer ceux et celles qui craignent un retour aux gouvernements de comté qui existaient pré *Chances égales*. Les DSR ne constituent pas un palier de gouvernement. Ils sont composés de municipalités qui y délèguent des représentants en fonction de certains critères objectifs préétablis. Ils n'ont pas de pouvoir de taxation. Ils obligent cependant les municipalités voisines les unes des autres à travailler ensemble dans un certain nombre de domaines. La régionalisation de certains services locaux s'avère aujourd'hui tout aussi nécessaire que l'était la 'provincialisation' des grands services sociaux dans les années 1960. Elle suscite le même type d'opposition. Il y a fort à parier que l'opposition à la régionalisation des services locaux s'estompera à l'expérience de la même façon que les objections à la 'provincialisation' des services sociaux. Maintenant, personne ne souhaite remettre aux gouvernements locaux la responsabilité des grands services sociaux.

La re-configuration de la gouvernance locale proposée devrait préserver les principes fondamentaux du programme de *Chance égales*. Le gouvernement provincial conserverait la responsabilité pour le financement et la livraison des grands programmes sociaux. Il continuerait de prélever les impôts fonciers au nom des municipalités et maintiendrait un système centralisé et uniforme d'évaluation foncière. Rien n'empêcherait toutefois de remanier les mécanismes associés à une telle évaluation afin de corriger certaines faiblesses du système actuel. La fonction d'évaluation foncière devrait cependant, dans la mesure du possible, s'effectuer de manière indépendante du gouvernement provincial comme des entités locales puisque les deux niveaux de gouvernements ont intérêt à maximiser la valeur des propriétés afin d'accroître leurs revenus.

La place qu'occupe le gouvernement provincial dans le champ de l'impôt foncier devrait aussi être revue. Cette occupation se justifiait au moment qu'elle fut introduite dans le cadre de *Chances égales*. Elle procurait au gouvernement provincial une source de revenus l'aidant à assumer ses nouvelles fonctions de même que la livraison de services locaux dans les DSL. Deux choses ont changé depuis. D'abord, l'éventail des services offerts par les municipalités dépasse ce qui avait été prévu. Souvenons-nous qu'elles devaient se limiter à offrir des services à la propriété. Aussi, de nouveaux champs de taxation se sont ouverts au gouvernement provincial, dont la taxe sur les produits et services. Compte tenu des circonstances, il serait logique que le gouvernement provincial évacue graduellement le champ d'impôt foncier afin que celui-ci soit réservé exclusivement aux gouvernements locaux comme c'est le cas dans les autres provinces.

Le transfert de points d'impôt foncier ainsi que la création d'entités locales de taille plus importante rendraient les municipalités plus autonomes au plan fiscal. La majorité généreraient des revenus suffisants pour couvrir le coût des services qu'elles offrent. Seules les municipalités dont la capacité fiscale tombe sous un certain seuil seraient éligibles à l'assistance financière provinciale. La somme totale consacrée au programme d'octrois serait donc réduite. Le nouveau

programme d'octrois inconditionnels s'apparenterait à celui originalement mis sur pied par *Chances égales* et qui fut graduellement abandonné en faveur d'un montant annuel fixe d'assistance financière déterminé unilatéralement par le gouvernement provincial. Basés sur une formule aux critères objectifs, ces transferts seraient effectués sans condition et viseraient essentiellement à atténuer les écarts dans la capacité fiscale des entités locales. Il s'agirait de transferts de péréquation. Ainsi, les municipalités de même taille, ou catégorie, pourraient offrir des programmes semblables, en nombre et qualité, à efforts de taxation comparables.

Il est un principe fondamental de finances publiques qui veut que le gouvernement qui effectue ou occasionne une dépense soit aussi responsable d'en assurer le financement. Les subventions provinciales envers les services locaux dans les DSL et les octrois provinciaux aux municipalités vont à l'encontre de ce principe. Les gouvernements locaux se trouvent ainsi à dépendre d'un autre niveau de gouvernement pour une partie importante de leur fonctionnement. Le réarrangement proposé des sources de revenus réduirait cette dépendance tout en favorisant plus de transparence et d'imputabilité dans les finances municipales.

### **'Perdre le nord' et un peu sa langue**

Au moment du lancement de *Chances égales*, le nord de la province accusait déjà un certain retard sur le sud dans son développement. Plusieurs des mesures adoptées dans le cadre de cet ambitieux programme visaient justement à combler cet écart. Or, après un demi-siècle, force est de constater que la situation n'a pas véritablement changé. Le fossé demeure tout aussi profond.

De multiples facteurs, dont plusieurs échappent au contrôle des autorités publiques, expliquent cet état de fait. Le régime de gouvernance locale n'y est cependant pas totalement étranger. En effet, si le nord a été le principal bénéficiaire de la 'provincialisation' des grands services publics comme l'éducation et les soins de santé, il a souffert de la multiplication des structures de gouvernance locale. La Péninsule acadienne compte plus d'entités locales de gouvernance que toute autre région. De Grand-Sault à Miscou, en passant par Campbellton et Bathurst, les trop nombreuses entités de gouvernance ont conduit à la fragmentation de la prise de décision et au morcellement du territoire. La dispersion de la population y est toujours aussi importante. Le nord ne compte encore aucun centre de population susceptible d'exercer un pouvoir d'attraction comparable aux plus grandes agglomérations du sud.

L'absence d'un pôle d'attraction au nord influence les flots migratoires. L'urbanisation, au lieu de prendre place à l'intérieur même du nord très majoritairement francophone, s'est effectuée vers les agglomérations plus anglophones du sud. Le nord affiche un bilan migratoire net négatif. Ce schéma migratoire a des conséquences notoires au plan de la composition linguistique de la province. D'une part, on compte de moins en moins de collectivités locales linguistiquement homogènes, et d'autre part, la mixité linguistique rend plus difficile la rétention de la langue et de la culture française.

L'affaiblissement démographique du nord se double d'un éparpillement des ressources attribuable en bonne partie à la concurrence que se livrent les sous-régions et les collectivités locales. Cet émiettement se fait particulièrement sentir au chapitre de l'aménagement du territoire et de la distribution des grandes infrastructures. En éducation postsecondaire comme en

soins de santé, le nord aurait avantage à tabler sur une plus grande concentration géographique des services. Cela favoriserait plus de synergies et d'efficacités, accroissant du même coup le niveau des services disponibles. La même logique s'applique dans le secteur du transport aérien. La population serait mieux servie si les ressources consacrées au soutien de 4 ou 5 petits aéroports étaient utilisées pour en entretenir un seul capable d'assurer des services plus fréquents et fiables. Le transport aérien ne fonctionne efficacement et de manière rentable que s'il peut compter sur un important bassin de population.

La vitalité du nord passe par une rationalisation majeure des structures de gouvernance locale. Non seulement les collectivités locales (DSL, cités, villes, villages) doivent-elles être reconfigurées, mais certains services doivent être planifiés et organisés sur une base régionale alors que d'autres, nécessitant une plus grande masse démographique, gagneraient à être partagés sur des espaces plus larges. La désignation d'un ou deux chefs-lieux faciliterait la constitution de centres démographiques d'une certaine envergure autour desquels pourraient s'échafauder les services publics les plus importants. On rendrait ainsi toute la région plus attrayante au plan du développement des entreprises et de l'économie de manière plus générale. Sans de telles mesures, le gaspillage des ressources financières et l'hémorragie démographique des dernières décennies risquent de se poursuivre.

### **Conclusion : écrire un nouveau chapitre de *Chances égales***

Lorsque les gouvernements de proximité ne s'appareillent plus avec les structures démographiques et socio-économiques, ils deviennent non fonctionnels. Ils apparaissent graduellement plus anachroniques.

Le régime de gouvernance locale actuel s'érige en véritable barrière à la coordination des politiques de développement économique et social. Il rend particulièrement difficile l'aménagement rationnel du territoire. Bref, il contrecarre les objectifs poursuivis par *Chances égales*.

Le temps est venu de mettre fin à l'improvisation en ce qui touche le réarrangement des structures de gouvernance locale. Non seulement le remaniement à la pièce auquel nous assistons depuis quelque temps ne constitue-t-il pas une solution, mais il est susceptible de compromettre la réalisation de toute réforme globale éventuelle. Pour être efficace, la réorganisation des gouvernements locaux doit s'effectuer selon un plan global et un échéancier connu. Elle doit s'exercer sous l'autorité provinciale afin d'assurer la plus grande cohérence possible dans sa mise en œuvre.

Contrairement à ce que plusieurs peuvent penser, la révision du régime de gouvernance locale ne représente pas une attaque envers *Chances égales*. Elle peut très bien se faire en soutien, plutôt qu'en opposition, aux grands principes de ce programme historique. Les changements proposés serviraient principalement à colmater d'importantes brèches dans le flanc de la gouvernance locale, certaines imputables à des vices de conception et d'autres s'étant développées à l'usage.

Il ne s'agit pas de renier *Chances égales*, mais plutôt d'en écrire un nouveau chapitre. Ce que les grands architectes sociaux qu'étaient Byrne et Robichaud applaudiraient sans doute.