

État des lieux: les collectivités locales au N.-B.
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

Objectif de la présentation

Faire le point sur l'état des collectivités locales au N.-B.

- 1. En traçant d'abord les grandes lignes des réformes & du régime de gouvernements de proximité instaurés dans les années 1960**
- 2. En détaillant l'évolution survenue dans les conditions socio-économiques, démographiques & technologiques au cours des 50 dernières années**
- 3. En exposant la discordance entre l'actuel régime de gouvernance local & les structures démographiques, socio-économiques & technologiques observables présentement**
- 4. En évoquant comment il serait possible d'adapter la gouvernance locale aux réalités actuelles**

Éléments clés de la réforme des années 1960

- ❖ **Redistribution des principales fonctions gouvernementales**
- ❖ **Réduction du rôle & des responsabilités des gouvernements de proximité**
- ❖ **Abolition des municipalités de comté (gouvernements des localités rurales)**
- ❖ **Plus de 90% du territoire (50 % de la partie habitée) laissé sans gouvernance locale**
- ❖ **Nouveaux régimes d'impôt foncier & de financement des grands services publics**
- ❖ **Maintien de l'organisation, des structures & du nombre de municipalités locales**
- ❖ **Modernisation & établissement d'une fonction publique provinciale professionnelle**

Ce que préconisait Byrne (*Commission Royale sur les Finances & la Taxation municipales*) en matière de gouvernance locale

- ❖ **Abolition des municipalités de comté (sorte de gouvernements ruraux)**
- ❖ **Maintien des municipalités locales constituées en cités, villes & villages (règles entourant futures entités locales - Commission des affaires municipales)**
- ❖ **DSLs sur territoire non-incorporé (sous une Commission des affaires municipales)**
- ❖ **Coût des services locaux dans DSL couvert par l'impôt foncier local**
- ❖ **Conseils métropolitains; arrangements favorisant mise en commun de services/coûts entre entités locales adjacentes & intégration des localités rurales-urbaines**
- ❖ **Programme de péréquation municipale**
- ❖ **Contrôle strict des champs d'action municipaux**
- ❖ **Responsabilités des gouvernements locaux limitées aux services à la propriété (par opposition aux services à la personne)**

Régime de gouvernance locale issu de *Chances égales* (*Livre blanc*)

- ❖ Entités locales sous direction ministérielle (plutôt que Commission administrative)
- ❖ Abolition des municipalités de comté (remplacées par DSLs & municipalités locales)
- ❖ Principaux services à la personne transférés au gouvernement provincial
- ❖ Seuls 2 services locaux obligatoires prévus par la loi municipale (MU & police)
- ❖ Établissement d'une formule de péréquation provinciale-municipale
- ❖ Maintien des structures & du nombre de gouvernements locaux (aucun fusionnement)
- ❖ Aucune mise en commun obligatoire des services (aucun Conseil métropolitain)
- ❖ Séparation étanche entre localités incorporées & non-incorporées
- ❖ Absence d'un mécanisme permanent d'ajustement des frontières municipales
- ❖ Absence de cadre directeur touchant les questions de gouvernance locale & d'aménagement du territoire (*laisser-faire*)

Legs de Byrne & de *Chances égales* (CE)

❖ Finances municipales: révolution

- ✓ **Systeme centralisé/intégré d'évaluation foncière (valeur des propriétés établie en fonction des mêmes critères dans toute la province)**
- ✓ **Systeme centralisé de perception de l'impôt foncier (province exclusivement responsable de la facturation & de la perception)**
- ✓ **Province assume coût des impôts municipaux non-payés**
- ✓ **Arrangements de financement province-municipalités reconnaissant les inégalités dans la capacité fiscale (formule d'octrois inconditionnels incluant une composante de péréquation)**

❖ Responsabilités gouvernementales: partage inédit

- ✓ **Province assume entière responsabilité: éducation, soins santé, justice, services sociaux (élimination des chevauchements, assainissement des rapports province-municipalités)**
- ✓ **Standardisation des niveaux & de la qualité des services à la personne**

Maillon faible: gouvernance locale

- ❖ **Importantes propositions de Byrne laissées sans suite (Commission municipale, Conseil métropolitain)**
- ❖ **Gouvernements locaux affaiblis & fragmentés**
- ❖ **Absence de mécanisme d'adaptation aux changements (démographiques, économiques, sociaux et technologiques)**
- ❖ **Absence d'un cadre directeur municipal (ajustements ponctuels re: frontières, impôt foncier, gestion du territoire)**
- ❖ **Deux régimes d'impôt foncier (municipalités & DSLs)**
- ❖ **Barrière à la planification & au développement sur l'ensemble du territoire, plus particulièrement dans le nord**

Bilan d'une réforme inachevée & incomplète

- ❖ 103 municipalités, composées de cités (10,000 pop), villes (1,500 pop), villages (aucun critère) & municipalité régionale (15,000 pop & au moins 1 municipalité). Majorité des villages créés depuis 1966 suite à initiatives locales

Éventail de population:

- cités (8)	7,400 à 68,000
- villes (26)	950 à 18,000
- villages (63)	155 à 4,600 (la plupart créés entre 1966 & 1990)
- municipalité régionale (1)	15,800

- ❖ 25 % des municipalités – pop moins de 1,000
- ❖ 8 communautés rurales (depuis 1995) - lignes directrices: 3000 pop & \$200 millions évaluation foncière
- ❖ Environ 237 districts services locaux- représentant 35% population & approx 90 % du territoire (90 DSLs créés après 1967, certains plus peuplés que quelques cités & autres comptant moins de 50 résidents)
- ❖ 80% de ces quelques 340 entités ont moins de 2000 résidents
- ❖ Plusieurs centaines d'agences locales à vocation unique (plupart opérant dans ou autour des 8 cités, 39 dans la seule cité de Saint-Jean)

Changements dans l'environnement interne du N.-B. (depuis CE)

- ❖ La population des multiples petites collectivités locales a migré pour former de plus grandes agglomérations
- ❖ L'économie rurale, basée sur les ressources naturelles, remplacée par une économie de services (plus urbaine, s'appuyant sur le savoir & les technologies). Milieu urbain favorise économie du savoir
- ❖ Les routes rurales de gravier & de bitume ont fait place aux autoroutes modernes sur une grande partie du territoire
- ❖ Les satellites, le téléphone sans fil & l'internet ont remplacé les lignes téléphoniques à usagers multiples & permettent la communication instantanée dans la vaste majorité des foyers & des commerces
- ❖ Les services publics les plus essentiels (justice, santé, éducation, bien-être) sont passés d'une organisation & d'une livraison locales à un financement provincial ainsi qu'à une administration régionale

Conditions démographiques (2015)

- ❖ **Selon définition de Stat Can, 48 % pop du N.-B. classée rurale (recensement 2011)**
- ❖ **Cependant, on sait que:**
 - ✓ **Un peu plus de la moitié (51%) du territoire du N.-B. est composé de terres publiques, donc inhabitées**
 - ✓ **26% population des DSLs se trouve dans rayon de 20 km des 8 cités**
 - ✓ **70% population des DSLs se trouve dans rayon de 50 km des 8 cités**
 - ✓ **8 cités + un rayon de 50 km = 85% population du NB**
- ❖ **Sur une très large partie du territoire, la traditionnelle dichotomie rurale/urbaine a cédé la place à une notion de collectivité mixte (rurale/semi-urbaine/urbaine) qui ne se reflète pas encore dans la façon de nous gouverner**

Discordance entre: structures de gouvernance locale & réalité du terrain

- ❖ Structures de gouvernance locale ne reflétant pas les transformations démographiques, sociales, économiques, technologiques, aussi bien que les nouveaux moyens de transport & de communication**
- ❖ Frontières municipales & DSLs largement artificielles (ne correspondant pas aux traits démographiques, sociaux & économiques observables)**
- ❖ Nombreuses entités de gouvernance locale constituent des coquilles vides (sans masse critique essentielle – population & évaluation foncière)**

Effets pervers: plus de gouvernements = moins de gouvernance

- ❖ Plupart des gouvernements locaux actuels manquent de moyens essentiels – population & base de taxation foncière
- ❖ Gouvernements qui pensent localement alors que la plupart des enjeux sont plutôt d'ordre régional
- ❖ Frontières gouvernementales de plus en plus perméables (c.-à-d., moins en moins de contrôle sur ce qui se passe à l'intérieur des frontières municipales- aussi vrai pour les gouvernements provinciaux et national)
- ❖ Érosion des *économies locales* (les économies de plus en plus structurées sur une base régionale, quand elles n'ont pas un caractère national ou global)
- ❖ De moins en moins de services locaux livrés strictement à l'intérieur des frontières municipales (technologies de transport & de communication transforment la façon dont les services publics sont organisés et livrés)

Carences du régime actuel de gouvernance

- ❖ Absence de masse critique (pop, évaluation foncière) dans nombre d'administrations locales, faiblesses administratives
- ❖ Absence d'un centre majeur de population avec pouvoir d'attraction dans le nord
- ❖ Fragmentation de la prise de décision (nombre d'entités locales, multiples cartes administratives)
- ❖ Grand éparpillement des ressources
- ❖ Manque de coordination entre actions provinciales & locales/régionales
- ❖ Faible concertation des élus provinciaux à l'échelle des régions
- ❖ Absence de plans stratégiques régionaux
- ❖ Accent mis sur le développement sectoriel & local (faible intégration de l'action publique à l'échelle régionale)
- ❖ Absence d'un aménagement commun du territoire à l'échelle régionale

Pour un meilleur arrimage entre structures de gouvernance locale & milieu ambiant

- ❖ **Municipalisation de tout le territoire (abolition des DSLs)**
- ❖ **Réduction du nombre total d'entités locales (+ ou - 50)**
- ❖ **Regroupement au sein de districts de services régionaux (12 DSR)**
- ❖ **Régime d'impôt foncier unique**
- ❖ **Retrait partiel et graduel du gouvernement provincial du champ d'impôt foncier**
- ❖ **Transfert de points d'impôt aux municipalités**
- ❖ **Accroissement et nivellement de la capacité fiscale des municipalités**
- ❖ **Subventions de péréquation (octrois réservés à un nombre limité de municipalités)**

Gouvernance locale au service du développement des collectivités

- ❖ Adopter une approche de *développement intégré* pour chacune des régions
- ❖ Créer une voix régionale qui transcende les collectivités & intérêts purement locaux (développer une cohésion territoriale régionale)
- ❖ Recourir à la région pour réunir les masses critiques essentielles manquantes
- ❖ Reconnaître la complémentarité & l'interdépendance des milieux urbain, semi-urbain & rural (économie, transports, services & loisirs)
- ❖ Appuyer le développement d'un service public régional (aussi bien local que provincial)
- ❖ Associer organisation/livraison des services & schéma de développement (agencer les services publics de manière à maximiser le développement de la région)
- ❖ Tenir compte de la dimension territoriale de la politique régionale (aménagement du territoire & développement intimement liés)

Territorialité régionale fonctionnelle

- ❖ **Élargir le mandat des CRS pour inclure: planification régionale, développement économique, aménagement du territoire, protection policière & contre incendie**
- ❖ **Mettre en place des plans régionaux de développement intégré de 5 ans (aménagement du territoire, infrastructures, principaux services)**
- ❖ **Établir au sein des régions une distinction entre infrastructures locales (eaux & égouts), régionales (hôpitaux, complexes récréatifs) et suprarégionales (aéroport)**
- ❖ **Mettre sur pied une corporation de développement unique dans chaque région**
- ❖ **Voir à mieux harmoniser les décisions provinciales & locales/régionales en matière de services & d'infrastructures par le biais de plans de développement**

Conclusion: écrire un autre chapitre de *Chances égales*

- ❖ **Maintenir les principes du programme de *Chances égales* tout en:**
 - ✓ **Colmatant les principales brèches dans le flanc de la gouvernance locale**
 - ✓ **Corrigeant la dysfonctionnement des structures actuelles**
 - ✓ **Adaptant la composante gouvernance locale aux conditions socio-démographiques & économiques actuelles**
- ❖ **Moderniser & rendre plus professionnelle la gouvernance locale (comme on le fit pour la gouvernance provinciale il y a plus de 50 ans) en:**
 - ✓ **Augmentant les capacités financières & humaines des gouvernements locaux**
 - ✓ **Régionalisant la planification & la livraison de certains services locaux**