



Mémoire de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick  
dans le cadre des consultations sur la réforme de la gouvernance locale

**Une réforme en profondeur  
au bénéfice de toutes les communautés**

Soumis à l'honorable Daniel Allain,  
ministre des Gouvernements locaux et de la Réforme de la gouvernance locale

Petit-Rocher, Nouveau-Brunswick  
**Juin 2021**

## TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION .....	1
II. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LA PROVINCE ET DÉFIS .	1
III. TRAVAIL EFFECTUÉ PAR L'AFMNB.....	2
IV. PROPOSITIONS DU LIVRE VERT .....	3
a) <i>Structure</i> .....	3
b) <i>Collaboration</i> .....	4
c) <i>Aménagement du territoire</i> .....	4
d) <i>Financement</i> .....	5
V. POSITION DE L'AFMNB .....	6
a) <i>La position de l'AFMNB sur chacun des quatre piliers</i> .....	7
b) <i>Position des membres</i> .....	12
VI. CONCLUSION.....	13
Bibliographie.....	14

## I. INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB) a fait de la pleine municipalisation du territoire et du renforcement de la gouvernance locale ses deux priorités dans le dossier de la réforme des gouvernements locaux. Pour nous, le renforcement de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick vise l'amélioration des milieux de vie communautaire et une meilleure qualité de vie pour la communauté acadienne et francophone, et pour la province dans son ensemble.

C'est avec ces objectifs en tête que l'AFMNB a choisi de jouer un rôle actif de premier plan dans le processus de réforme de la gouvernance locale lancé à la suite de la nomination de l'honorable Daniel Allain au poste de ministre des Gouvernements locaux et de la Réforme de la gouvernance locale.

Nous poursuivons cet engagement aujourd'hui en déposant notre mémoire dans le cadre de la consultation populaire sur le livre vert.

Ce mémoire débute par une mise en contexte sur la gouvernance locale dans la province et les principaux défis qui l'accompagne. Nous présentons ensuite le travail effectué récemment par l'Association pour mieux comprendre cette situation et définir notre position. La section suivante fait un bref résumé des principaux éléments du livre vert. La dernière section est consacrée aux différentes propositions de l'Association.

## II. CONTEXTE GÉNÉRAL DE LA GOUVERNANCE LOCALE DANS LA PROVINCE ET DÉFIS

On a raison de souligner que ce dossier a fait l'objet de nombreux rapports et de nombreuses études en comité de travail sur différentes facettes du problème : aménagement du territoire, financement, collaboration régionale, etc. Cependant, au cours des vingt dernières années le rapport le plus complet est sans contredit le rapport du commissaire Finn (2008). Ce rapport a clairement montré qu'il s'agissait d'une problématique globale et qu'il était périlleux de vouloir y répondre par une approche partielle, un morceau à la fois.

Les principales faiblesses du modèle actuel de gouvernance locale ont bien été documentées. On peut les résumer par les points suivants :

- Nombre élevé de gouvernements locaux (104) et de zones administratives non incorporées (236);
- Absence de gouvernements locaux pour un grand pourcentage de la population (30%). Ce déficit démocratique est aussi présent dans les municipalités où l'élection du conseil municipal se fait régulièrement par acclamation. Dans certains cas, c'est l'absence de candidats qui pose un problème;
- Grande diversité dans la quantité et la qualité des services locaux offerts à la population;

- Absence d'une politique provinciale d'aménagement du territoire;
- Faible capacité financière de plusieurs gouvernements locaux et croissance limitée de l'assiette fiscale;
- Collaboration limitée entre les municipalités due à la diversité des capacités d'intervention;
- Iniquité fiscale entre les contribuables des municipalités et des districts de services locaux (DSL).

D'autres éléments pourraient s'ajouter à cette liste. Notre but n'est pas de dresser une liste exhaustive, mais plutôt d'indiquer que la recherche d'une solution à ces problèmes nécessite l'adoption de changements majeurs dans le modèle de gouvernance locale. À cet égard, la conclusion générale de l'étude de Belliveau, Desjardins et Leclerc (2020) est claire :

« Nous arrivons donc à la conclusion que le modèle de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick n'est pas durable, qu'il conduit à une utilisation inefficace du territoire et des fonds publics et qu'un grand nombre de gouvernements locaux ne pourront pas s'ajuster au nouvel environnement qui se développe au fil du temps. Des changements majeurs s'imposent pour assurer que les gouvernements locaux auront la capacité de jouer pleinement leur rôle dans le futur » (p. 58).

### III. TRAVAIL EFFECTUÉ PAR L'AFMNB

Nous avons identifié plus haut les grands objectifs de notre Association. Sans refaire l'historique de nos prises de position dans ce dossier, il faut tout de même souligner le moment clé que représente la convention de l'Acadie du Nouveau-Brunswick, en 2014, durant laquelle ces objectifs sont devenus une priorité de la communauté acadienne et francophone.

À la suite de ce positionnement stratégique, l'AFMNB a d'ailleurs développé une *feuille de route* pour réaliser la pleine municipalisation de la province, en précisant les principales barrières au regroupement des communautés locales. Elle a aussi soutenu les différents projets de regroupement en appuyant la démarche de plusieurs comités de travail.

Parallèlement à cette implication, l'Association a obtenu du soutien pour financer le Centre d'expertise en gouvernance locale. Ce sont les ressources financières de ce centre qui ont permis la publication des deux plus récents rapports sur la fiscalité municipale au Nouveau-Brunswick (Belliveau, Desjardins & Leclerc, 2020 et Leclerc & Desjardins, 2021). Ces deux rapports ont servi de référence pour brosser le portrait de la situation des gouvernements locaux dans la province, identifier les différentes options de restructuration à analyser et établir la position de l'Association dans la présente réflexion sur la gouvernance locale.

Cette position a été adoptée à la suite de trois rencontres virtuelles organisées par l'Association. La première rencontre, tenue en octobre 2020, regroupait les élu.es des municipalités membres de l'Association et a permis d'identifier les grands défis du modèle actuel de gouvernance locale et d'établir la liste des options à étudier. La seconde rencontre, tenue en février 2021, regroupait les maires des municipalités membres de l'Association et a servi à créer un consensus sur les critères de viabilité des gouvernements locaux, à évaluer

les unités actuelles sous l'angle de ces critères et à présenter les résultats de l'analyse du regroupement des DSL en municipalités. Enfin, la troisième rencontre, tenue en avril 2021, regroupait les délégués des municipalités membres de l'Association et a permis d'adopter notre position officielle.

#### IV. PROPOSITIONS DU LIVRE VERT

Intitulé *Unir nos efforts pour bâtir des communautés dynamiques et viables*, le livre vert sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick pose la question suivante à la population : « la province est-elle organisée sur le plan local et régional de la manière qui sert au mieux les besoins et intérêts des Néo-Brunswickois et de ses collectivités »?

C'est la bonne question. Cependant, la réponse à cette question exige une évaluation fine et complète de la situation actuelle et des différentes options de réforme de la gouvernance locale, évaluation qui doit prendre en considération de nombreux aspects de la réalité néo-brunswickoise.

Les options identifiées pour alimenter les discussions sur les problématiques de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick sont structurées autour de 4 piliers. Les paragraphes suivants résument ces options pour chacun des piliers.

##### *a) Structure*

Après avoir fait le portrait de la structure actuelle de gouvernance locale et des défis qu'elle soulève, de la grande variété de modèles à l'échelle canadienne et des nombreuses études effectuées sur le sujet, le livre vert identifie sept modèles de changements qui pourraient être apportés aux limites territoriales des communautés locales. (Il faut souligner que la septième approche est différente des six autres à cet égard. Elle ne correspond pas à un modèle de structure municipale et pourrait, en fait, s'appliquer aux 6 autres modèles.) Tous ces changements impliquent évidemment le regroupement de communautés et il est parfois difficile de bien saisir leur spécificité. Ces sept modèles sont :

1. Mettre l'accent sur la reconnaissance et le renforcement des centres de services (Fusion des villages, des communautés rurales et des DSL avec les cités et villes immédiatement adjacentes);
2. Créer des gouvernements locaux régionaux en milieu rural (Dans les régions rurales, fusionner les DSL et les villages pour créer de grands gouvernements régionaux);
3. Restructurer la province en municipalités régionales (Éliminer tous les DSL, municipalités et communautés rurales existantes en créant quelques grandes municipalités régionales);
4. Créer des entités de gouvernance locale nouvelles ou remaniées (Miser sur le concept de communautés d'intérêts pour créer de nouveaux gouvernements locaux respectant certains critères de viabilité);
5. Regrouper les DSL en entités gouvernementales locales (Regrouper les DSL en communautés rurales);

6. Établir une forme régionale de gouvernance et d'administration locales pour les DSL par l'intermédiaire des commissions de services régionaux actuelles (Regrouper les DSL sur la base des territoires de districts de services régionaux);
7. Définir des seuils de niveaux de service pour les services offerts à l'échelle locale et/ou régionale (Contraindre les gouvernements locaux à respecter des objectifs de rendement en fonction des besoins exprimés par les résidents et les intervenants).

### ***b) Collaboration***

Dans un contexte de ressources financières limitées et de déclin de la population dans plusieurs communautés, le maintien et le développement des services locaux pourraient bénéficier d'une collaboration accrue entre les gouvernements locaux. Plusieurs exemples inspirants existent ailleurs au pays et ce sont d'ailleurs ces exemples qui ont servi de référence dans la création des Commissions de services régionaux.

Le livre vert identifie trois options pour poursuivre les efforts dans la mise en place d'une collaboration à l'échelle locale et régionale :

1. Accroître la collaboration entre les collectivités et au sein des régions (Mise en commun des ressources humaines et financières pour diminuer le dédoublement des services);
2. Renforcer les Commissions de services régionaux (Élargir le mandat des CSR pour qu'elles puissent fournir des services supplémentaires);
3. Élaborer des normes de service et des paramètres pertinents à l'échelle provinciale et locale (Mesurer les niveaux de service offerts et établir des normes et des paramètres de services répondant aux attentes des contribuables).

### ***c) Aménagement du territoire***

Le livre vert identifie deux changements qui ont eu et peuvent avoir un impact majeur sur l'aménagement du territoire dans la province : la création des CSR et l'adoption de la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire.

Il mentionne ensuite les trois défis principaux dans ce domaine : le manque d'uniformité et de qualité dans les plans et la réglementation qui en découle, le fait que les DSL n'ont aucune obligation d'adopter un plan et le manque de collaboration entre la province, les régions et les collectivités locales.

Il souligne qu'il existe un certain consensus chez les différents intervenants sur la nécessité d'adopter une politique provinciale d'aménagement. Cette politique encadrerait les plans d'aménagement régionaux et locaux selon les principes de l'approche hiérarchisée recommandée par l'Association des urbanistes du Nouveau-Brunswick (2016).

Enfin, le livre vert propose quatre options pour alimenter les discussions sur ce sujet :

1. Offrir des outils supplémentaires et flexibles pour l'aménagement du territoire (Appui à la préparation des plans d'aménagement);

2. Mieux coordonner la planification des communautés urbaines, suburbaines et rurales grâce à une collaboration accrue entre les commissions de services régionaux et les gouvernements locaux (Approche hiérarchisée);
3. Fournir une approche plus cohérente en matière d'aménagement partout dans la province en définissant une norme de prestation minimale (Adoption d'une norme minimale pour assurer plus de cohésion);
4. Définir une orientation provinciale pour des questions précises d'aménagement du territoire en utilisant des déclarations d'intérêt provincial (Grandes orientations de la stratégie d'aménagement que doivent respecter les plans régionaux et locaux).

#### *d) Financement*

Après avoir identifié les principales sources de revenus des gouvernements locaux, le livre vert souligne le partage des recettes fiscales provenant de l'assiette fiscale foncière avec la province. On mentionne ensuite les autres particularités du modèle néo-brunswickois de financement et les défis que pose la comparaison de ce modèle à ceux des autres provinces canadiennes.

On peut imaginer différents changements dans la structure de financement des gouvernements locaux. Ils auront assurément un impact sur les recettes de la province et le fardeau fiscal des contribuables. Cinq options sont documentées dans le livre vert :

1. Diminuer l'impôt foncier provincial des biens résidentiels non occupés par leur propriétaire et des biens non résidentiels (Cette option pourrait rendre le système d'impôt foncier plus concurrentiel ou libérer de l'espace fiscal que pourraient occuper les gouvernements locaux);
2. Transférer une partie de la marge fiscale du gouvernement provincial aux gouvernements locaux (Selon cette option la province diminuerait ses recettes fiscales provenant de l'impôt foncier pour permettre aux gouvernements locaux d'augmenter leurs recettes autonomes);
3. Permettre une flexibilité à l'échelle locale en matière de taux et de classifications (Plutôt que d'utiliser la norme actuelle voulant que le taux d'imposition des biens non résidentiels soit égal à 1,5 fois celui des biens résidentiels, on pourrait utiliser un multiplicateur plus élevé de 1,6 ou un autre encore plus élevé. On pourrait aussi créer différentes classes de propriété pour les biens non résidentiels et appliquer un taux différent à chacune de ces classes.);
4. S'assurer que tous les types de propriétés dans les DSL contribuent aux coûts des routes locales par l'intermédiaire de l'impôt foncier (Il s'agit d'un moyen pour éliminer une partie de l'iniquité fiscale entre certains types de propriétés dans les DSL et les municipalités.);
5. Améliorer la technologie et la transparence pour les résidents et les gouvernements locaux pour rendre le système plus simple et plus clair (Dans le but d'améliorer la prise de décisions, on pourrait partager davantage d'informations entre les différents intervenants du modèle de gouvernance, par exemple sur les différentes étapes de la construction des bâtiments.).

L'approche adoptée par le gouvernement dans la rédaction du livre vert se comprend. Lorsqu'on lance une discussion sur une question aussi complexe, il faut limiter le nombre d'enjeux. Cela fait cependant en sorte

que des éléments importants sont négligés. Soulignons par exemple la question du partage des responsabilités entre la province et les municipalités. Nous abordons cet aspect de la réforme dans la section suivante.

## V. POSITION DE L'AFMNB

Le livre vert présente donc plusieurs options, certains diront trop, pour alimenter les discussions sur chacun des piliers thématiques. Un avertissement est donc nécessaire à ce sujet. Il faut être prudent dans l'analyse de ces options sans une évaluation complète de leurs répercussions sur les différents aspects de la vie d'une municipalité. Une évaluation informée est nécessaire afin de se positionner de façon éclairée.

Pour développer cette évaluation informée, l'AFMNB a procédé en adoptant le cheminement suivant. Elle a d'abord défini les grands principes sur lesquels l'Association s'appuie pour établir sa position. Ces principes se résument aux quatre éléments suivants :

### 1. Pleine municipalisation du territoire

Le modèle retenu doit assurer la pleine municipalisation du territoire du Nouveau-Brunswick. Chaque citoyen de la province doit pouvoir élire un gouvernement local. Il faut absolument que le processus de réforme de la gouvernance locale élimine cet important déficit démocratique. Ainsi, la pleine municipalisation doit viser le renforcement des gouvernements locaux regroupant des communautés d'intérêts.

### 2. Principes Chances égales pour tous

Le respect des principes du programme Chances égales pour tous doit être à la base de cette démarche. À ce sujet, le livre vert est clair en affirmant qu'il faut « assurer un traitement juste et équitable partout dans la province, ainsi que l'efficacité et la responsabilité » (p. 5).

### 3. Respect des communautés d'intérêts

La restructuration du modèle de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick exigera assurément le regroupement de certaines entités locales. Ces regroupements doivent, en autant que possible, respecter les communautés d'intérêts présentes sur le territoire.

### 4. Sélection d'un modèle viable

L'histoire récente de la province montre qu'il n'est pas facile de modifier en profondeur le modèle de gouvernance locale. Les bases du modèle actuel datent de plus de 60 ans. Il est donc impérieux de bien faire le travail et de créer des entités qui auront la capacité de s'épanouir dans le long terme.

Une fois les grands principes établis, il fallait s'entendre sur la méthodologie à privilégier pour évaluer les différentes options. Comme nous l'avons souligné plus haut, cette méthodologie a fait l'objet d'une discussion lors d'un forum virtuel organisé par l'Association. Nous avons alors opté pour une méthodologie



similaire à celle adoptée par le commissaire Finn et l'avons enrichie en y greffant un élément additionnel proposé par le ministère pour tenir compte du caractère dynamique de la réalité des gouvernements locaux.

Cette approche mise sur le respect de critères de viabilité qui déterminent les conditions à respecter dans la définition des limites territoriales des municipalités. En s'appuyant sur le rapport Finn et les travaux du ministère, nous avons utilisé trois critères contenant au total quatre éléments pour définir une municipalité durable :

- Municipalité représente une communauté d'intérêts;
- Taille de la municipalité :
  - o Assiette fiscale d'au moins 298 M\$ (Montant du Rapport Finn indexé par la hausse de la valeur de l'assiette fiscale dans la province);
  - o Population d'au moins 4 000 habitants;
- Capacité fiscale en croissance pour assurer la pérennité de la municipalité (Hausse de l'assiette fiscale suffisante pour financer l'augmentation des dépenses des services de base sans augmenter les taxes foncières).

Le recours à une approche fondée sur le respect de critères de viabilité a des conséquences importantes sur notre démarche. En effet, elle réduit le nombre d'options qu'il est nécessaire de documenter et mène au rejet de certaines options. C'est le cas pour trois options de structure proposée dans le livre vert. Les options 2 et 5 proposées dans le pilier « Structure » du livre vert, créer des gouvernements locaux régionaux en milieu rural et regrouper les DSL en entités gouvernementales locales, ne permettront pas de rencontrer les éléments quantitatifs de nos critères. Il en va de même pour l'option 3, restructurer la province en municipalités régionales, qui ne respecte pas le critère qualitatif des communautés d'intérêts. Pour des raisons culturelles, il serait difficile par exemple de convaincre les citoyens de Dieppe que leur ville ne correspond pas à leur véritable communauté d'intérêts et qu'ils se reconnaîtraient mieux dans la municipalité régionale du grand Moncton. Pour d'autres raisons, la même logique s'applique aux citoyens de Rothesay ou de Quispamsis. Quant à l'option 7, définir des seuils de niveaux de service pour les services offerts à l'échelle locale et/ou régionale, elle ne correspond pas à une réelle option de structure municipale. Ces seuils minimaux de services peuvent évidemment s'appliquer à toutes les six autres options.

Notre approche nous a donc conduits à documenter trois modèles qui se rapprochent des modèles 1 (mettre l'accent sur la reconnaissance et le renforcement des centres de services), 4 (créer des entités de gouvernance locale nouvelles ou remaniées) et 6 (établir une forme régionale de gouvernance et d'administration locales pour les DSL par l'intermédiaire des commissions de services régionaux actuelles).

### ***a) La position de l'AFMNB sur chacun des quatre piliers***

Notre démarche ayant été présentée, nous pouvons maintenant définir notre position sur chacun des quatre piliers du livre vert.

#### **1. Structure**

Nous avons fait une évaluation détaillée des trois options suivantes de structure municipale : i- la création de 12 municipalités en groupant les DSL des DSR (équivalent au modèle 6 du livre vert), ii- la mise à jour de la proposition de réorganisation de la gouvernance locale du rapport Finn (2008), i.e. la création de 53

municipalités issues du regroupement des municipalités, communautés rurales et DSL (équivalent au modèle 4 du livre vert), et iii- la création de 104 municipalités en regroupant les gouvernements locaux actuels et les DSL avoisinants accompagnée de la mise en place de 53 conseils intermunicipaux responsables de la gestion de certains services (équivalent au modèle 1 du livre vert). L'évaluation détaillée est disponible dans Leclerc et Desjardins (2021).

Pour la première option, nous sommes arrivés à la conclusion que ce modèle devrait être rejeté. Lorsque nous soumettons ce modèle à nos critères de viabilité, nous concluons que :

- Il serait difficile de défendre le point de vue que les 12 municipalités créées en regroupant les DSL des DSR correspondraient à de réelles communautés d'intérêts. Un chapelet de petits ilots dispersés sur un large territoire ne constitue pas une communauté d'intérêts;
- Pour les deux critères liés à la taille, nous constatons que toutes les municipalités, à l'exception d'une, respectent le critère de 4 000 habitants. Du côté de l'assiette fiscale, tous les regroupements régionaux de DSL respectent ce critère, à l'exception encore une fois d'un regroupement;
- Quant à la croissance de l'assiette fiscale, elle a, dans les DSL, été nettement inférieure à celle des dépenses. Les DSL ont été contraints d'augmenter leur taux de taxation pour, entre autres, compenser ce déséquilibre;

Selon nous, ces municipalités n'ont pas d'avenir dans le contexte actuel du Nouveau-Brunswick. C'est tenté de régler les problèmes auxquels sont confrontées les communautés locales actuellement en misant sur le maillon le plus faible du système, les DSL. En somme, il s'agit d'une initiative vouée à l'échec.

La publication récente du texte de Taylor et Taylor (2021) nous amène à revenir sur un modèle qui a été plusieurs fois mentionné comme une option possible de réorganisation des DSL, le modèle de la Colombie-Britannique. Selon ce modèle, les DSL de chaque CSR seraient regroupés en 4 districts électoraux, au total 48 districts dans les 12 CSR. À l'élection municipale, un représentant serait élu dans chacun de ces districts. Pour tenir compte de la répartition de la population et de l'assiette fiscale, les votes seraient pondérés. Au total, les représentants des DSL représenteraient 28% des directeurs des CSR et contrôleraient 31% des votes. Le taux de taxation dans les régions non incorporées serait le même dans chaque district électoral et dépendrait des services offerts dans les différents districts.

Le texte de Taylor et Taylor (2021) ne fait pas d'analyse détaillée des répercussions financières de ce modèle pour les contribuables des DSL. Il ne précise par non plus comment se prendrait les décisions sur les services municipaux offerts dans les districts électoraux, ni comment ces districts compenseraient les municipalités pour la consommation de leurs services.

Selon nous, la transposition aux DSL du Nouveau-Brunswick du modèle de la Colombie-Britannique ne représente pas une option intéressante, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, les réalités sont très différentes d'une province à l'autre. En Colombie-Britannique, ce modèle a été adopté parce qu'il était bien adapté à une population rurale dispersée et éloignée des centres urbains. Au Nouveau-Brunswick, une part importante de la population des DSL vit près des centres urbains et la taille de la province fait que la distance entre les DSL et les municipalités est faible. Pour cette raison, nous devons concevoir un modèle qui répond aux besoins et à la réalité des Néo-Brunswickois. Ensuite, on se retrouve avec un modèle relativement complexe pour une province de 784 000 habitants. Nous aurions encore aux conseils des CSR des représentants municipaux appuyés par des gouvernements locaux et des élus de districts électoraux sans

soutien réel. Ce déséquilibre risque de paralyser le travail des CSR à long terme et de réduire leur efficacité. Troisièmement, nous cherchons un modèle qui renforce la démocratie locale dans la province. Sous cet angle, le modèle de la Colombie-Britannique est très décevant. En général, on observe un faible taux de participation aux élections des représentants des districts électoraux. Par exemple, à l'élection de 2018, ce taux était inférieur à 20% et plusieurs représentants ont été élus par acclamation (BC Municipal Election Results 2018). Enfin, comme nous l'avons mentionné plus, il est difficile d'évaluer l'impact financier de cette réforme et l'utilisation des services municipaux sans y contribuer continue. En résumé, ce modèle n'est tout simplement pas une option viable à long terme.

Pour le troisième modèle, la création de 104 municipalités accompagnée de la mise en place de conseils intermunicipaux, nous arrivons à la même conclusion. Ce modèle est rejeté pour les raisons suivantes :

- La participation obligatoire de nombreuses municipalités à un conseil intermunicipal ajoute de la complexité au modèle de gouvernance locale. L'absence de pouvoir de taxation de ces conseils peut en limiter l'efficacité;
- Plusieurs petites unités ne respectent pas les critères de viabilité retenus, même s'ils sont généralement respectés à l'échelle des territoires des conseils intermunicipaux;
- Cette instabilité financière de petites unités peut conduire au statu quo et paralyser le développement de nouvelles initiatives à l'échelle locale;
- Dans ce modèle, les citoyens croiront que seuls les DSL sont affectés par les changements. Il faut se rappeler que ce modèle provoque le regroupement forcé des DSL.

Le modèle retenu par nos membres lors de l'assemblée générale extraordinaire tenue en avril dernier est une version révisée du modèle proposé par le commissaire Finn en 2008. Le modèle que nous avons évalué propose la création de 53 municipalités regroupées en 12 CSR. Trois services s'ajoutent aux responsabilités municipales : les routes régionales des municipalités et les routes locales et régionales des DSL, le développement local et l'intégration des nouveaux arrivants. Pour financer ces nouveaux services, la province libère de l'espace fiscal sur les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et les propriétés non résidentielles, espace fiscal qui pourra être occupé en partie ou en totalité par les municipalités.

Nous avons retenu ce modèle pour les raisons suivantes :

- Toutes les communautés sont impliquées dans le changement. Aucune ne peut affirmer qu'elle n'est pas concernée;
- Le modèle assure la pleine municipalisation de la province. Il met un terme à la gouvernance des territoires des DSL sans élection d'un gouvernement;
- Il s'appuie sur les éléments forts du modèle actuel de gouvernance locale, les gouvernements locaux;
- À quelques exceptions près, en créant des unités de gouvernance locale respectant les critères de viabilité, il développe des unités locales ayant la capacité financière d'assurer leur développement futur;

- En regroupant les DSL et les 104 gouvernements locaux actuels en 53 municipalités, il diminue le ratio d'endettement des municipalités;
- Il permet aux nouveaux gouvernements locaux de prendre en charge de nouvelles responsabilités comme le développement local et l'intégration des nouveaux arrivants;
- Il permet aussi de corriger les iniquités fiscales entre les municipalités et les DSL, et l'adoption de taux différenciés reflétant des niveaux de service différents;
- L'ajout de certaines responsabilités nouvelles pour les gouvernements locaux serait perçu comme un gain important pour les communautés locales;
- Enfin, sur le plan financier, le transfert d'espace fiscal aux municipalités crée un contexte financier favorable.

## 2. Collaboration

Nous sommes globalement en accord avec le constat du livre vert. La collaboration entre les municipalités à l'échelle sous-régionale ou régionale demeure l'un des moyens pour utiliser de façon efficiente les ressources dont disposent les municipalités.

Cependant, pour que cette stratégie fonctionne, des changements sont nécessaires. D'abord, il faut régler la question de la gouvernance locale. La situation actuelle (absence de pouvoir décisionnel pour les représentants des DSL et grande diversité de capacité financière pour les municipalités dont le poids relatif bloque les décisions) tend à limiter l'efficacité des CSR. Nous avons ainsi à notre disposition un outil au grand potentiel, mais qui peut difficilement s'exprimer dans le modèle actuel de gouvernance locale. C'est pourquoi, selon nous, une solution globale, intégrant tous les aspects de la gouvernance locale et régionale, est nécessaire.

L'autre aspect de cet enjeu se trouve du côté des responsabilités des CSR. Il faudra bien réfléchir aux nouvelles responsabilités qui pourraient être ajoutées aux fonctions actuelles. On peut penser par exemple au développement local, au transport collectif et à l'immigration<sup>1</sup>.

## 3. Aménagement du territoire

Le dossier de l'aménagement du territoire est complexe. On s'entend sur l'importance de lutter contre l'étalement urbain pour réduire les GES et que seule une densification de la population permettra de réduire les pressions à ce niveau. On s'entend aussi sur le fait qu'il serait une erreur d'opposer les urbains, les

---

<sup>1</sup> Dans le dossier de l'immigration, il est important selon nous de distinguer l'accueil de l'intégration des nouveaux arrivants. L'accueil peut référer à des responsabilités plus techniques et d'ordre logistique (transport, logement, information générale), alors que l'intégration est de nature communautaire. Le partage de ces deux responsabilités entre la CSR et les municipalités pourra varier d'une région à l'autre. Certaines régions décideront de gérer l'ensemble de ce dossier à l'échelle régionale et d'autres à l'échelle locale. Enfin, d'autres régions choisiront de partager ce dossier en accordant la responsabilité de l'accueil à la CSR et de l'intégration des nouveaux arrivants aux municipalités.



résidents des banlieues et les ruraux. Il faut plutôt promouvoir une vision intégrée du territoire reconnaissant l'interdépendance.

Selon les intervenants, le manque de leadership de la province a conduit à une absence d'homogénéité et de cohésion (diversité des règlements, absence de plan d'aménagement dans plusieurs DSL et d'indicateurs de prestation minimale). À cela s'ajoute une absence de capacité de gestion dans un grand nombre d'unités locales. Pour réussir la cohésion et l'harmonisation, il faut au préalable réformer la gouvernance locale : pleine municipalisation, réduction du nombre d'intervenants et développement d'une capacité d'intervention.

Il semble y avoir un consensus général en faveur de l'approche hiérarchisée proposée par l'Association des urbanistes. Ainsi, il est important que la province adopte une politique générale d'aménagement du territoire, politique qui encadrera le travail à l'échelle régionale et locale. Un calendrier précis devrait aussi prévoir la révision de ces différents éléments (politique provinciale et plans régionaux et locaux).

Le partage des responsabilités entre les CSR et les municipalités devra être précisé. Les dossiers régionaux devraient relever du plan de la CSR (environnement, gestion des bassins versants, transport collectif, changements climatiques, etc.) et les dossiers locaux des municipalités (permis, zonage, renforcement des exigences au niveau de la qualité des plans locaux en appliquant par exemple l'urbanisme certifié, etc.).

Les municipalités auront besoin de davantage d'outils pour assurer l'application des arrêtés. On pense par exemple au pouvoir d'amende et à la création d'un tribunal municipal pour traiter les plaintes.

La collaboration avec les autres ministères représente une barrière au développement dans certaines situations. Par exemple, la gestion des terrains excédentaires ou des routes régionales par le ministère du Transport et des Infrastructures peut limiter le développement des municipalités.

Soulignons enfin que des ressources devront être consacrées à l'éducation et à la sensibilisation des citoyens. La perception qu'il n'y a pas de réglementation demeure présente. Une surveillance plus étroite devra accompagner cet effort.

#### 4. Financement

Nous voulons concentrer nos arguments sur six éléments dans le dossier du financement des services municipaux.

Premièrement, il est important que les citoyens des DSL paient pour les services dont ils bénéficient. Nous croyons qu'il existe une problématique à ce sujet dans les deux éléments suivants. D'abord, la taxe foncière des DSL ne couvre pas l'ensemble des dépenses provinciales pour les routes, l'administration générale et la gestion des services dans les DSL. Ensuite, les citoyens des DSL utilisent des services municipaux sans contribuer directement à leur financement. On pourra régler ce problème en regroupant des DSL avec une municipalité et en ajustant les taux d'imposition.

Deuxièmement, les discussions sur le financement des services doivent se faire en parallèle avec celles sur le partage des responsabilités. Si par exemple la province accepte de transférer aux nouvelles municipalités la responsabilité des routes régionales dans les municipalités et des routes dans les DSL, une évaluation complète du coût de cette nouvelle responsabilité devra se faire.

Troisièmement, la composante augmentation du facteur multiplicatif de l'option 3 devrait être rejetée selon nous. Si la réforme du modèle de gouvernance locale est accompagnée d'un transfert de responsabilités vers les municipalités, ce changement doit être suivi d'un transfert d'espace fiscal de la province vers les municipalités. Dans nos travaux, nous avons évalué l'impact des éléments suivants : le transfert de la totalité de la taxe sur les propriétés résidentielles non occupées par le propriétaire et le transfert de l'équivalent de 0,75 \$ du taux de 2,25 \$ par tranche de 100 \$ appliqué aux propriétés non résidentielles.

Quatrièmement, le transfert d'espace se justifie aussi par l'ajout de nouvelles responsabilités aux cahiers de charge des municipalités. On peut penser par exemple aux dépenses liées aux mesures d'ajustement aux changements climatiques et de gestion des actifs.

Cinquièmement, il sera important d'inclure dans le projet de transformation du modèle de gouvernance locale, une clause de compensation des entités perdantes au point de vue du financement. Il ne faut pas que certaines entités soient pénalisées financièrement par une décision provinciale de changement de modèle.

Enfin, dépendant du modèle qui sera choisi, il sera de la responsabilité des conseils municipaux d'établir leur grille de taux d'imposition. À cet égard, plusieurs options sont disponibles et la décision ultime reviendra aux élus. L'augmentation récente du prix des maisons n'étant pas généralisée à l'ensemble de la province, on comprend que certaines municipalités disposeront de plus de marge de manœuvre que d'autres.

#### ***b) Position des membres***

Nous avons présenté plus haut le processus décisionnel adopté par l'Association dans la définition de sa position. Ainsi, lors d'une assemblée générale spéciale tenue en visioconférence le mercredi 7 avril 2021. Lors de cette assemblée les délégués présents ont voté, à forte majorité, pour que l'Association propose l'adoption d'un modèle correspondant au modèle Finn revisité. Il s'agit, selon nos membres, de la seule option qui offre un modèle d'avenir pour la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Cette option respecte les communautés d'intérêts actuelles, offre un cadre financier durable, règle la question de la gestion des routes régionales et locales et donne aux municipalités des responsabilités additionnelles pour assurer leur développement futur. Elle présente aussi suffisamment de souplesse pour permettre le traitement de situations démographiques et géographiques particulières.

Ce modèle implique des transformations majeures et des sacrifices pour l'ensemble des communautés. Il représente l'option la mieux adaptée aux besoins actuels et futurs des communautés d'intérêts au Nouveau-Brunswick.

L'AFMNB a donc reçu le mandat de ses membres de pousser plus loin la négociation avec le gouvernement provincial pour finaliser la mise en œuvre de cette option.

## VI. CONCLUSION

Les recherches récentes sur le modèle actuel de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick ont démontré qu'il n'était pas durable, tant sur le plan financier que sur celui de la démocratie et de l'offre de services locaux en quantité et en qualité acceptable pour la population. Il est donc nécessaire de trouver *un* modèle qui permettrait de corriger ces lacunes et de créer un *environnement fiscal équitable* pour l'ensemble de la population.

Cette réflexion sur le modèle de gouvernance souhaitable se fait alors que nous observons aussi une ouverture aux changements dans nos communautés. Alors que les propositions du commissaire Finn avaient été rejetées en 2008, elles sont aujourd'hui perçues comme correspondant à un modèle de gouvernance solide et prometteur. Plusieurs facteurs expliquent ce changement d'attitudes. D'abord, la stratégie de changements à la pièce adoptée par la province a conduit à des résultats décevants. Cette stratégie n'a pas réglé les problèmes fondamentaux d'un grand nombre de petites entités qui ne rencontrent pas les critères de viabilité utilisés dans ce mémoire. Ensuite, les communautés ont vécu des transformations majeures dans la structure de livraison de plusieurs services (éducation, santé, finances, commerce de détail, etc.) et dans les moyens de communication. Ces changements ont progressivement redéfini les communautés d'intérêts et l'échelle à laquelle s'organise la vie sociale dans les communautés.

Il faut miser sur l'ouverture d'esprit des communautés et ne pas laisser passer cette opportunité. Cependant, il faut aussi reconnaître qu'il y a des limites aux changements acceptables. Il faut reconnaître que l'option privilégiée devra passer le test de l'acceptabilité sociale qui doit être évaluée sous l'angle de la limite de l'ouverture au changement. Il y a des réalités auxquelles il est préférable de ne pas s'attaquer. Par exemple, il pourrait paraître souhaitable de créer dans le grand Moncton et le grand Saint-Jean deux municipalités régionales. Cependant, cette option est inacceptable pour les contribuables de Dieppe ou de Rothesay et Quispamsis. Tenter d'imposer ce type de changements risque de faire complètement déraiper le processus d'adoption d'un nouveau modèle de gouvernance locale dans la province.

Nous croyons que l'option retenue par l'AFMNB, le modèle Finn revisité, atteint le juste équilibre entre les changements nécessaires à la création d'un modèle durable et des changements qui nous positionneraient du côté des propositions socialement inacceptables. Elle a aussi l'avantage d'aborder le problème globalement et de fournir une solution intégrée.

Il serait malheureux de voir le gouvernement adopter une solution qui aurait comme seul impact de municipaliser l'ensemble de la province en regroupant les DSL en municipalités, peu importe le nombre choisi, ou encore en transférant la responsabilité de leur administration aux CSR en élisant quelques représentants au suffrage universel. Même si ces options pourraient éliminer en partie l'iniquité fiscale entre les résidants des DSL et des municipalités, elles focalisent la pression sur une partie seulement de la population et ne règlent pas la question de la capacité réelle des autres municipalités.

Des travaux additionnels seront nécessaires pour finaliser le modèle, par exemple du côté de la formule de péréquation et de l'estimation du coût de réfection et d'entretien des routes transférées aux municipalités. Nous espérons que le gouvernement acceptera d'effectuer ces travaux et de négocier avec les différents intervenants une nouvelle entente globale sur la création du nouveau modèle de gouvernance au Nouveau-Brunswick. Cette entente devra prévoir un cadre de transition pour assurer une mise en place harmonieuse du nouveau modèle de gouvernance locale.



## Bibliographie

Belliveau, Gérard, Pierre-Marcel Desjardins et André Leclerc. 2020. *L'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick : le temps d'agir*. Rapport sur la fiscalité municipale au Nouveau-Brunswick. Centre d'expertise en gouvernance locale. Petit-Rocher : AFMNB. [https://ba1bd2c4-c8e5-4b7c-841a-d7823c977409.usrfiles.com/ugd/ba1bd2\\_7c11bf6cf7194fdeb2bbf7de7bdbc5fb.pdf](https://ba1bd2c4-c8e5-4b7c-841a-d7823c977409.usrfiles.com/ugd/ba1bd2_7c11bf6cf7194fdeb2bbf7de7bdbc5fb.pdf). 69 pages.

Finn, Jean-Guy. 2008. *Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables : plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick*. Rapport du commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale. Novembre 2008. 212 pages.

Leclerc, André et Pierre-Marcel Desjardins. 2021. *L'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick : Les différentes options à l'étude*. Rapport sur la fiscalité municipale au Nouveau-Brunswick. Centre d'expertise en gouvernance locale. Petit-Rocher : AFMNB. [https://1428e75b-c664-4071-b490-1759a01e86b7.filesusr.com/ugd/c7710c\\_abef09d7902a4e72bde158187a32ed84.pdf](https://1428e75b-c664-4071-b490-1759a01e86b7.filesusr.com/ugd/c7710c_abef09d7902a4e72bde158187a32ed84.pdf). 85 pages.

New Brunswick Association of Planners (en collaboration avec Dillon Consulting). 2016. *Building A Business Case: Modernizing New Brunswick's Planning Framework*. <https://atlanticplanners.org/wp-content/uploads/2019/07/NBAP-Building-a-Business-Case-Modernizing-NBs-Planning-Framework-ETF-2015.pdf>. 41 pages.

Nouveau-Brunswick. Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. 2016. *Outil servant à mesurer la viabilité des administrations locales*, Fredericton: MEGL.

Taylor, Zack et Jon Taylor. 2021. *Representative Regionalization: Toward More Equitable, Democratic, Responsive, and Efficient Local Government in New Brunswick*. Research Report #4. London, ON: Centre for Urban Policy and Local Governance, Western University. <https://ir.lib.uwo.ca/urbancentre-reports/5>.