

L'autonomie chimérique des municipalités québécoises

Pierre J. Hamel

Number 768, October–November 2013

Politique municipale : sortir du cul-de-sac

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/70206ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Centre justice et foi

ISSN

0034-3781 (print)

1929-3097 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Hamel, P. J. (2013). L'autonomie chimérique des municipalités québécoises. *Relations*, (768), 13–15.

L'autonomie chimérique des municipalités québécoises

Les municipalités québécoises sont à l'étroit : elles ont des compétences réduites et dépendent grandement des impôts fonciers qu'elles prélèvent. Leur faible marge de manœuvre budgétaire peut les placer à la merci des promoteurs immobiliers qui proposent de « beaux projets » en faisant miroiter des recettes fiscales supplémentaires.

PIERRE J. HAMEL

Par rapport à l'ensemble des municipalités occidentales, les municipalités québécoises sont à la fois les plus « légères » – celles qui gèrent la moins grande proportion de l'ensemble des dépenses publiques – et, en principe, les plus autonomes. Mais, en fait, cette autonomie proclamée est relativement illusoire : c'est une chimère, entre rêve et cauchemar. Autant on peut parfois fantasmer sur les innovations astucieuses que permettrait l'autonomie municipale, autant on peut redouter les dérives

mafieuses d'administrations locales autonomes, laissées à elles-mêmes, sous la coupe de tyranneaux sans contrôle.

DES MUNICIPALITÉS JADIS PUISSANTES

Dans les années 1960-1970, le maire Jean Drapeau régnait sur Montréal, une métropole en pleine expansion pendant la période faste des Trente glorieuses. Il avait d'abord été élu dans la foulée d'une enquête sur la corruption et la « moralité ». À l'époque, le conseil municipal de Montréal était tellement puissant et autonome qu'il a pu décider seul, en 1961, de construire un métro (3 lignes, 16 kilomètres de tunnels et 26 stations). Il en a dessiné le tracé à sa guise, puisque la Ville de Montréal le finançait entièrement seule, sans subvention à quémander, donc sans permission à demander, ni compromis, ni concertation, ni négociation à faire avec qui que ce soit. L'économie était prospère et, comme on se souciait peu de l'entretien des infrastructures existantes, tout l'argent neuf (provenant des impôts sur les nouveaux immeubles) pouvait être investi dans de nouveaux projets. Même s'il faut saluer la décision audacieuse de construire un métro – sans lequel Montréal aurait peut-être connu le sort de la plupart des grandes villes nord-américaines, avec un centre-ville tout à l'auto, désert après

la fermeture des bureaux et entouré de quartiers hyper-pauvres –, il faut se souvenir que ces décideurs estimaient qu'il ne fallait pas « abuser de la démocratie ». Ils n'hésitèrent pas à se lancer dans des aventures parfois très coûteuses (comme le Stade olympique), en usant de stratagèmes financiers douteux qui grèvent encore les finances publiques aujourd'hui (par exemple, le long congé auto-octroyé de cotisations patronales aux fonds de retraite des employés de la Ville). Il fut donc une époque (pas si lointaine après tout) où les municipalités québécoises disposaient de bien plus de ressources que maintenant.

Depuis les années 1960, les élites locales traditionnelles ont été bousculées par la montée en puissance d'un État contrôlant, mais aussi par les luttes urbaines des années 1970, par lesquelles les citoyens revendiquaient notamment davantage de transparence et de consultation. Parallèlement, la fonction publique locale s'est professionnalisée et elle est plus compétente, mais on en a réduit les effectifs et on doit davantage faire appel au privé, avec parfois des dérapages dont on commence à saisir l'ampleur. Cette

L'auteur est professeur-chercheur à l'Institut national de recherche scientifique – Urbanisation, Culture et Société (INRS-UCS)



Photo : © Pierre Crépô



Photo : © Pierre Crépô

évolution a été bien réelle, mais sans changement véritable. Le monde municipal demeure un milieu plutôt conservateur. On pourrait d'ailleurs citer plusieurs maires d'aujourd'hui qui se comportent comme des roitelets duplessistes et que certains comparent à Drapeau, mais sans l'envergure du personnage, et surtout sans les immenses moyens dont il disposait. Avec les ressources réduites de nos jours, de très rares maires se démarquent de façon positive. Rares sont les Colette Roy Laroche, celle qui s'est révélée une grande leader lors de la tragédie de Lac-Mégantic; rares sont ceux qui réussissent à orchestrer le redressement de leur collectivité dévitalisée, comme l'a fait le maire de Saint-Joachim-de-Shefford, avec son complexe commercial flamboyant neuf (restaurant, épicerie et pompe à essence) et, surtout, avec son école primaire publique homologuée « internationale » (en milieu rural!), qui attire de nouveaux résidents. Chose certaine, n'est pas Jean-Paul L'Allier qui veut : on associera volontiers à son nom le spectaculaire re-développement du quartier Saint-Roch, notamment, mais aussi la remarquable (mais peut-être éphémère) expérience de démocratie « hyperlocale » des conseils de quartier, même si cette dernière était davantage le fruit de l'action politique du parti auquel il s'était associé.

DES RESPONSABILITÉS ET DES RESSOURCES RÉDUITES

Nulle part une municipalité ne vote les lois qui la régissent ni ne bat monnaie. Mais au Québec, c'est pire encore : les municipalités sont des « créatures » du gouvernement national et, d'ailleurs, on ne les désigne même pas du terme « gouvernement local » mais bien par celui d'« administration municipale ». Les municipalités québécoises gèrent une part limitée des dépenses publiques. Leurs responsabilités demeurent confinées à certains services de proximité : les transports (voirie et transport en commun), la sécurité publique (services des incendies et police), l'environne-

ment (eaux et déchets) et les loisirs et la culture. Et encore, ces compétences ne sont pas toutes obligatoires – ainsi, une municipalité n'est pas obligée d'assurer un service d'aqueduc. En revanche, si elle choisit d'exercer l'un de ses pouvoirs facultatifs, elle doit respecter toute une série de normes – l'eau doit être vraiment potable, par exemple.

Ailleurs dans le monde, les municipalités en font souvent davantage qu'ici, notamment avec des services fournis par des sociétés paramunicipales s'occupant des eaux et du transport en commun, mais aussi de la distribution du gaz et de l'électricité (de nombreux *Water and Power* nord-américains), de la climatisation et du chauffage (les réseaux souterrains de chaleur et de froid urbains), du téléphone, de la télévision par câble, de l'accès à Internet (certains *stadtwerke* – ateliers municipaux – européens), des « popotes roulantes » pour les aînés (en France), etc. Au Québec, 80 municipalités et coopératives opéraient un service de distribution d'électricité avant 1962 et presque toutes l'ont vendu à Hydro-Québec; il ne reste plus qu'une seule coopérative et neuf municipalités à ne pas avoir succombé aux charmes de la nationalisation.

Certains pays confient également aux municipalités d'importantes responsabilités en matière d'éducation, de santé et de services sociaux – sans même parler de ces villes qui sont en même temps des États (comme certaines villes allemandes) ou des départements (comme Paris). En Suède notamment, les municipalités gèrent ainsi les deux tiers des dépenses publiques du pays, pendant que les municipalités québécoises ne pèsent que pour 10% du total. Plus étonnant encore, dans quelques grandes villes suédoises, les arrondissements gèrent les deux tiers des dépenses municipales. Ainsi, au total, près de la moitié des dépenses publiques passent par ces arrondissements, qui obtiennent l'essentiel de leur budget sur la base de montants octroyés *per capita* et qui assument nombre de services (écoles, garderies, services sociaux, etc.). Bien entendu, le fait de devoir

se conformer à des normes et cahiers de charge détaillés vient grandement limiter la marge de manœuvre des arrondissements. Mais il n'en demeure pas moins qu'en augmentant considérablement la voilure, on développe une capacité d'action non négligeable à l'échelon local.

En comparaison avec leurs homologues suédoises, les municipalités québécoises sont peut-être plus autonomes – moins contraintes par des normes dictées par l'État –, mais elles ne peuvent compter que sur leurs propres moyens. Les transferts gouvernementaux ont fondu brusquement en 1979-1980, lors de la dernière grande réforme des finances publiques locales, la réforme Parizeau, qui détermine les lignes de force encore aujourd'hui. Ce qu'on voulait faire à l'époque, c'était approfondir l'autonomie fiscale des municipalités de manière à leur confier éventuellement plus de responsabilités, tout en les incitant à la plus grande rigueur : faites ce que bon vous semble, mais n'attendez pas de subvention, car vous payerez pour tout. On a donc fait en sorte que les municipalités puissent accroître davantage

Les municipalités québécoises sont peut-être plus autonomes – moins contraintes par des normes dictées par l'État –, mais elles ne peuvent compter que sur leurs propres moyens.

leur impôt foncier, en amenant les commissions scolaires à diminuer le leur. Les revenus autonomes des municipalités se sont accrus : ils constituaient les trois quarts de leur budget jusqu'en 1979, ils en fournissent maintenant près de 90%. Mais en contrepartie de cette diminution des impôts fonciers scolaires, il fallait bien entendu que le gouvernement augmente ses transferts vers les commissions scolaires, compensant pour leurs ressources fiscales insuffisantes. Le budget québécois pour 2013-2014 est venu sabrer (encore) dans ces transferts, obligeant les commissions scolaires à augmenter leur impôt ; avec ces hausses parfois importantes, les municipalités sont encore plus coincées qu'au départ, face à des contribuables qui voient gonfler les impôts fonciers, scolaire et municipal.

DES CONTRÔLES GOUVERNEMENTAUX RESSERRÉS

Depuis quelques années, les municipalités québécoises doivent également faire face à un resserrement des contrôles exercés par divers ministères. Prenons le cas de la réhabilitation des infrastructures, par exemple, pour laquelle le gouvernement accorde un soutien incitatif aux municipalités, avec des programmes où les gouvernements supérieurs offrent conjointement de prendre en charge une partie plus ou moins importante de la facture. Ces programmes sont nécessaires, car il faut bien leur dorer la pilule pour que les municipalités investissent dans leurs infrastructures : d'une part, les municipalités demeurent libres de les rénover ou non et elles ont facilement ten-

dance à reporter à plus tard ce qui ne paraît pas urgent ; d'autre part, il leur sera toujours plus intéressant d'inaugurer une nouvelle patinoire que d'investir la même somme pour améliorer le réseau d'égouts. Mais avec le resserrement des contrôles, il n'est plus suffisant pour les municipalités de présenter au Ministère un bon dossier. Il vaut mieux désormais que la priorisation des travaux à réaliser ait été faite non plus selon ce qu'elles estiment être leurs besoins, mais bien selon une stratégie d'évaluation objective – en fait, selon les critères du Ministère. Pour cela, on leur propose de suivre un cheminement précis, détaillé étape par étape dans un guide prévu à cet effet, auquel on ajoutera parfois un « Complément explicatif au Guide... ». Il est parfois obligatoire de suivre la démarche proposée alors que, dans d'autres cas, c'est tout de même très fortement recommandé. Les transferts vraiment inconditionnels ont disparu et ce sont maintenant des transferts de plus en plus étroitement conditionnels. Le gouvernement semble donc dire à ses « partenaires » municipaux : vous faites ce que vous voulez, à la seule condition que ce soit exactement comme je veux...

Certes on ne peut pas toujours blâmer les « bureaucrates » de Québec, soucieux de la bonne utilisation des deniers publics, et on comprend qu'ils se méfient de municipalités qui ont souvent tendance à prendre leurs aises avec la réglementation. Ainsi, on ne compte plus les démarches trop souvent victorieuses de municipalités ratourees et tenaces qui cherchent à faire plier la Commission de protection du territoire agricole pour obtenir le dézonage d'une terre agricole en friche soumise à la spéculation, pour permettre la construction d'immeubles qui généreront davantage de recettes fiscales, même si le terrain se trouve (un peu) en zone inondable. La bureaucratisation est un phénomène répandu dans tous les domaines ; les façons de s'en accommoder ou de contourner les règles fournissent un matériel des plus intéressants pour les sociologues. Mais il faut saluer les efforts remarquables de certains fonctionnaires municipaux qui en viennent même à développer une réelle expertise dans l'art de bien remplir un formulaire pour que le projet soit accepté et que le financement soit accordé, tout en se dégageant une marge de manœuvre : c'est de bonne guerre.

Cantonnées à l'impôt foncier, les municipalités sont amenées à accepter (presque) tout ce qui serait susceptible d'accroître la richesse foncière : toute proposition de « développement » est a priori intéressante – à condition de ne pas regarder les conséquences à long terme et les coûts qui lui sont associés. Dans ces circonstances, il ne faut pas se surprendre que certains entrepreneurs reconnaissants offrent des cadeaux pour récompenser les efforts de quelques élus ou fonctionnaires qui ont facilité la réalisation de leurs projets, vus au demeurant comme étant bénéfiques pour « tous » : plus de profits pour ces promoteurs et plus de recettes fiscales pour la municipalité! ●

1. P. J. Hamel et È. Arcand, « Le développement et le maire : l'occasion fait le larron? », *Nouveaux cahiers du socialisme*, n° 10, 2013, pp. 62-74.