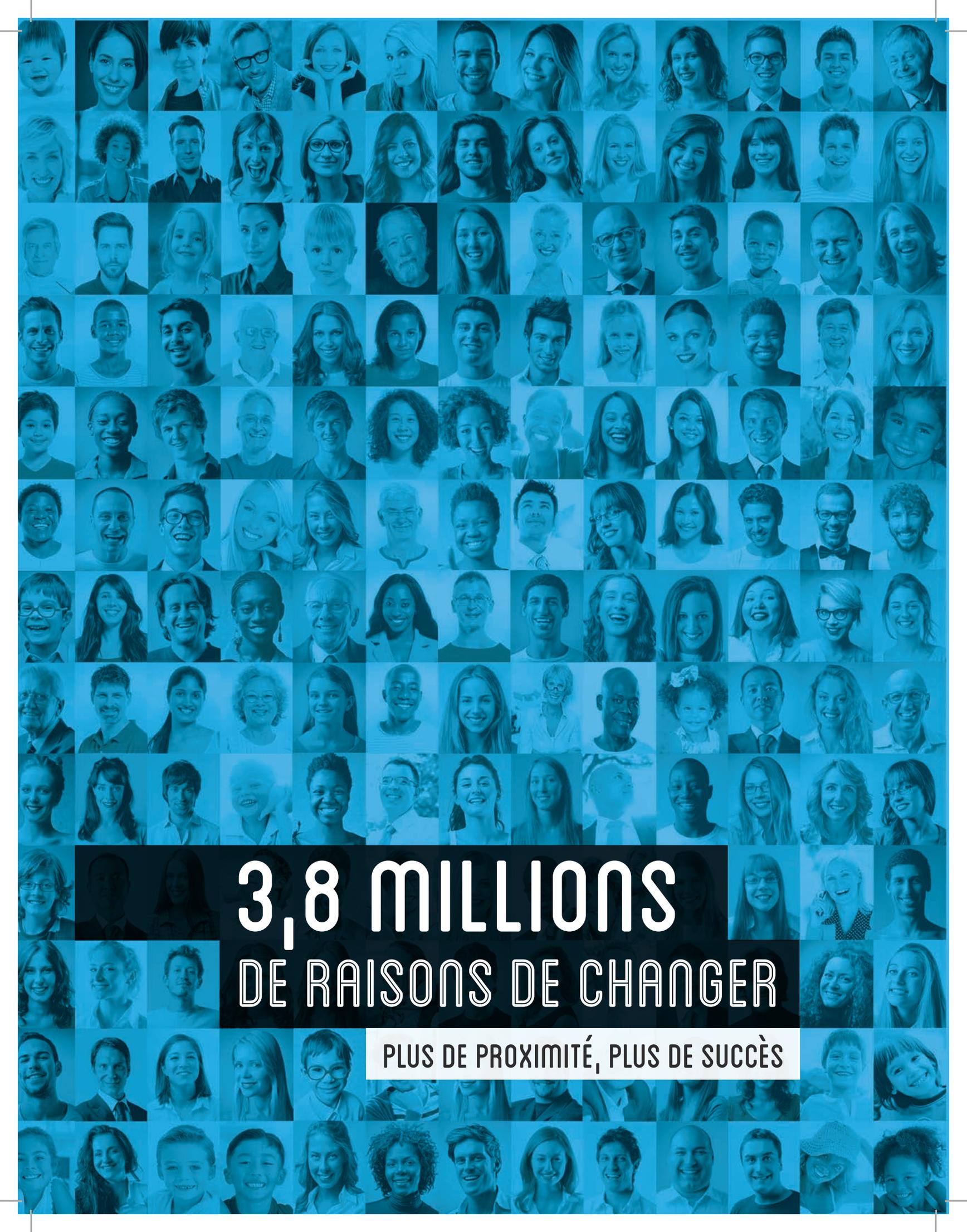




FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

UNE GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

*Miser sur l'intelligence des collectivités
pour l'occupation et la vitalité réussies
de tous les territoires du Québec*



3,8 MILLIONS
DE RAISONS DE CHANGER

PLUS DE PROXIMITÉ, PLUS DE SUCCÈS



C'est avec beaucoup de fierté qu'à titre de président de la Fédération québécoise des municipalités (FQM), je vous présente cet ouvrage phare sur la gouvernance de proximité. Il s'agit d'une mise à jour importante des travaux faits par la FQM au cours des trente dernières années et du fruit d'une large consultation auprès des membres de la Fédération. Les travaux réalisés sont encourageants et démontrent que le milieu municipal est plus que jamais mobilisé pour accueillir de nouvelles compétences leur conférant le pouvoir de mieux faire.

Permettez-moi de remercier le docteur Bernard Vachon, l'auteur principal de cet ouvrage, qui a su relever avec brio le défi de dresser un État des lieux d'une question qui, si elle figure dans l'actualité depuis plus de trente ans, continue de générer nombre de discussions et réflexions. Plus remarquable encore, il présente une marche à suivre des réformes à entreprendre pour assurer la réussite de nos territoires. De quoi faire de ce document un ouvrage de référence incontournable pour le milieu municipal comme pour l'ensemble de la société québécoise!

Je tiens aussi à remercier tous ceux et celles qui ont collaboré à la réalisation de ce projet : membres du conseil d'administration, membres des commissions permanentes, élus et gestionnaires municipaux de partout au Québec, employés de la FQM et partenaires municipaux. Votre contribution nombreuse et enthousiaste témoigne de la nécessité de notre projet, en même temps qu'elle se veut le meilleur gage quant à son succès.

Alors qu'il est de plus en plus question d'intelligence territoriale, il apparaît que cette intelligence s'avère des plus présentes dans nos territoires. Les initiatives et projets novateurs, voilà ce qui fait la couleur de nos régions! Imaginez maintenant ce que nous pourrions faire avec des moyens enfin à la mesure de nos ambitions!

En raison de la forte mobilisation qu'il génère, j'ai confiance en l'avenir et je suis convaincu que nous saurons trouver un écho favorable auprès des représentants gouvernementaux. Ce projet en est un de société, celui d'un Québec plus fort et plus efficace. Parce qu'après tout, avec plus de proximité, c'est assurément plus de succès...

Bonne lecture!

A handwritten signature in black ink that reads "Richard Lehoux".

Richard Lehoux
Président
Fédération québécoise des municipalités (FQM)

*UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE PROXIMITÉ
POUR ASSURER LE PLEIN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT
DE NOS COLLECTIVITÉS*

TABLE DES MATIÈRES

NOTES LIMINAIRES

I

INTRODUCTION

1

L'engagement du monde municipal en faveur de la décentralisation : un plaidoyer pour le citoyen!

2

Le sens et la portée de la décentralisation

2

Les trois dimensions de la décentralisation

3

Les dimensions politique et administrative

3

La dimension financière

3

CHAPITRE I : POURQUOI DÉCENTRALISER

4

1 LA DÉCENTRALISATION, À LA BASE D'UNE GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

5

1.1 Pour rapprocher le pouvoir de décision des citoyens

5

1.2 Pour accroître la capacité d'agir des territoires

6

1.3 Pour développer le potentiel de chaque territoire

6

1.4 Pour le développement durable des territoires

6

1.5 Pour une occupation dynamique des territoires

7

1.6 Pour lutter efficacement contre les disparités économiques et sociales entre les régions

7

1.7 Pour réunir les conditions du développement

8

LA POURSUITE ET LA CONFIRMATION DE LA DÉCENTRALISATION DANS UNE LOI-CADRE

8

CHAPITRE II : QUOI DÉCENTRALISER

10

2 QUELLES COMPÉTENCES DOIT-ON DÉCENTRALISER ET À QUELS PALIERS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES?

11

2.1 Les principes fondateurs d'une loi-cadre de décentralisation

11

2.2 Les échelles de la décentralisation

12

L'évolution des responsabilités

12

Le milieu municipal aujourd'hui

12

La MRC, palier territorial fondamental pour une gouvernance décentralisée

13

La MRC, territoire de la complémentarité rurale-urbaine

14

Le palier régional

15

2.3	Le projet de gouvernance de proximité	16
	De nouvelles compétences pour renforcer la gouvernance de proximité	16
	Premier bloc : Les compétences essentielles	16
	Deuxième bloc : Les compétences optionnelles	19
	UN ÉTAT ACCOMPAGNEUR, DES MILIEUX MAÎTRES DE LEUR DÉVELOPPEMENT	21
	CHAPITRE III : COMMENT DÉCENTRALISER	22
	3 MISE EN ŒUVRE DE LA LOI-CADRE SUR LA DÉCENTRALISATION	23
3.1	Les objectifs et les principes de la loi-cadre	23
3.2	La mécanique	23
3.2.1	La négociation par le dialogue	23
3.2.2	La désignation et l'attribution des compétences à décentraliser	23
3.2.3	La souplesse et l'équité	24
3.2.4	Les ressources humaines et les modalités de transfert du personnel	24
3.2.5	Le calcul des transferts de charges et les modalités de compensation	24
3.3	Le dispositif d'accompagnement	25
	Un accompagnement pour le renforcement des capacités administratives et techniques des territoires	25
	Le comité de transition	25
	La cellule d'appui	26
3.3.1	Un appui à la décentralisation : la modulation	26
	L'adaptation des politiques et des programmes gouvernementaux aux spécificités territoriales	26
	CONCLUSION	27
	Une gouvernance territoriale de proximité pour la prospérité de l'ensemble du Québec	28
	ANNEXES	29
	ANNEXE I : Les sources de financement des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, objectifs et dispositifs : le cas illustratif de la France	30
	ANNEXE II : La décentralisation ailleurs dans le monde	35
A.	Un regard sur la popularité et la diversité de la décentralisation	35
B.	La décentralisation en France : répartition des compétences entre les paliers de collectivités territoriales et « acte III » de la décentralisation	42
	ANNEXE III : Quelques notions liées à la décentralisation	49
	BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE ET RÉFÉRENCES INTERNET	52



*UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE PROXIMITÉ
POUR ASSURER LE PLEIN POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT
DE NOS COLLECTIVITÉS*

NOTES LIMINAIRES

Au printemps 2012, l'Assemblée nationale du Québec adoptait la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires en appui à la stratégie gouvernementale du même nom. La révolution des territoires qu'inaugure cette politique reposera sur la mobilisation, la responsabilisation et la capacité d'agir des collectivités territoriales. Cela suppose une plus grande autonomie administrative, politique et financière des territoires que seule une véritable loi-cadre sur la décentralisation est de nature à leur procurer.

Si la Révolution tranquille des années 60 et 70 a exigé un gouvernement central fort, la poursuite de ce pas historique fait désormais appel à une gouvernance décentralisée. Après plus de 30 ans d'expérimentations et d'initiatives diverses dans ce domaine, et, maintenant, l'engagement du gouvernement à revoir « *la relation entre le gouvernement du Québec et le niveau municipal de gouvernance, un palier de proximité qui doit être pleinement reconnu* ¹ », la table est mise pour que le projet d'une nouvelle gouvernance de nos territoires devienne enfin réalité. La Fédération québécoise des municipalités (FQM) appuie sans réserve les villes de Québec et Montréal dans leurs demandes de reconnaissance du statut particulier de capitale et de métropole, enchâssé dans une loi. Elle plaide haut et fort pour que les régions du Québec aient, elles aussi, une loi qui soit adaptée à leur réalité, assortie de mesures concrètes leur conférant plus d'autonomie et de moyens d'agir. Il y a maintenant consensus : l'avenir du Québec passe par une capitale forte, une métropole forte et des régions fortes.

La FQM n'a jamais cessé ses travaux sur la gouvernance territoriale et la décentralisation, et ce, depuis plus de 30 ans.² Que le projet de décentralisation soit toujours vivant est une preuve éloquent de sa pertinence. Dans cette foulée, la FQM a mandaté, en 2012, M. Bernard Vachon, professeur-chercheur retraité du Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), spécialiste en développement local et régional, en décentralisation et en gouvernance territoriale, pour l'accompagner dans l'actualisation de sa position. Le présent document est donc le fruit des travaux du professeur Vachon ainsi que de nombreuses consultations menées par la FQM auprès des municipalités et municipalités régionales de comté (MRC) membres. Un important travail de mobilisation a accompagné ces travaux.

La FQM est convaincue de la nécessité d'une loi-cadre sur la décentralisation qui serait en quelque sorte un coffre à outils au service d'un projet de société axé sur l'occupation et la vitalité de tous les territoires du Québec; un projet de société qui valorise le rapprochement entre le pouvoir politique et les aspirations et besoins des populations locales et régionales; un projet de société qui repose sur les avantages d'une plus grande proximité entre le pouvoir public, les citoyens et les territoires qu'ils habitent; un projet de société qui favorise la démocratie participative en facilitant le dialogue et l'intégration des spécificités territoriales dans la prise de décision.

Ce document vise à donner de l'ampleur, sinon de la grandeur, à la réflexion devant conduire à la formulation et à l'adoption d'une loi-cadre sur la décentralisation. C'est ainsi que nous traitons des objectifs et des principes de la décentralisation; de ses dimensions politique, administrative et financière; du sens et de la portée d'une telle réforme; de ses aptitudes à favoriser la mobilisation en faveur du développement local; du recentrage de l'État québécois sur ses missions fondamentales; de l'architecture de la décentralisation et du partage des compétences entre les différents paliers de collectivités territoriales.

Ce texte, qui expose la position de la FQM, est présenté comme un écrit à la fois indépendant et lié à d'autres contributions au projet. Il sera reçu comme un document de travail dans la perspective d'une réflexion collégiale ouverte, dont l'objectif premier sera de définir les orientations et les dispositions optimales d'une législation au service d'une gouvernance de proximité. Plus d'autonomie pour un Québec fier et fort de ses territoires!

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont contribué à cet important exercice de concertation et de rédaction ayant mené à la publication du présent document.

La FQM souhaite maintenant que ce projet de société devienne enfin une réalité!

¹ « Discours d'assermentation du Conseil des ministres du gouvernement du premier ministre Philippe Couillard », point 25, Site du premier ministre du Québec, [En ligne], 23 avril 2014. Québec, Gouvernement du Québec, [<http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/actualites/allocation/details.asp?idAllocutions=854>].

² Voir la bibliographie pour consulter la liste des principales publications de la FQM sur l'autonomie des territoires et la décentralisation.

« ... le gouvernement provincial [Québec] a développé une vision forte pour ses régions rurales qui stimule l'appropriation tant entre les différents niveaux d'administration du Québec qu'au sein de la société. Il a élaboré une politique nationale de la ruralité [PNR] spécifique et distincte de la politique agricole et économique pour promouvoir le développement rural. Cette politique est centrée sur la construction d'un capital social local et son principal objectif est de renforcer les capacités des collectivités et de veiller à une occupation dynamique et durable des terres rurales. La PNR constitue l'une des approches d'appui au développement rural qui est parmi les plus avancées de l'OCDE. Les performances de la PNR peuvent certes être améliorées.

En particulier, il serait pertinent de mieux intégrer les objectifs de développement territorial, collectif, économique et entrepreneurial et de renforcer davantage encore le rôle de l'échelon supralocal (MRC) dans la gouvernance territoriale.³ »

³ OCDE, *Examens de l'OCDE des politiques rurales : Québec, Canada*, Paris, Éditions OCDE, juin 2010, p. 17-18.



INTRODUCTION

LE ENGAGEMENT DU MONDE MUNICIPAL EN FAVEUR DE LA DÉCENTRALISATION : UN PLAIDOYER POUR LE CITOYEN!

Au cours des dernières années, les Québécois ont plusieurs fois dénoncé la taille de l'État et le fait que les décisions soient déconnectées de la réalité et des besoins de la population. Par ailleurs, maires et préfets ont, à maintes reprises, exprimé leur position en faveur de la décentralisation des pouvoirs. Leurs requêtes sont principalement fondées sur leur désir de faire des paliers municipal et supramunicipal un lieu d'action privilégiée en matière de développement territorial. Les MRC⁴ et les municipalités locales désirent en effet prendre une part active à l'ensemble du processus qui conduira à la mise en œuvre de la loi-cadre sur la décentralisation et, par conséquent, obtenir les compétences et les moyens qu'elles jugent nécessaires pour jouer un rôle déterminant dans le développement régional et local.

Le projet de décentralisation des pouvoirs au Québec a connu un parcours plutôt erratique depuis plus de 30 ans. Il semble ne faire aucun doute aujourd'hui que toutes les parties concernées, soit le gouvernement, le milieu municipal et régional ainsi que la population, sont dorénavant acquises aux mérites d'une organisation décentralisée de l'administration des affaires publiques, fondée sur le transfert de compétences et de moyens appropriés aux collectivités territoriales. Elles sont aussi prêtes à collaborer pour mettre en place l'ensemble des conditions de sa mise en œuvre et de sa réussite.

Le gouvernement central reconnaît qu'un large éventail de responsabilités dans les domaines économique et social seraient assumées de manière plus efficiente si elles étaient exercées à l'échelle des collectivités territoriales appropriées, et que le transfert de ces responsabilités contribuerait à alléger l'administration de l'appareil gouvernemental central. Les élus locaux sont, par ailleurs, disposés à accueillir cet éventail de responsabilités nouvelles dans la mesure où les ressources correspondantes leur sont assurées et selon des modalités qui favoriseraient une transition progressive. Responsabilisation et autonomie (administrative et financière) vont de pair. Cette vision semble désormais unanimement partagée.

La décentralisation apparaît aujourd'hui comme un fruit mûr qu'il faut traiter avec égard pour qu'elle puisse être instaurée et exercée dans sa plénitude. Des négociations sur les modalités de transfert de compétences et les niveaux de ressources à fournir aux collectivités territoriales sont à prévoir, mais elles ne sauraient constituer des obstacles susceptibles de compromettre l'issue du projet. La marche est d'ores et déjà irréversible. La FQM est prête à appuyer cet important travail et à être un partenaire de premier plan pour l'amorcer dès maintenant.

LE SENS ET LA PORTÉE DE LA DÉCENTRALISATION

Avant d'aller plus loin, il nous apparaît important de clarifier certains concepts.

La **décentralisation** est un mode d'organisation institutionnelle qui consiste à faire gérer, par des entités administratives élues, les affaires d'une collectivité territoriale. Des pouvoirs de décision sont reconnus à ces entités administratives en tant que personnes morales, c'est-à-dire dotées d'une personnalité juridique propre. Le processus de décentralisation concerne ainsi les aspects administratifs, financiers et politiques de l'exercice des responsabilités attribuées aux collectivités territoriales.

Une loi sur la décentralisation implique qu'il y ait :

- des collectivités territoriales jouissant d'une personnalité morale;
- des élus disposant d'une libre administration de leurs compétences;
- une attribution aux collectivités territoriales de responsabilités et de compétences dans différents domaines des affaires publiques qui concernent notamment les services de proximité (aux paliers local, supralocal et régional);
- une autonomie financière qui suppose un transfert de ressources suffisantes pour financer les prestations assumées. Cette composante est nécessaire pour que les entités décentralisées puissent remplir adéquatement les tâches qui leur sont confiées.

Il est important d'insister sur le fait que toute responsabilité assumée par les collectivités territoriales doit s'accomplir dans le respect du principe d'autonomie financière qui assure aux collectivités territoriales les moyens et les ressources nécessaires à l'exercice normal de leurs responsabilités. Cette autonomie financière comprend son corollaire, soit le principe de compensation, qui fait correspondre à chaque compétence transférée par l'État, c'est-à-dire à chaque charge financière nouvelle, un transfert de ressources suffisantes et appropriées destinées à l'assumer.

Le renforcement du rôle des collectivités territoriales dans le développement local et régional et la prestation de services aux citoyens **ne signifie pas pour autant le retrait du gouvernement central de ses obligations à l'égard des territoires et des populations** qui les habitent. Au contraire, la décentralisation est l'occasion pour l'État de se recentrer sur ses missions fondamentales que sont la sécurité, la santé, l'éducation, la justice et les libertés publiques, la solidarité, l'organisation du système politique, les relations avec le gouvernement fédéral et les autres provinces canadiennes et la gestion de l'administration publique.

La décentralisation ne met pas non plus en péril le caractère unitaire du Québec ni la capacité de décision du gouvernement central à l'égard de ses missions fondamentales et dans ses relations avec les collectivités territoriales. Les stratégies et grandes orientations nationales seront toujours de la responsabilité de l'État, qui verra à ce qu'elles soient accompagnées d'investissements structurants en matière d'infrastructures, d'équipements et de services publics ainsi que de mesures et de programmes particuliers, en réponse aux besoins actualisés des populations, tout en procurant un cadre propice aux initiatives endogènes de développement.

Par la décentralisation de responsabilités de proximité vers les collectivités territoriales, l'État allège son administration, accroît l'autonomie des territoires et renoue avec ses missions fondamentales.

LES TROIS DIMENSIONS DE LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation s'exerce selon trois dimensions : politique, administrative et financière.

LES DIMENSIONS POLITIQUE ET ADMINISTRATIVE

La dimension politique de la décentralisation désigne cette réalité où l'autorité et le pouvoir politiques de l'État ont été partiellement transférés aux collectivités territoriales. Les manifestations les plus évidentes de cette dimension de la décentralisation sont les administrations infranationales élues et habilitées, comme les municipalités locales et les MRC dans le cas du Québec, jusqu'aux instances de l'État. La dévolution (une traduction littérale du terme anglais *devolution*, qui désigne le transfert de pouvoirs) est considérée comme une forme (démocratique) de décentralisation politique. Dans la pratique et le langage actuels, la décentralisation politique est souvent perçue comme la seule qui ouvre la voie à la démocratie locale, à la participation des citoyens aux affaires locales et régionales et à la responsabilisation des mandataires territoriaux.

Le fonctionnement efficace des processus de décentralisation dépend, dans une large mesure, de l'établissement et du respect de règles précises régissant les relations entre le pouvoir central et les collectivités territoriales.

LA DIMENSION FINANCIÈRE

La dimension financière est directement liée aux pratiques budgétaires. Il s'agit de la réaffectation des ressources centrales aux instances territoriales, y compris la délégation de crédits par les ministères sectoriels aux niveaux décentralisés. Les accords relatifs à l'affectation des ressources font souvent l'objet de négociations entre l'administration centrale et les autorités locales, supralocales et régionales au cours desquelles divers facteurs sont pris en considération, dont **l'équité interrégionale**, la disponibilité des ressources à tous les niveaux de l'Administration et les capacités locales en matière de gestion fiscale.

La décentralisation fiscale conduit au renforcement des capacités des instances territoriales en vue de l'attribution des compétences en matière de dépenses et de revenus, leur conférant ainsi un niveau plus ou moins grand d'autonomie financière. Le pouvoir de lever des impôts ne doit toutefois pas se substituer au transfert des ressources financières correspondant aux compétences transférées de l'État aux collectivités territoriales. **Fondamentalement, il ne peut y avoir de décentralisation efficace sans une prise en compte intégrale de ces trois dimensions étant donné qu'elles sont complémentaires et interdépendantes. Elles sont liées les unes aux autres, puisque la division des pouvoirs, selon les différents niveaux de l'Administration et de la société, doit correspondre aux responsabilités budgétaires et fiscales; les procédures et les systèmes administratifs doivent s'aligner sur l'exécution du pouvoir politique et des tâches budgétaires; et les dispositions financières doivent permettre d'éviter tout conflit entre les pouvoirs politiques et administratifs.**

⁴ Y compris les agglomérations ayant des compétences de MRC, dont La Tuque et les Îles-de-la-Madeleine.



CHAPITRE I :

POURQUOI
 DÉCENTRALISER

La décentralisation constitue une réforme majeure dans le processus global de modernisation de l'organisation de l'État. Ultimement, son objectif **est de créer des collectivités territoriales fortes, autonomes, partenaires complémentaires de l'État central. Une administration locale et supralocale des affaires publiques sera plus efficace par une prestation de services qui répond mieux aux besoins des citoyens.** La décentralisation favorise ainsi une meilleure adaptation de la prise de décision au contexte économique et social des populations réparties sur le territoire.

La décentralisation vise à donner aux collectivités territoriales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. **Elle rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.**

En conséquence, elle est appelée à garantir aux collectivités territoriales des pouvoirs et des ressources qui leur permettront d'avoir le contrôle sur une partie des affaires publiques au profit des citoyens, dans les domaines du développement économique, social, culturel et environnemental, qui concernent tout particulièrement **la vie de proximité**. Le souci de la prise en compte des spécificités territoriales dans la gestion de l'action publique est l'une des caractéristiques majeures de la décentralisation.

Plus qu'un simple aménagement administratif, l'autonomie des territoires acquise par la décentralisation est un choix de société. Le texte de loi sera le reflet de la diversité des territoires et de la libre organisation de l'action publique à l'échelle des différents paliers de collectivités territoriales.

Il importe de préciser que le droit comparé met en lumière l'absence d'un modèle unique d'organisation territoriale et de partage des compétences entre les pays qui ont adopté un mode de gouvernance décentralisée, en Europe ou ailleurs dans le monde. Les collectivités territoriales diffèrent sensiblement dans leur organisation, leurs compétences, leurs ressources financières et leur fonctionnement. **L'exercice de la décentralisation ne se prête guère à l'uniformisation.** Les trois dernières décennies ont été marquées par un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie des territoires sous des formes différentes et des modalités d'application variées. Les annexes au présent document en font état.

1.1 POUR RAPPROCHER LE POUVOIR DE DÉCISION DES CITOYENS

L'une des justifications de la décentralisation est que les administrations territoriales, en étant plus proches des citoyens, sont plus aptes que les administrations nationales à gérer efficacement leurs ressources et plus sensibles aux attentes de leur population, puisqu'elles sont plus informées des besoins des gens de leur communauté.

Les acteurs politiques, administratifs et sociaux agissent d'abord et plus spontanément sur leur environnement immédiat (et lorsque les lieux de décision et de participation sont à leur portée). **Avec la décentralisation, les décisions intéressant les citoyens seront désormais prises au niveau le plus proche de leur réalité. La décentralisation représente une voie favorisant l'expression du pluralisme social et politique et permet de faire émerger des solutions constructives et distinctes d'un territoire à l'autre de manière à contribuer au développement des communautés locales.**

La composante de la proximité est devenue essentielle à la démocratie du 21^e siècle. Son existence et sa vitalité sont reconnues comme des facteurs clés de la stabilité démocratique. L'autonomie locale doit répondre aux besoins de tous, dans les villes et les villages, dans les régions centrales et périphériques.

La décentralisation est une forme d'organisation du pouvoir politique qui tente de donner libre expression au pluralisme des sociétés. Elle se fait alors le vecteur de la démocratie. Vue sous cet angle, elle peut devenir l'une des conditions du renouvellement de celle-ci.

La décentralisation est généralement vue comme un processus permettant de faire participer les populations à l'élaboration et à la gestion des politiques qui concernent leur territoire.

En adoptant une loi-cadre sur la décentralisation, le Québec se donnera pour objectifs de renforcer et de consolider la démocratie ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre un cadre pour le fonctionnement de l'État, de ses institutions et de ses structures territoriales, telles que les municipalités locales et les MRC, partenaires de premier plan de l'État. **Pour la FQM, une véritable décentralisation entraînera l'émergence d'un État de proximité, au plus grand bénéfice des citoyennes et des citoyens du Québec.**

1.2 POUR ACCROÎTRE LA CAPACITÉ D'AGIR DES TERRITOIRES

L'un des premiers objectifs d'une loi sur la décentralisation est de renforcer le rôle des collectivités territoriales dans le développement local et régional et la prestation de services aux citoyens, par l'attribution de nouvelles compétences accompagnées des ressources financières correspondantes. Ce mode de gouvernance qui rapproche le pouvoir de décision de la population vise à une plus grande efficacité et efficience⁵ de l'action publique.

Ainsi conçue, la décentralisation n'est pas un transfert de charge du pouvoir central aux instances territoriales pour un simple délestage de l'appareil gouvernemental. C'est un nouveau partage des responsabilités et des pouvoirs pour accroître la capacité d'agir des autorités territoriales dans la perspective d'une gouvernance de proximité.

1.3 POUR DÉVELOPPER LE POTENTIEL DE CHAQUE TERRITOIRE

La décentralisation constitue une réponse et une voie favorisant le développement territorial. L'économie actuelle ne correspond plus de façon exclusive à la logique de localisation qui fut à l'origine du modèle de concentration. **La capacité d'un milieu d'innover se traduit aussi par les aptitudes d'un territoire à produire son développement.** Par rapport au modèle de développement impulsé de l'extérieur et qui débouche sur une problématique de déplacement des activités, la notion de milieu indique qu'il existe une autre logique de développement, une logique qui part des territoires, qui repose sur la volonté et la capacité d'agir des personnes et des organismes qui habitent ces lieux.

On peut ainsi montrer qu'il existe des dynamiques territoriales spécifiques qui fonctionnent de telle manière que le développement d'un espace habité n'est pas subordonné à sa seule capacité d'attraction d'établissements ou de filiales de grandes entreprises, mais dépend aussi de son aptitude à identifier et à valoriser ses ressources, à susciter des initiatives locales, à générer un tissu de nouvelles entreprises et à mettre en œuvre une dynamique territoriale de l'innovation. **Chaque territoire regorge de potentiel. La décentralisation a aussi pour but de donner à chacun tous les outils pour se développer. Voilà les véritables fondements de la dynamique des territoires.**

1.4 POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

Le processus de décentralisation mettra progressivement en place les conditions qui favoriseront l'adaptation des collectivités territoriales aux nouvelles règles du jeu de la croissance économique ou l'édification d'une nouvelle approche de développement qui, par des modes d'organisation et de production inédits, intègre des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental au cœur des logiques purement économiques et qui, jusque-là, relevait principalement de l'État central. On parle alors de développement durable.

La gestion responsable de l'exploitation et de l'utilisation des ressources n'est plus un choix; il y a désormais nécessité de transformer les économies en intégrant les principes de développement durable et de trouver des sources plus écologiques de croissance et d'emploi. La consommation énergétique, les gaz à effet de serre et les changements climatiques sont aujourd'hui des paramètres de premier plan dans les stratégies de développement. Le développement durable signifie aussi un meilleur partage de la richesse, plus d'équité entre les communautés territoriales, plus de démocratie participative et une gouvernance transparente et à l'écoute des besoins des citoyens. L'acceptabilité sociale devient aussi une condition essentielle à tout développement. La proximité des citoyens avec les décideurs est certes un moyen favorisant les échanges de nature à assurer un développement durable.

⁵ L'**efficience** est l'optimisation des outils mis en œuvre pour parvenir à un résultat. Elle se mesure sous la forme d'un rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées. Il faut la distinguer de l'efficacité, qui est le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs fixés.

Par ailleurs, si les facteurs d'ordre économique tels le capital, les ressources naturelles, les équipements et infrastructures de transport et de communication et les marchés continuent d'être des éléments importants dans le processus de croissance ou de recomposition des territoires, le paradigme renouvelé de développement accorde un rôle tout aussi essentiel aux facteurs non économiques tels la qualification individuelle et collective, la transmission des savoirs et savoir-faire, le cadre de vie, la perméabilité à l'innovation, la vitalité communautaire et l'ouverture à la concertation et au partenariat.

L'espace économique est ainsi enchevêtré dans le système social. Pour redynamiser et développer le domaine économique, il apparaît absolument nécessaire de recourir à des mesures d'ordre social, culturel et environnemental, car les actions appliquées aux seuls facteurs de production ne concernent qu'un volet de la dynamique territoriale susceptible de générer et de porter le développement. On ne peut faire fleurir des entreprises dans un désert social et culturel. Il est question ici de véritable développement durable des communautés et des territoires.

La décentralisation, qui accroît l'autonomie locale en matière de développement économique et social et stimule les initiatives des acteurs locaux dans ces domaines, va de pair avec la dynamique territoriale actuelle et les stratégies de développement durable à promouvoir.

Le développement durable exige l'équilibre entre l'acceptabilité sociale, la viabilité économique et la préservation de la qualité du milieu de vie des collectivités; il ne pourra être atteint que si l'on donne des pouvoirs adéquats aux collectivités territoriales.

1.5 POUR UNE OCCUPATION DYNAMIQUE DES TERRITOIRES

La décentralisation n'est pas une panacée ni le remède absolu aux défis et enjeux qui touchent plus particulièrement les régions du Québec. Sans un arrimage fonctionnel et opérationnel à la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, les nouveaux pouvoirs des collectivités territoriales acquis par la décentralisation ne pourront s'exercer dans la cohérence des actions que requiert le développement économique et social de nos communautés.

Comme il est fait mention dans la *Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires* et la loi du même nom, les collectivités territoriales sont conviées à agir à titre de partenaires de premier plan dans les efforts pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires et la mise en œuvre de la stratégie et de la loi. Afin qu'elles puissent exercer pleinement ce rôle, des compétences accrues accompagnées des ressources financières correspondantes doivent leur être accordées.

La décentralisation n'est pas une fin en soi, mais un mode évolué, actualisé de gouvernance des affaires publiques, fondé sur un nouveau partage de responsabilités et de pouvoirs entre l'État et les instances territoriales. Elle est en quelque sorte un coffre à outils au service de projets de territoires reflétant les besoins et les spécificités des milieux. Elle mise sur l'intelligence des collectivités qui sont au cœur de la vitalité des territoires.

La Stratégie et la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires doivent ainsi être complétées par une véritable loi-cadre sur la décentralisation qui assurera aux collectivités territoriales l'autonomie politique, administrative et financière que requiert le rôle de partenaires efficients qui leur est demandé. Une loi de moyens qui permettra l'action!

1.6 POUR LUTTER EFFICACEMENT CONTRE LES DISPARITÉS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES ENTRE LES RÉGIONS

Parmi les objectifs des stratégies de décentralisation et de régionalisation, le gouvernement du Québec cible notamment l'atténuation des disparités sociales et économiques entre les régions. La Politique nationale de la ruralité et Le Plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées en sont les meilleurs exemples. Les défis en matière de lutte contre les disparités régionales sont très grands. Par l'attribution de responsabilités, de pouvoirs et de ressources adéquates aux instances municipales, notamment dans les domaines du développement économique, social et culturel, **la décentralisation contribuera à mieux outiller les collectivités territoriales dans leur lutte contre les problèmes de développement auxquels elles font face et pour lesquels elles n'ont pas les moyens d'agir rapidement.** Par ailleurs, certaines collectivités territoriales sont mieux dotées en ressources que d'autres, à cause, entre autres choses, de la richesse de leur

sous-sol, de la valeur foncière, des effectifs de population, de leur étendue ou de leur situation géographique. De plus, des circonstances historiques peuvent avoir créé des inégalités locales. Cette réalité devra être prise en compte dans le processus de décentralisation pour s'assurer que tous les citoyens jouissent d'une même qualité de services.

L'État ne crée pas le développement régional, il n'est pas entrepreneur, mais il doit contribuer à créer les conditions matérielles, technologiques, financières et humaines propices aux investissements privés et ainsi lutter efficacement contre la fracture entre les régions.

1.7 POUR RÉUNIR LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT

La force des décisions fondées sur l'exercice de la démocratie aux niveaux local et supralocal conduit à des solutions novatrices dans le domaine de l'aménagement et du développement du territoire, en plus de favoriser l'instauration de la solidarité et de la coopération entre les collectivités territoriales.

S'il importe de connaître la logique de localisation des entrepreneurs, d'une part, et les conditions de la compétitivité et de l'attractivité territoriales, d'autre part, afin de cibler et répartir correctement les investissements publics, il est une autre facette du développement à ne pas négliger. **Il s'agit des interventions qui se font en amont de l'acte économique, c'est-à-dire toute cette expertise pour établir la confiance en l'avenir de son milieu, pour consolider l'appartenance à son territoire, pour raffermir l'identité culturelle, pour rehausser la volonté et la capacité individuelles et collectives d'agir, pour permettre l'éclosion de vocations de leaders locaux, pour faire émerger des porteurs de projets les pieds bien ancrés dans leur milieu; en somme, pour réunir les conditions locales nécessaires pour mettre les territoires en état de se développer et de produire.**

La Stratégie et la Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires ainsi que la future loi-cadre sur la décentralisation permettent tous les espoirs. Reste maintenant à définir le contenu opérationnel, à mettre en œuvre les actions ciblées et à réaliser les objectifs poursuivis. Un défi stimulant qui devra mobiliser les ministères concernés, les collectivités territoriales et les acteurs professionnels et bénévoles qui œuvrent dans chaque communauté à travers le Québec.

Si les MRC et les municipalités sont considérées comme les paliers décisionnels les plus à même de comprendre les besoins et les attentes des populations et d'y répondre, elles sont aussi les mieux placées pour identifier les compétences et les ressources dont elles ont besoin pour assumer cette **gouvernance de proximité**.

En conséquence, il est juste de prétendre que grâce à une gestion de proximité rendue possible par la décentralisation, **un service public de meilleure qualité pourra être offert à tous** à moindre coût ou, à tout le moins, à coût équivalent. Dans tous les cas, la décentralisation place la notion de service aux citoyens au cœur de l'administration publique.

LA POURSUITE ET LA CONFIRMATION DE LA DÉCENTRALISATION DANS UNE LOI-CADRE

Le Québec n'a pas de loi spécifique de décentralisation. Néanmoins, plusieurs compétences sont attribuées aux municipalités locales et aux MRC, d'autres aux centres locaux d'emploi (CLD), aux conférences régionales des élus (CRÉ), aux organismes de bassins versants (OBV), et d'autres enfin à des organismes régionaux tels les agences de la santé et des services sociaux (ASSS) et les centres de santé et de services sociaux (CSSS), les associations touristiques régionales (ATR) ou les commissions scolaires, etc. À cela s'ajoute la présence de bureaux régionaux de plusieurs ministères qui administrent un large éventail de responsabilités déléguées.

Ces transferts et délégations de responsabilités et de pouvoirs témoignent de l'adhésion du gouvernement aux mérites d'un mode de gouvernance qui rapproche le processus décisionnel et administratif des citoyens dans un grand nombre de domaines des affaires publiques, notamment ceux qui concernent les services de proximité et les dimensions locales et régionales en matière de transport, d'aménagement, de développement et de protection du territoire, de création d'emplois, de développement culturel et récréatif, d'environnement et de développement durable, etc.

Ce mouvement de décentralisation, appliqué jusqu'à maintenant « à la pièce », doit se poursuivre, mais être désormais mieux organisé autour de lieux de gouvernance ciblés et être confirmé dans le contexte d'une loi-cadre. Celle-ci précisera à la fois les objectifs poursuivis,

les différents niveaux de territoires décentralisés, les responsabilités et compétences attribuées à chacun, les modalités de fonctionnement interne, entre eux et avec le gouvernement central, ainsi que les ressources humaines, techniques et financières supplémentaires dont disposeront les collectivités territoriales pour assumer pleinement et adéquatement leurs nouvelles responsabilités.



La décentralisation suscite toujours des résistances à l'intérieur de l'appareil gouvernemental et des inquiétudes chez les instances décentralisées, ce qui se conçoit facilement. D'une part, il n'est pas dans la nature d'une institution centralisée de se départir de ses pouvoirs et, d'autre part, le transfert de compétences à des collectivités territoriales peut semer une inquiétude quant aux ressources mises à la disposition des autorités responsables pour en assumer adéquatement la gestion. **Pour que la décentralisation soit un succès, il est impératif que les ressources nécessaires soient transférées.**



CHAPITRE 2 :

QUOI

DÉCENTRALISER

2 QUELLES COMPÉTENCES DOIT-ON DÉCENTRALISER ET À QUELS PALIERS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?

La question du partage des compétences entre les différents paliers décentralisés est à la fois la plus importante et la plus délicate de toutes. L'exercice d'un nouveau partage des pouvoirs a l'avantage d'obliger l'État, de concert avec les entités territoriales, à faire des choix et à identifier les différents secteurs d'activité et d'intervention publique, ainsi qu'à juger de l'instance la plus apte à en assumer la responsabilité, non en fait d'approche sectorielle, mais au regard des règles d'organisation d'un État décentralisé.

La décentralisation constitue un véritable changement dans l'organisation de l'action publique permettant une plus grande proximité entre les décideurs publics et les citoyens. Si l'ambition est novatrice, sa mise en application requiert une clarification des rôles et des conditions d'exercice des compétences de chaque instance territoriale afin d'éviter la confusion entre les échelons territoriaux, le manque d'autonomie administrative et financière des territoires ou encore le contrôle exercé par l'administration centrale.

2.1 LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA DÉCENTRALISATION

Six principes fondamentaux gouvernent la conception, la formulation et la mise en œuvre d'une décentralisation réussie :

SUBSIDIARITÉ

La répartition des responsabilités et des compétences entre l'État et les collectivités territoriales se fait selon le principe que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux **autorités les plus proches des citoyens et aptes à accepter la fonction décentralisée**. Seules les responsabilités qui ne peuvent être assumées efficacement à l'échelle locale doivent être réservées à la compétence des autorités de niveaux supralocal, régional ou national. Les responsabilités sont ainsi attribuées selon « **la bonne échelle territoriale** ». L'application de ce principe s'appuiera sur les structures territoriales existantes.

ÉQUITÉ ENTRE LES TERRITOIRES

Tous les territoires et les citoyens de ces territoires sont égaux dans leur droit au développement. L'équilibre entre les territoires doit être protégé et l'accès équitable à tous les outils nécessaires pour assurer leur plein potentiel de développement doit être préservé.

AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales sert de fondement à la décentralisation. Les limites de ce principe, définies dans des dispositions de la loi-cadre, s'expliquent par le caractère indivisible du Québec.

AUTONOMIE FINANCIÈRE

Le principe d'autonomie financière assure aux collectivités territoriales les moyens et les ressources nécessaires à l'exercice normal de leurs compétences dans le cadre des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales. L'autonomie financière comprend son corollaire, soit le **principe de compensation**, qui fait correspondre à chaque compétence transférée par l'État le transfert d'une ressource suffisante et appropriée destinée à l'assumer. Cela inclut indiscutablement la notion de pérennité du financement associé à la compétence transférée.

EFFICIENCE

En rapprochant le pouvoir de décision des citoyens, la décentralisation contribuera à alléger le processus décisionnel tout en réduisant les coûts ou, à tout le moins, en maintenant un coût équivalent pour le citoyen. L'arrimage complémentaire et harmonieux entre les politiques et programmes du gouvernement central et les interventions des instances décentralisées associées à leurs responsabilités élargies permettra d'optimiser les actions pour des bénéfices maximaux en matière de développement et de prestation de services aux populations.

SOUPLESSE DANS L'ATTRIBUTION DES NOUVELLES RESPONSABILITÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La décentralisation s'appliquera selon une démarche d'attribution de nouvelles responsabilités adaptée aux particularités territoriales. Un certain nombre de responsabilités nouvelles, communes à chaque municipalité, MRC ou région, apparaît souhaitable pour faire entrer l'ensemble des collectivités territoriales dans cette réforme majeure de l'organisation de l'État et éviter des disparités trop marquées dans le degré d'autonomie des entités territoriales. Des compétences « à la carte » pourraient par ailleurs être transférées en fonction des particularités des territoires.

Ces principes viendront s'enchâsser dans la loi-cadre sur la décentralisation qui guidera tout le processus d'identification et de transfert des compétences et des pouvoirs aux municipalités locales et supralocales.

2.2 LES ÉCHELLES DE LA DÉCENTRALISATION

L'ÉVOLUTION DES RESPONSABILITÉS

L'organisation et la gestion du territoire habité du Québec sont, historiquement, largement redevables aux municipalités locales et régionales, et ce, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Pour que celles-ci accomplissent leur mission, le législateur leur a attribué un nombre significatif de compétences. Par ailleurs, l'État québécois ne s'est pas vraiment départi de ses pouvoirs et sa taille n'a cessé de s'alourdir. Les municipalités locales doivent s'administrer en considérant plus de 60 lois au Québec. À chaque adoption de politiques et de programmes touchant les compétences municipales s'ajoutent de nouvelles réglementations, de nouvelles normes à respecter et à faire appliquer. La lourdeur administrative s'est accrue considérablement pour les municipalités locales et régionales, à un point tel que dans certains cas, faire appel à une mesure d'aide ou de soutien pour avoir accès à un programme s'avère parfois plus coûteux que de ne pas y recourir. À titre d'exemple, il arrive qu'il soit plus coûteux pour une municipalité de remplir les exigences et modalités d'application des programmes d'aide financière à la voirie locale que d'agir sans avoir recours à ce financement, ce qu'elles choisissent alors de faire.

En plus de ce casse-tête administratif, nous avons assisté, au cours des dernières années, à une prolifération d'organismes ou d'entités dont les activités ont un effet important sur la planification du territoire. On n'a qu'à penser aux CRÉ et à leurs commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) ou aux OBV, aux commissions scolaires, sans compter tous les autres organismes qui interviennent en développement économique ou social. Si plusieurs de ces organismes ont leur utilité, il n'en demeure pas moins qu'il en résulte bien souvent une confusion quant à la responsabilité qui incombe à chaque instance et à la prépondérance d'une planification par rapport à l'autre. La FQM a plusieurs fois réitéré l'importance de respecter les compétences des collectivités territoriales en matière d'aménagement et de développement du territoire.

À cet égard, si rien n'est fait, la FQM appréhende qu'à moyen terme, cet empilement de planifications soit générateur de conflits, d'immobilisme et de dépenses publiques importantes, considérant, d'une part, les mandats impartis par le gouvernement à des organismes ad hoc créés par décret et, d'autre part, les responsabilités légales dévolues aux MRC et aux municipalités quant à l'aménagement et au développement du territoire. **Voilà une raison supplémentaire de consolider et de renforcer les rôles des instances municipales par une vraie décentralisation.**

LE MILIEU MUNICIPAL AUJOURD'HUI

Selon le décret 1293-2013, adopté par le Conseil des ministres le 11 décembre 2013 et dont les données sont basées sur celles de l'Institut de la statistique du Québec, il y avait un total de 1 133 municipalités locales dans la province. De ce nombre, 468 comptaient moins de 1 000 habitants et 462 entre 1 000 et 4 999 habitants. Il est de plus en plus difficile aujourd'hui, étant donné un tel morcellement de l'organisation municipale et les responsabilités sans cesse grandissantes, d'assurer une planification adéquate du développement local et d'offrir la gamme et la qualité de services que requièrent les populations. Compte tenu de la dispersion de ces communautés sur de grandes distances, la fusion municipale n'apparaît pas souvent réaliste non plus. **Ainsi, l'entité administrative et politique que constitue la MRC devient le lieu tout indiqué pour recevoir de nouvelles responsabilités de l'État, le lieu qui permet aux municipalités d'offrir les services attendus grâce à un bassin de population qui rend cela possible.** Sur le territoire québécois, il existe 104 MRC ou territoires équivalents, dont 11 agglomérations⁶ ayant les mêmes compétences que les MRC. Ces MRC ou territoires équivalents comptent également 96 territoires non organisés et 57 territoires autochtones.

⁶ MAMOT, *L'organisation municipale et régionale au Québec en 2014*, Gouvernement du Québec, 2014, p. 13. Liste des 11 agglomérations : Cookshire-Eaton, La Tuque, Les Îles-de-la-Madeleine, Longueuil, Mont-Laurier, Montréal, Mont-Tremblant, Québec, Rivière-Rouge, Sainte-Agathe-des-Monts et Sainte-Marguerite-Estérel.

Le renforcement de l'entité MRC viendra consolider et vitaliser les municipalités constituantes. L'un des principaux objectifs de la décentralisation étant de rapprocher le pouvoir de décision des citoyens, les représentants élus de la municipalité locale conservent ce rôle important dans l'architecture territoriale de la décentralisation dans la mesure où la municipalité locale représente le palier le plus près de la population.

Le renforcement de la MRC en tant que palier supramunicipal ne se fait pas au détriment de la municipalité locale, mais bien par l'attribution de nouvelles compétences décentralisées de l'État central à la MRC, seul endroit, par ailleurs, où sont représentées toutes les municipalités du territoire. La MRC devient alors ce lieu de renforcement de chacune de ses composantes que sont les municipalités locales. La FQM est convaincue que les représentants élus de chaque communauté locale sont capables de dialogues constructifs, comme le démontrent déjà les nombreuses ententes et régies intermunicipales, la réalisation des schémas de couverture de risque, l'administration des pactes ruraux, etc.

De l'avis de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le regroupement de municipalités rurales et urbaines au sein des territoires de complémentarité et d'interdépendance que constituent les MRC s'avère une institution adaptée au besoin de coopération et de planification supralocales (faire à plusieurs ce qu'on ne peut accomplir seul). La MRC constitue donc un échelon majeur dans l'architecture de la décentralisation.

« Les MRC peuvent devenir le centre des stratégies de développement rural et territorial, y compris de leur mise en œuvre et de leur évaluation. S'agissant de structures administratives existantes, les MRC sont à même d'avoir une vision des programmes de politique rurale mis en œuvre sur un territoire plus large que celle de municipalités spécifiques. Étant donné la difficulté de fusionner des municipalités, les MRC sont l'unité administrative de plus bas niveau ayant compétence pour régler les problèmes de politiques rurales et territoriales entre municipalités. Confier aux MRC la mise en œuvre des politiques de développement local est une manière efficace de regrouper les nombreuses politiques sectorielles et leurs programmes à l'intérieur d'un système holistique d'offre. De même, les responsabilités sectorielles actuellement coordonnées aux échelons supérieurs pourraient bénéficier d'une approche territoriale renforcée si les MRC obtiennent davantage de compétences et sont plus fortement incitées à collaborer avec les acteurs des secteurs ⁷. »

Les MRC, bien qu'enracinées dans le paysage de l'action publique depuis le début des années 80, n'ont pas encore donné leur pleine mesure. L'envol qu'on souhaitait leur voir prendre au moment de leur création en tant que pôles décentralisés d'une gouvernance de proximité a été stoppé faute de transfert de compétences et de ressources supplémentaires qui devaient leur être accordées au fil des ans. Néanmoins, le gouvernement a reconnu implicitement leur rôle fondamental en leur confiant notamment, outre l'aménagement, la responsabilité de la mise en œuvre de la politique nationale de la ruralité et de la confection des plans de développement de la zone agricole, des plans de gestion des matières résiduelles et des schémas de sécurité incendie, pour ne nommer que ceux-là. Rappelons que chaque dollar investi du pacte rural représente sept dollars en retombées dans les milieux; c'est ça, l'efficacité de la proximité!

Pour la FQM, il est clair que la loi-cadre sur la décentralisation devra aller plus loin et accorder plus d'autonomie aux collectivités territoriales. Dans ce contexte, un rôle majeur devra être assumé par les MRC, bassins de vie et d'activité au sein desquels naîtront des projets de développement culturel, social et économique propres à chaque collectivité et liés aux planifications territoriales.

LA MRC, PALIER TERRITORIAL FONDAMENTAL POUR UNE GOUVERNANCE DÉCENTRALISÉE

« La responsabilité des MRC comme niveau de gouvernement responsable du développement rural y compris des responsabilités sectorielles interministérielles est cohérente avec le principe de subsidiarité⁸. »

La MRC constitue une assise territoriale particulièrement appropriée pour accueillir une gamme élargie et diversifiée de compétences dans un processus de décentralisation du pouvoir central au profit des collectivités territoriales. Ce constat est appuyé par les observations et les recommandations des experts de l'OCDE dans leur Rapport d'examen de la politique nationale de la ruralité du Québec, publié en 2010.

⁷ OCDE, *op. cit.*, p. 32.

⁸ *Ibid.*, p. 281.

⁹ Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec, *Décentralisation à nous de jouer ! Éléments de réflexion*, Partie 1 : Territoire MRC, Marc-Urbain Proulx, mai 1992, p. 2-6.

Entité à la fois urbaine et rurale, la MRC offre un cadre institutionnel adapté à la réalité et aux défis de l'occupation et de la vitalité des territoires en ce début du 21^e siècle.

La MRC est souvent présentée comme l'espace géographique où s'organise la vie quotidienne des habitants. C'est un territoire que l'on a défini, à l'origine, selon les critères de cohérence géographique, sociale, culturelle, économique liés au sentiment d'appartenance territoriale, l'objectif étant également d'atteindre une plus grande cohésion voire solidarité territoriale⁹.

LA MRC, TERRITOIRE DE LA COMPLÉMENTARITÉ RURALE-URBAINE

La complémentarité rurale-urbaine exprime la relation très étroite qui unit les villes et les campagnes. Cette relation a des effets particulièrement marquants sur les territoires ruraux, à tel point que le devenir des campagnes ne peut plus se concevoir indépendamment de celui des villes, ce qui est particulièrement le cas des zones périurbaines et des couronnes rurales situées autour des grandes villes et des villes moyennes. C'est aussi le cas de plusieurs communautés rurales éloignées des centres qui peuvent tirer avantage des évolutions économiques, sociales et technologiques récentes pour accroître leur attractivité et promouvoir leur développement.

Cette relation étroite entre les deux milieux ne se fait pas à sens unique vers les espaces ruraux, mais plutôt dans les deux sens, selon des rapports et avec des effets différents, ce qui est à la base de l'interdépendance et de la complémentarité rurale-urbaine.

Prise dans sa globalité, la complémentarité rurale-urbaine traverse les frontières administratives des municipalités, des agglomérations et des MRC, voire des régions. Ainsi, le développement de Montréal a des effets sur le parc résidentiel des Laurentides et les équipements récréotouristiques des municipalités de cette région. Le dynamisme des villes telles Rimouski, Gaspé et Sainte-Anne-des-Monts a des retombées qui dépassent les frontières de leur MRC respective. Dans l'autre sens, les fonctions résidentielle, récréotouristique, de villégiature, de mise en valeur du patrimoine et des paysages et aussi de production et de services sont autant de réalités rurales qui participent à la dynamique d'ensemble de la MRC et des villes.

En réunissant à l'intérieur d'une même entité territoriale municipalités urbaines et municipalités rurales, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979, qui créait les MRC, reconnaissait la complémentarité de ces deux milieux dans le façonnement du cadre de vie future des communautés. La relation d'opposition traditionnelle entre le rural et l'urbain donnait désormais lieu à une vision supramunicipale conviant les deux parties au dialogue et à la concertation.

Le réseau urbain, fondé sur les grandes métropoles, les villes-centres et les petites villes, contribue largement à structurer l'organisation et l'occupation du territoire. Or, parallèlement, les récentes évolutions ont conduit à l'émergence de deux phénomènes nouveaux qui s'accroîtront dans les années à venir :

- une dissociation de plus en plus marquée entre lieux de travail et lieux de résidence et de vie du fait de la mobilité accrue des personnes et de l'incidence des technologies de l'information et des communications;
- une attractivité reconquise de plusieurs territoires ruraux non seulement pour la résidence, la villégiature et les activités récréotouristiques, mais aussi pour une gamme diversifiée d'activités de production et de services.

Partant de ce constat, des rapports de complémentarité et d'interdépendance entre les villes et les municipalités rurales reposeront sur des principes d'équilibre et d'harmonie dans le cadre d'un processus décisionnel partagé visant le développement durable des collectivités.

Au sein de ces territoires de solidarité, où cohabitent des espaces urbains et des espaces ruraux, les municipalités conservent leur autonomie, mais participent à une démarche globale et concertée d'aménagement et de développement qui se veut complémentaire et solidaire.

L'élargissement des responsabilités et des pouvoirs par l'intermédiaire de la décentralisation doit contribuer à consolider la vision supramunicipale intégrant la coopération ville-municipalité et favoriser ce niveau de gestion, évitant ainsi la fracture, voire l'opposition entre ces deux partenaires qui partagent une même réalité. Plus que jamais, l'urbain et le rural doivent planifier l'avenir à l'aide d'une démarche commune, et l'assise de la MRC demeure un cadre institutionnel approprié pour cette mission. De nouvelles responsabilités et de nouveaux pouvoirs ne pourront que mieux servir cette gouvernance partagée de proximité.

L'impératif d'une approche globale de planification et de gestion pour l'ensemble du territoire de la MRC doit être pleinement et également assumé par les entités urbaines et les entités rurales. Tout pouvoir de tutelle est à proscrire entre les niveaux de collectivités territoriales dans la loi-cadre sur la décentralisation.

Le processus décisionnel ne saurait reposer sur un pouvoir prépondérant de la ville-centre conféré par des critères d'effectifs de population, de poids économique ou de valeur foncière. Une telle situation équivaldrait à un pouvoir de tutelle des villes-centres sur les municipalités rurales et périurbaines.

En résumé, **les municipalités rurales, semi-rurales et périurbaines sont des composantes à part entière des bassins de vie et d'activité que constituent les MRC.** Elles participent au dynamisme de la modernité et procurent, grâce à ce qui les distingue, des attraits, des services et des fonctions en complément de ceux de la ville-centre dans des rapports de complémentarité et d'interdépendance. Par la décentralisation, la FQM souhaite que les communautés aient plus de moyens pour se développer.

LE PALIER RÉGIONAL

La régionalisation est la déconcentration de l'action gouvernementale en région. Elle est fondée sur la délégation de pouvoirs de décision et de moyens de l'administration centrale à des organismes de l'État géographiquement répartis sur le territoire national. La régionalisation permet à ces organismes de prendre des décisions sur place, au plus près des besoins de la population, et de chercher, dans le cadre de leur mission générale et des réglementations nationales, les solutions appropriées aux problèmes qu'ils rencontrent. Ainsi, des ministères et des agences gouvernementales ont une présence en région avec des missions plus ou moins développées en matière de services offerts à la population. Il existe présentement 17 régions administratives au Québec.

LES CONFÉRENCES RÉGIONALES DES ÉLUS

En 2004, l'Assemblée nationale adoptait le projet de loi 34 créant les conférences régionales des élus (CRÉ) pour chacune des régions administratives. Ces CRÉ venaient remplacer les conseils régionaux de concertation et de développement. Pour la Montérégie, trois CRÉ ont été instituées, soit une sur le territoire de Longueuil et deux pour les secteurs est et ouest de la région. Pour la région du Nord-du-Québec, une CRÉ couvre le territoire de la municipalité de Baie-James (depuis le 1^{er} janvier 2014 le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James) et celui de quatre autres villes, tandis que l'Administration régionale Kativik et l'Administration régionale crie agissent à titre de CRÉ pour leur communauté respective. Au total, 21 CRÉ ont été mises en place.

Dans la vaste entreprise gouvernementale d'un rapprochement des pouvoirs de décision exercés au plus près des citoyens, la décentralisation et la régionalisation sont retenues par l'État et appelées à jouer des rôles complémentaires. **Instances de concertation et de planification, les CRÉ ont certes un rôle à jouer.** Selon les textes fondateurs, la CRÉ est administrée par un conseil d'administration composé d'élus municipaux d'entités municipales ayant une population de 5 000 habitants et plus ou, à défaut, de maires, à raison d'un minimum de deux élus par MRC, y compris le préfet¹⁰. Le conseil peut s'adjoindre des représentants des divers secteurs socioéconomiques.

Dans le contexte de la décentralisation, les compétences attribuées aux régions seront très variables, reflet de la disparité des régions du Québec. Elles devront correspondre à la volonté des MRC, y compris les municipalités constituantes, d'y confier les mandats spécifiques pour le bien commun. En d'autres mots, la CRÉ conserve son rôle en demeurant un lieu de concertation et de mobilisation à l'intention et dans l'intérêt fondamental de ses constituantes.

Par conséquent, il ne s'agit pas de définir d'entrée de jeu les pouvoirs qui pourraient leur être conférés, mais bien de laisser une marge de manœuvre aux MRC, à l'échelle de la région, pour définir, de façon concertée, les enjeux qu'il convient d'aborder au niveau régional, y compris ceux de modulation de l'action de l'État. À titre d'exemple, des MRC pourraient désigner une CRÉ pour accueillir une compétence

¹⁰ À cela s'ajoute une liste de 35 municipalités locales d'une population de moins de 5 000 habitants ayant un siège d'office au CA de la CRÉ de leur région administrative, énumérées à l'annexe B de la Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

décentralisée si les MRC de ce territoire en décidaient ainsi.

C'est ainsi que l'échelon régional apparaît comme une unité pertinente de concertation et de planification en complémentarité et en appui à l'action des MRC et des municipalités de chacun des territoires.

2.3 LE PROJET DE GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

DE NOUVELLES COMPÉTENCES POUR RENFORCER LA GOUVERNANCE DE PROXIMITÉ

Il importe que le monde municipal ait une vision claire de la décentralisation et, notamment, qu'il cible les compétences qu'il juge nécessaires pour une gouvernance de proximité utile et efficace. La question à se poser est : « Quelles compétences pour faire quoi? » Il est temps de présenter concrètement les compétences inhérentes à une gouvernance territoriale efficiente et vivante.

C'est dans le cadre d'une série de consultations auprès de ses instances et de ses membres, réalisées notamment lors de l'assemblée annuelle des MRC tenue à Québec en mai 2013, à l'occasion de son congrès annuel en septembre 2013 et lors de plusieurs rencontres de son conseil d'administration, que la FQM a mené cet exercice d'identification et de répartition des compétences. Réunis en assemblée générale le 28 septembre 2013, au terme du congrès, les membres de la FQM ont adopté à l'unanimité une résolution soumise par le conseil d'administration réclamant l'adoption urgente d'une loi-cadre sur la décentralisation et l'amorce du processus de décentralisation par des transferts de compétences en fonction de la capacité d'accueil de chacun des territoires.

Les champs de compétence analysés et pris en compte dans l'exercice de consultation touchant la vie de proximité sont les suivants :

- Aménagement et urbanisme;
- Communications;
- Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs;
- Développement économique;
- Développement touristique;
- Scolaire (bâtiments et infrastructures);
- Environnement;
- Formation professionnelle et apprentissage;
- Grands équipements et infrastructures;
- Logement et habitat;
- Transports;
- Sécurité;
- Services sociaux et santé;
- Voirie.

Le processus de consultation et les travaux menés par la FQM auprès de ses membres ont permis de déterminer les champs de compétence jugés essentiels à décentraliser, dans un premier temps, au profit des MRC. Ceux-ci forment le premier bloc de compétences.

D'autres compétences ont également été jugées importantes, mais moins urgentes. Elles pourraient être considérées comme facultatives ou optionnelles et font partie du deuxième bloc de compétences.

PREMIER BLOC : LES COMPÉTENCES ESSENTIELLES

1 AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La décentralisation de compétences liées à l'aménagement du territoire obtient un très large consensus, voire l'unanimité des membres de la FQM. Cet aménagement doit être totalement décentralisé de manière à donner la latitude nécessaire aux MRC et aux municipalités locales pour réaliser le plein potentiel de développement de leur territoire dans une vision durable. La compétence en matière d'aménagement du territoire recouvre plusieurs sujets :

- Gestion des territoires non organisés (TNO);
- Schéma d'aménagement et de développement (SAD);
- Conformité du plan et des règlements d'urbanisme avec le SAD;
- Préparation des rôles d'évaluation foncière;
- Gestion des cours d'eau et des lacs;
- Plan de gestion des matières résiduelles;

- Schéma de couverture de risques en sécurité incendie;
- Application du Règlement de contrôle intérimaire;
- Création d'un fonds d'amélioration des places de villages en milieu rural et des quartiers centraux des villes;
- Vente des immeubles pour défaut de paiement de taxes;
- Élaboration et mise en œuvre des plans de développement de la zone agricole (PDZA).

Plus précisément, le transfert de ce champ de compétences à la MRC pourrait regrouper :

- la pleine autonomie pour l'élaboration, l'adoption et l'application du SAD ainsi que le contrôle de la conformité des plans et des règlements d'urbanisme des municipalités locales par rapport au schéma d'aménagement de la MRC;
- les dépenses d'entretien et les investissements concernant certaines infrastructures de voirie;
- l'organisation des transports routiers non urbains de personnes, des transports scolaires, adaptés, etc.;
- l'établissement de programmes d'aide à l'équipement rural (places de villages, approvisionnement en eau potable et assainissement des eaux usées, parcs et équipements récréatifs, etc.);
- l'aménagement et l'entretien des cours d'eau, des lacs et des plans d'eau en toute autonomie;
- la délimitation de zones incompatibles avec l'activité minière;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou de plan supramunicipal des itinéraires de promenade et de randonnée;
- l'application de certains règlements et de normes en environnement en toute autonomie;
- la mise en œuvre des PDZA et la participation accrue et significative au processus de décision de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) concernant les dossiers relevant de son territoire.

En clair, il est question de la pleine autonomie en matière d'aménagement et d'urbanisme. Les mots-clés sont souplesse, modulation et respect, par les ministères et le gouvernement, des décisions des élus qui sont prises en conformité avec les lois du Québec, il va de soi. Plus concrètement, les MRC devraient pouvoir approuver des plans et des règlements d'urbanisme, dans le respect des grandes orientations gouvernementales, sans avoir à demander l'autorisation du gouvernement. Elles veulent être maîtres en matière de zonage et voir à la révision et à l'actualisation du territoire agricole, comme les territoires zonés blanc. On demande, dans la même foulée, de la souplesse dans l'application de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) du Québec. Plus de responsabilités et de pouvoir en matière d'aménagement du territoire permettra l'embauche d'urbanistes et d'aménagistes supplémentaires pour accompagner adéquatement les municipalités locales qui n'ont pas la masse critique pour se doter de telles expertises et favorisera le regroupement et la concertation des services d'urbanisme sur les territoires de MRC.

Il est temps de faire confiance aux élus locaux : leur premier souci est bien d'assurer le développement durable et la protection de leur territoire pour le mieux-être de leurs concitoyens et concitoyennes.

2 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La MRC doit être le porteur du développement économique pour assurer la cohérence des interventions de l'ensemble des acteurs du territoire. Ce rôle doit assurément être bonifié. Il s'agit même d'une recommandation faite par l'OCDE dans son rapport sur les politiques rurales au Québec¹¹. La décentralisation offrira aux MRC les outils et les moyens financiers nécessaires pour assurer le plein potentiel de leur développement économique. La MRC doit être en mesure de développer ses propres créneaux d'excellence et d'innover dans les domaines qu'elle juge pertinents.

Les MRC mandatent leurs CLD pour élaborer des stratégies de développement économique et des plans d'action pour la croissance de l'économie et de l'emploi. De l'avis de la FQM, il faut consolider toutes les ressources en matière de développement économique local au sein des CLD. À cet égard, l'État devra cesser la dispersion de ses interventions et allouer les ressources disponibles aux CLD pour la réalisation de leurs mandats et actions. En outre, la FQM est d'avis qu'il faudra permettre le regroupement du CLD et de la MRC pour les territoires qui le souhaitent, et ce, afin de favoriser une action encore plus concertée.

Plus de souplesse et d'autonomie doivent être accordées par les différents ministères, et plus particulièrement par le ministère

¹¹ OCDE, *op. cit.*, p. 279-28

des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire (MAMOT) et celui de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations (MEIE). Sur ce point, il serait beaucoup plus facilitant que le rôle de leader du développement soit reconnu aux CLD et qu'un seul ministère soit désigné pour assurer le suivi. **De la part du MAMOT et du MEIE, il est souhaité plus de cohérence, une harmonisation des visions et plus de reconnaissance des particularités des territoires.**

En outre, des responsabilités nouvelles (incluant la gestion des lots intramunicipaux) devront être accordées aux MRC pour la mise en valeur et l'exploitation de la forêt publique et privée et l'appui aux activités de transformation, considérant l'importance économique de ce secteur en matière d'emplois et de revenus.

Des responsabilités élargies devront également être confiées à la MRC pour la gestion des ressources naturelles du territoire ainsi que l'exploitation des potentiels de production énergétique. Une plus grande part des redevances devra être prévue pour les territoires.

3 TRANSPORT COLLECTIF

La gestion du transport collectif, comme l'élaboration des plans de mobilité durable, doit être sous l'autorité de la MRC et doit être liée à l'aménagement du territoire. La MRC offre une masse critique suffisante pour en permettre le développement. Elle est également la mieux placée pour établir des ententes intermunicipales qui permettront de répondre aux besoins des citoyens et des citoyennes préalablement identifiés dans le plan de mobilité durable, par exemple.

La collaboration entre les différents réseaux, principalement ceux de l'éducation et de la santé, devra être exigée par l'État central. **Trop d'organisations sont responsables d'offrir des services de transport (les Agences de la santé et des services sociaux, les commissions scolaires, les MRC pour le transport adapté, etc.), et ce, au détriment de la qualité des services et de la saine gestion des fonds publics. Pour remédier à ce problème, la MRC doit être formellement reconnue comme l'instance de planification du transport collectif de proximité. La consolidation des décisions et des moyens doit se faire au sein de la MRC.** La FQM croit que la concentration des efforts financiers et humains au cœur de la MRC amènera des économies à réinvestir et une meilleure efficacité dans l'offre de services.

Une décentralisation des budgets doit être prévue à l'échelle de la MRC pour renforcer l'intervention de celle-ci. L'attribution des budgets devra être modulée afin que ceux-ci soient adaptés aux réalités et aux besoins des territoires. Un financement adéquat du transport collectif devra aussi couvrir ou prévoir le développement d'un réseau intra et inter-MRC.

4 DÉVELOPPEMENT TOURISTIQUE

Le secteur de l'industrie touristique est majeur pour le développement des collectivités et l'économie des régions du Québec. De la décentralisation peut émerger la réelle couleur de la superbe mosaïque québécoise. Cette compétence spécifique doit être décentralisée à l'échelle de la MRC. Le rôle attribué à celle-ci en est un de planification et de développement. C'est à cette échelle que la création d'une vision ou d'une image rassembleuse du territoire est porteuse. Le partenariat municipalités-MRC est primordial pour l'élaboration d'une offre touristique cohérente, attrayante et diversifiée.

Selon les particularités territoriales, la conclusion d'ententes de collaboration inter-MRC pour le développement et l'arrimage de l'offre touristique est une initiative gagnante pour les territoires. Ainsi, les relations d'affaires avec les commerces et les offices du tourisme, qui peuvent prendre la forme d'ententes de services, sont à privilégier.

L'essor de l'industrie touristique d'un territoire est étroitement lié à la planification de l'offre en matière de services et d'équipements, de qualification des personnels et de mise en valeur des attraits présents dans le milieu. C'est un volet important de la mission de planification et de développement économique d'une MRC qui apportera aux structures existantes assistance, information et coordination. Par exemple, un rôle accru devra être accordé aux MRC dans l'amélioration des équipements et activités touristiques, notamment par plus d'autonomie en matière de gestion des parcs régionaux, des équipements et infrastructures et du soutien aux organismes de développement touristique.

Le progrès de l'industrie touristique des régions est certes lié au développement économique des territoires, mais aussi à la planification et à l'aménagement des territoires des MRC ainsi qu'au maintien des services de proximité, essentiels à la santé et à la vitalité des territoires.

En matière de financement, plusieurs options devront être envisagées, dont celles de la décentralisation du pouvoir de taxation à l'échelle de la MRC ou encore d'un partage des redevances actuellement perçues.

5 GESTION DES TERRES PUBLIQUES

La délégation à la MRC de la gestion des terres publiques intramunicipales (TPI) est un excellent exemple de décentralisation de compétences en matière de planification de l'aménagement intégré du territoire, de réglementation et de gestion foncière pouvant aussi intégrer la gestion de la ressource forestière et des milieux naturels protégés. Pour qu'il s'agisse d'une véritable décentralisation, la MRC doit pouvoir exercer cette compétence en toute autorité.

Le territoire forestier situé à proximité des collectivités locales constitue un levier de développement socioéconomique majeur. La prise en charge de la mise en valeur intégrée des ressources naturelles de ce territoire par les communautés locales leur permettra d'accroître leur autonomie et de prendre en main leur propre développement. Le concept de forêt de proximité doit être vu comme un mode de gestion décentralisée des ressources forestières. Il doit viser à mettre en valeur l'ensemble des ressources forestières sur un territoire d'application en vue d'engendrer de l'activité socioéconomique supplémentaire et durable pour les collectivités locales et régionales qui dépendent de ces ressources¹².

L'ensemble de ces demandes de délégation de gestion tire sa pertinence du fait d'être intimement lié à l'aménagement et à la planification du développement du territoire pour en exercer pleinement et efficacement la compétence.

La décentralisation de la gestion des terres publiques à la MRC signifie que celle-ci gère l'ensemble des droits perçus ainsi que l'attribution de la totalité des revenus associés. Les terres publiques deviennent alors un moteur de développement pour les MRC à vocation forestière et agroforestière.

L'autonomie des MRC se traduira également par la pleine compensation pour la gestion des baux de villégiature et des gravières-sablières déjà déléguée aux MRC. La FQM souhaite que les MRC retirent désormais 100 % des revenus plutôt que 50 % comme c'est le cas actuellement. De nouvelles compétences en matière de gestion multiressource sont souhaitées, au-delà des baux de villégiature et des sablières-gravières.

Actuellement, les gestionnaires et les élus des MRC dénoncent la lourdeur administrative et réglementaire des ministères et des organismes qui interviennent en gestion des ressources naturelles, dont le ministère responsable de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) et les CRÉ qui élaborent et gèrent les plans régionaux de développement du territoire public. La FQM souhaite que les MRC soient maîtres dans la détermination des usages des terres et la mise en valeur des terres publiques situées sur leur territoire.

Ainsi, il est souhaitable que les MRC obtiennent la compétence pleine et entière sur la gestion des champs de compétence qui lui seront confiés.

DEUXIÈME BLOC : LES COMPÉTENCES OPTIONNELLES

1 LOGEMENT SOCIAL

On attribue à l'échelle de la MRC une pertinence dans la planification des besoins et dans la gestion et le développement de l'habitation sociale et du logement social. Selon cette vision, la gestion des offices municipaux d'habitation (OMH) et des programmes liés au logement social, notamment ceux de la Société d'habitation du Québec (SHQ) (RénoVillage, AccèsLogis, etc.), devrait revenir à la MRC. L'objectif poursuivi est ainsi de mieux répondre aux besoins de la population par une répartition adaptée de l'offre en logement social sur l'ensemble du territoire. Il devient également plus facile à cette échelle de travailler sur des objectifs d'occupation du territoire liés à l'habitation, tels que le maintien à domicile. Si les enjeux sont supralocaux, les solutions nécessitent une harmonisation des planifications et des interventions à l'échelle de la MRC.

Le marché de l'habitation doit tendre à l'équilibre sur le plan typologique et géographique, les populations les plus démunies doivent être prises en compte et les actions de développement social, soutenues. Ainsi, plus largement, c'est une politique de l'habitat, liée à l'aménagement du territoire, qui devrait être confiée à la MRC. Cette politique inclurait :

¹² FQM, *Mémoire de la FQM sur le document de consultation Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité*, 2011, p. 1.

- la vision de l'habitat à l'échelle du territoire;
- la planification du développement du logement social et communautaire;
- les objectifs et les principes destinés à répondre aux besoins de la population dans un juste équilibre entre toutes les municipalités du territoire, tout en favorisant le renouvellement urbain, le développement rural et la mixité sociale.

La présence de logements abordables et l'accès à ceux-ci jouent un rôle déterminant dans la dynamique de nos milieux. Il s'agit aussi d'une responsabilité publique partagée entre les citoyens, le milieu, les municipalités et le gouvernement. Les élus municipaux sont animés des mêmes valeurs et principes que les élus provinciaux, qu'il soit question de solidarité sociale, de respect de la dignité des personnes, de prospérité économique ou de maintien de l'identité locale et régionale. Ce qui limite les interventions des élus municipaux ne se situe pas sur le plan des convictions, mais sur celui des faibles moyens à leur disposition pour répondre aux attentes de leurs concitoyens et concitoyennes.

La décentralisation des ressources consacrées à l'habitation permettrait ainsi aux collectivités territoriales d'ajuster les subventions à leurs réalités (seuils d'admissibilité, richesse foncière, etc.). Les défis sont trop grands et le seront davantage avec le vieillissement de la population et la problématique de l'attraction et de la rétention des populations pour maintenir nos milieux économiquement et socialement vivants. Considérant l'ampleur des enjeux en logement social, il est primordial d'accorder plus de marge de manœuvre à la MRC afin qu'elle puisse mieux planifier en ayant tous les leviers de développement qui lui sont nécessaires en cette matière.

2 INFRASTRUCTURES ET BÂTIMENTS SCOLAIRES

L'ensemble des infrastructures scolaires (écoles, bâtiments, gymnases) pourrait être de la responsabilité des MRC. Cela permettrait une meilleure utilisation des locaux et des équipements, y compris le transport scolaire. À cet élément indissociable de l'occupation dynamique du territoire s'ajoutent des arguments d'équité et de maximisation des ressources. Certains territoires seraient prêts à faire l'expérience de l'exercice de cette compétence et il apparaît pertinent de pousser la réflexion plus loin en s'inspirant des modèles existants ailleurs dans le monde, notamment en France.

PARTENARIAT MRC-RÉSEAU SCOLAIRE

L'établissement d'ententes de partenariat entre le réseau scolaire et le milieu municipal est une avenue incontournable pour atteindre cette maximisation des infrastructures et des équipements présents sur nos territoires. On pourrait envisager une gestion conjointe des infrastructures, dont la clientèle deviendrait, alors, l'ensemble des citoyens du territoire.

Les ententes de partenariat sur l'utilisation du transport scolaire s'ajoutent à l'importance des liens entre les deux réseaux. L'arrimage entre les planifications quant à l'utilisation des équipements scolaires et l'offre de loisir municipal devient plus efficient au bénéfice de l'ensemble de la population.

3 CULTURE ET PATRIMOINE

Les municipalités locales et les MRC interviennent déjà dans les domaines de la culture et du patrimoine, notamment par les bibliothèques, les musées, les conservatoires municipaux, le soutien aux divers festivals et activités et par leurs politiques sur le patrimoine culturel et bâti. Les municipalités locales collaborent avec les MRC.

Des compétences supplémentaires pour la MRC dans les domaines de la culture et du patrimoine pourraient comprendre, notamment :

- la responsabilité des bibliothèques centrales de prêt, de la gestion et de l'entretien des archives et des musées locaux;
- la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements publics. Les MRC peuvent déjà, si elles en font la demande, comme pour toute collectivité territoriale ou tout groupement, se voir transférer la propriété de monuments classés ou inscrits, et des objets qu'ils renferment, appartenant à l'État. Cela pourrait devenir la norme avec la décentralisation des budgets réservés à la protection et à la réfection du patrimoine matériel, notamment, et la conservation du patrimoine immatériel.

Jugée souvent optionnelle, cette compétence dans le domaine de la culture et du patrimoine pourrait être considérée comme essentielle si les ressources financières étaient à la hauteur des besoins, notamment en ce qui a trait au patrimoine bâti.

La MRC pourrait se voir confier la responsabilité d'adopter les grandes orientations territoriales, les politiques culturelles ainsi que la gestion du patrimoine immatériel et bâti, qui renforce l'identité propre à la MRC et le développement du sentiment de fierté et d'appartenance. L'échelle MRC offre également une masse critique intéressante pour la réalisation d'activités d'importance.

La décentralisation des fonds liés à la rénovation des bâtiments et à la mise en valeur du patrimoine historique doit être prévue. Concernant le ministère de la Culture et des Communications du Québec, c'est l'assouplissement des normes et des ententes-cadres qui est réclamé, comme pour l'ensemble des politiques et des programmes gouvernementaux d'ailleurs.

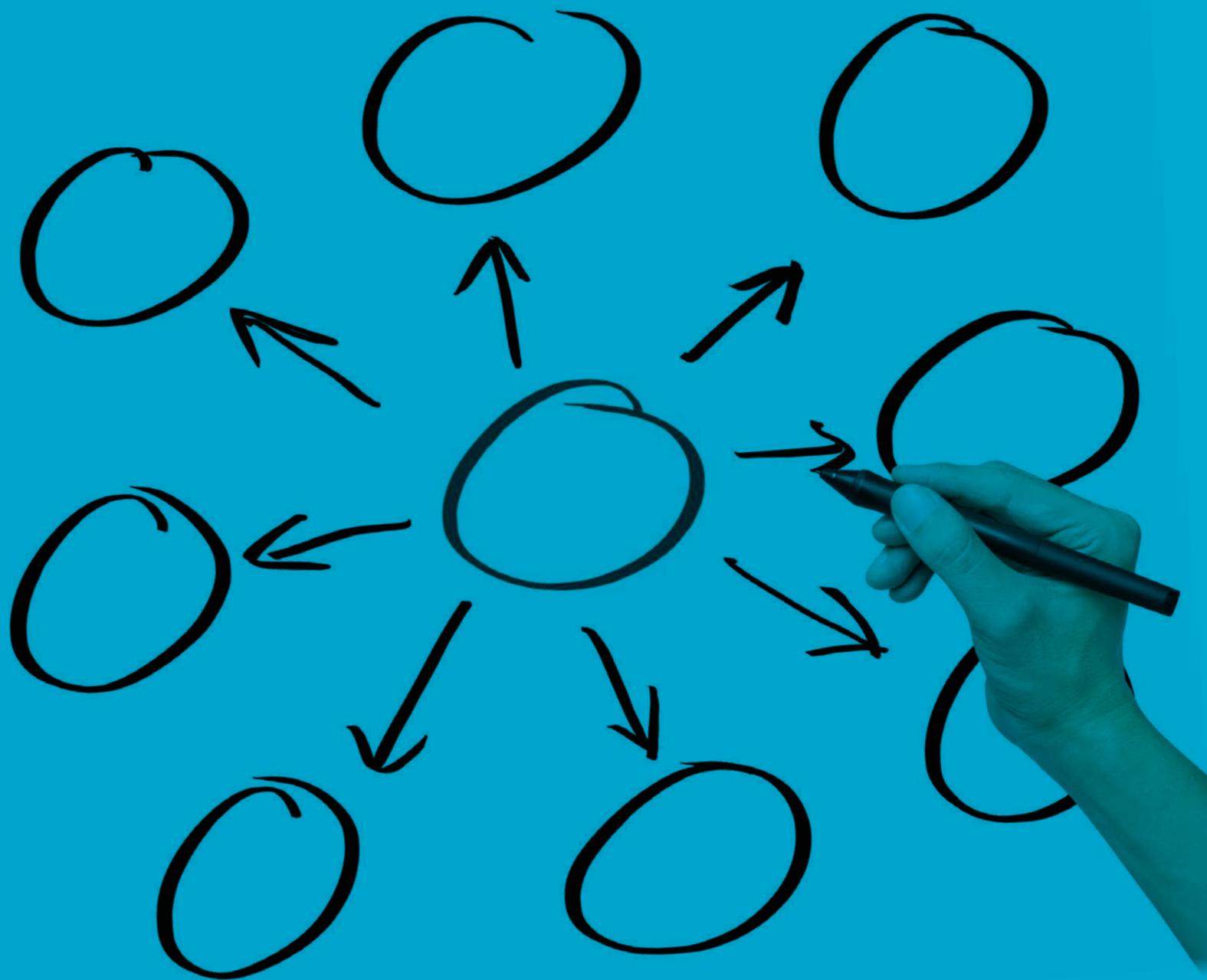
Une harmonisation et un arrimage entre les politiques des MRC et des municipalités du territoire doivent être assurés. Pour ce qui est du patrimoine bâti et paysager, un arrimage, voire une intégration, aux plans d'aménagement du territoire doit aussi se faire.

Sans être nommés comme une compétence essentielle, on reconnaît toutefois à la culture et au patrimoine un effet important en matière d'attraction des populations. Les politiques culturelles et patrimoniales contribuent à l'amélioration de la qualité de vie des communautés. Ce sont aussi des politiques qui ont une influence notable sur l'industrie touristique. La mise en valeur et la protection du patrimoine bâti et paysager offrent un fort potentiel d'attrait touristique qui fait de ces politiques culturelles et patrimoniales des politiques qui influent sur la santé économique d'une MRC.

Encore ici, la gestion de cette compétence entre en concordance avec la planification du territoire, qui prend toute sa mesure à l'échelle de la MRC.

UN ÉTAT ACCOMPAGNEUR, DES MILIEUX MAÎTRES DE LEUR DÉVELOPPEMENT

Tous conviennent aujourd'hui, l'État comme la société civile, que la structure de répartition actuelle des pouvoirs publics n'est pas optimale et est souvent source de grandes frustrations, car les décisions sont lentes et trop souvent mal adaptées aux réalités territoriales. Un tel fonctionnement ne permet pas non plus aux territoires d'assurer leur plein potentiel de développement. L'adoption et la mise en œuvre d'une loi-cadre sur la décentralisation deviennent incontournables afin de mieux répondre aux besoins des populations. Dans cette perspective, des responsabilités nouvelles et des pouvoirs élargis doivent être attribués aux collectivités territoriales. La redistribution des responsabilités entre l'État et les instances territoriales a notamment pour objectifs une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité.



CHAPITRE 3 :

COMMENT

DÉCENTRALISER

3.1 LES OBJECTIFS ET LES PRINCIPES DE LA LOI-CADRE

Le projet de loi-cadre sur la décentralisation doit définir les grands objectifs de la décentralisation, les paramètres de la loi, les niveaux de territoires décentralisés et les conditions (en matière de ressources financières, humaines et techniques) dans lesquelles de nouvelles responsabilités et compétences seront attribuées aux collectivités territoriales. De plus, le projet de loi-cadre précisera les processus de négociation et d'attribution des compétences à transférer aux différents paliers de collectivités territoriales, les modes d'arrimage des prérogatives territoriales aux mesures et aux programmes gouvernementaux ainsi que le calendrier et les modalités de mise en œuvre.

Des mesures d'accompagnement des collectivités territoriales pour faciliter la mise en œuvre de la décentralisation sont aussi à prévoir dans le projet de loi.

3.2 LA MÉCANIQUE

3.2.1 LA NÉGOCIATION PAR LE DIALOGUE

La loi-cadre sur la décentralisation devra prévoir un processus de mise en œuvre basé sur le dialogue entre le milieu municipal et le gouvernement. Ce contexte de dialogue franc et éclairé permettra de bâtir le projet de décentralisation et de faciliter les négociations sur :

- l'identification des compétences à décentraliser suivant le principe de subsidiarité, soit le niveau de collectivités territoriales le plus apte à accueillir les compétences décentralisées;
- la modulation dans l'attribution des compétences sur mesure dans le respect de la dynamique des territoires, mais incluant un minimum de base ou plancher afin de ne pas créer de disparité d'autonomie trop grande entre les territoires;
- la mise en œuvre de la décentralisation, y compris les modalités de transfert des compétences et des personnels qui leur sont associés;
- les ressources financières à prévoir pour assurer aux collectivités territoriales les moyens appropriés pour accomplir adéquatement leurs nouvelles responsabilités;
- le dispositif d'accompagnement offert aux élus et au personnel professionnel des collectivités territoriales pour renforcer leur capacité de gestion et de décision à l'égard des compétences décentralisées.

Pour chacun de ces éléments, il est question de dialogue, de concertation et de négociation, car la politique de décentralisation à élaborer sera le fruit de l'arrimage des intérêts et des volontés exprimés par les parties en cause, soit l'État central, d'une part, et le milieu municipal, d'autre part. Véritable révolution de la culture de gouvernance des territoires, la décentralisation nécessitera du temps, des apprentissages et l'établissement de rapports nouveaux entre l'État et les collectivités territoriales. Le principe de respect de la dynamique des territoires dans le processus d'instauration de la décentralisation apparaît donc tout à fait nécessaire. Le dialogue pourra se faire à la Table Québec-municipalités.

3.2.2 LA DÉSIGNATION ET L'ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES À DÉCENTRALISER

Le transfert de compétences de l'État central vers les collectivités territoriales sera le résultat d'une entente convenue entre le Québec et ses partenaires décentralisés sur la base d'une information complète relative à la nature des tâches, aux charges qui s'y rattachent, aux conséquences de diverses natures qui en découleront et aux compensations financières auxquelles elles donneront lieu. Tout au cours de la phase de discussion et de négociation, élus municipaux et préfets seront régulièrement consultés, par leurs associations, sur le processus de mise en œuvre et les mesures à prévoir pour en faciliter l'adoption et l'application.

Le rôle de chaque palier de collectivités territoriales dans l'architecture générale de la décentralisation sera soigneusement défini. Le sens et la pertinence de l'attribution des compétences aux collectivités concernées, en tout ou en partie, feront aussi l'objet de négociation pour assurer le partage le plus approprié selon le principe de subsidiarité.

Puisqu'il y a deux paliers de collectivités territoriales de plein droit, celui des municipalités locales et celui des MRC, la décentralisation se traduira par un partage de compétences principalement entre ces deux niveaux de municipalités. Pour la FQM, la décentralisation doit nécessairement passer par un dialogue au sein de la MRC.

3.2.3 LA SOUPLESSE ET L'ÉQUITÉ

Les municipalités locales et les MRC regroupent des entités très différentes en ce qui concerne la vocation socioéconomique, la taille de la population, la superficie, la vitalité économique, la richesse foncière, la diversité des services, la capacité de payer des ménages, les besoins économiques, sociaux et culturels, etc. Pour tenir compte de cette diversité, et maintenir un équilibre entre les territoires, il faudra prévoir une attribution de compétences dite de base pour tous, soit l'établissement d'un seuil minimal. Ce seuil contribuera à élargir le pouvoir d'intervention et de décision de chacun des territoires et, conséquemment, leur permettra d'accéder à un plus haut niveau d'autonomie administrative. Il pourrait cependant être dépassé si certaines MRC le souhaitent et si cela est faisable.

Dans la démarche d'identification et d'attribution des compétences, les critères de détermination et de choix des champs de responsabilité à investir ainsi que les modalités de leur exercice seront traités avec vigilance. La décentralisation étant souvent présentée comme un « coffre à outils » au service du développement des collectivités, chaque nouvelle compétence devra s'avérer un outil à potentiel réel dans la poursuite du projet de développement.

3.2.4 LES RESSOURCES HUMAINES ET LES MODALITÉS DE TRANSFERT DU PERSONNEL

La tendance actuelle à la décentralisation à travers le monde a soulevé la question relative à la capacité administrative et technique des collectivités territoriales de gérer leurs nouvelles responsabilités (planification, financement, mise en application, etc.). Ainsi, outre les ressources financières, des ressources humaines et techniques appropriées sont à prévoir.

Afin de surmonter les résistances et les obstacles de diverses natures, la mise en œuvre de la loi-cadre sur la décentralisation devra s'inscrire dans une démarche respectueuse. Des solutions acceptables devront être trouvées, car l'efficacité économique recherchée ne saurait être conciliable avec un transfert de responsabilités et de budgets de l'État central vers les territoires qui ne serait pas accompagné d'un transfert de personnel et d'expertises dans la même direction.

La négociation qui va s'engager avec l'État sur la question du transfert de personnel comportera trois enjeux essentiels :

- une juste définition des effectifs de personnel concernés par les transferts de compétences. Trois principales catégories de personnel sont visées : personnel de gestion, personnel professionnel, et personnel technique, ouvrier et de service;
- une évaluation des emplois qui, pour diverses raisons, ne seront pas transférés, mais pour lesquels les collectivités concernées recevront une compensation financière correspondante;
- un processus progressif de transfert modulé suivant un certain nombre de critères (droit d'option exercé par les personnels, mise à disposition provisoire, transfert définitif, etc.).

3.2.5 LE CALCUL DES TRANSFERTS DE CHARGES ET LES MODALITÉS DE COMPENSATION

L'un des aspects cruciaux de la négociation entourant l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation porte sur l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le but fondamental de cette réforme étant de rapprocher le pouvoir de décision le plus près possible du citoyen dans un souci de qualité des services, d'efficacité administrative et d'efficacité économique, les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers correspondant aux transferts de compétences pour qu'elles puissent administrer adéquatement leurs nouvelles responsabilités. Cela supposera, en plus des transferts budgétaires, **des aménagements importants dans le régime fiscal municipal.**

Les collectivités territoriales bénéficieront des transferts financiers correspondant aux transferts de compétences pour qu'elles puissent administrer adéquatement leurs nouvelles responsabilités.

L'opération globale, qui doit s'exercer à « coût nul » pour le citoyen, se fera en toute transparence, guidée par le seul objectif d'assurer l'adéquation entre les obligations liées aux nouvelles responsabilités et les moyens financiers nécessaires pour les assumer adéquatement, pleinement et durablement. **Il est dès lors exclu que l'État perçoive dans cette entreprise une occasion d'économie en transférant une partie seulement**

des ressources correspondant aux compétences décentralisées, obligeant les collectivités territoriales à assumer la différence par une imposition fiscale supplémentaire des citoyens.

L'exemple de la décentralisation de la gestion des baux de villégiature et des gravières-sablières illustre bien la capacité des milieux d'accueillir de nouvelles responsabilités, de les accomplir en faisant mieux, voire à moindre coût, puisque les MRC doivent retourner 50 % des revenus générés par ces activités au gouvernement. Dans la nouvelle répartition des pouvoirs, les MRC percevront 100 % des revenus et pourront ainsi mieux investir dans le développement de leur communauté.

Le souci de justesse de cette opération impose d'établir des modalités rigoureuses de calcul des transferts de charges résultant des transferts de compétences et des modalités de leur compensation pour les collectivités territoriales. À cet égard, plusieurs critères ou combinaisons de critères peuvent être retenus et pourront varier selon la nature de la compétence concernée, par exemple la densité d'occupation du territoire, les effectifs de population et la structure d'âge, la distance linéaire à desservir, les services de base à assurer indépendamment des niveaux de population, les revenus des ménages ou la capacité de payer.

Cette question de la juste compensation pour le coût des transferts de charges associés à la décentralisation de compétences sera abordée et traitée avec rigueur, compréhension et équité, car la viabilité et le bon fonctionnement de la politique de décentralisation seront largement redevables des ententes ici formulées et convenues entre les parties.

3.3 LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT

UN ACCOMPAGNEMENT POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES ET TECHNIQUES DES TERRITOIRES

La loi-cadre sur la décentralisation devra prévoir des mesures d'accompagnement offertes aux collectivités territoriales pour faciliter la mise en œuvre de la décentralisation.

La décentralisation au profit des collectivités territoriales est une réforme ambitieuse mais essentielle, car nos actions doivent être rapides lorsque l'on parle de développement. Les élus et les personnels des municipalités et des MRC devront avoir l'assurance d'un encadrement approprié pour faciliter la transition vers le nouveau mode de gouvernance. Une juste évaluation sera faite des moyens nécessaires pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer pleinement et adéquatement leurs responsabilités.

Compte tenu de l'importance des changements induits par cette réforme et de la diversité des besoins qu'elle générera au sein des entités municipales, la FQM est d'avis qu'une formule d'accompagnement devra être mise en place. Celle-ci devra être souple et non permanente, en action tout au long de la phase de mise en œuvre.

Elle serait composée d'un **comité de transition** formé des partenaires de la mise en œuvre et d'un **service d'appui aux territoires (les élus et le personnel)** en matière de décentralisation.

LE COMITÉ DE TRANSITION

Le comité de transition serait formé de représentants des deux associations municipales ainsi que des associations des directeurs généraux des MRC et des municipalités, sous la direction du MAMOT (coordonnant l'action gouvernementale).

Il aurait pour mandat d'épauler le gouvernement dans la mise en œuvre de la loi-cadre sur la décentralisation, de voir à son suivi et de faire des recommandations visant une mise en œuvre réussie. Des mandats plus particuliers pourraient être convenus entre les parties.

LA CELLULE D'APPUI

La cellule d'appui aurait, quant à elle, un mandat en quatre volets :

- mettre au point et offrir des services appropriés aux collectivités territoriales afin qu'elles puissent mieux assumer leurs nouvelles responsabilités;
- instrumenter le dialogue que doivent tenir les collectivités territoriales entre elles et avec les instances gouvernementales dans le contexte de la décentralisation;
- procurer un soutien au développement des capacités de financement dans le cadre des sources nouvelles ou réformées de revenus pour les municipalités locales et les MRC;
- offrir un soutien technique pour l'apprentissage et l'intégration des nouveaux modes de gestion.

Tout doit être mis en œuvre pour favoriser l'adhésion et la participation pleine et entière du monde municipal au projet de décentralisation. La mise sur pied du **comité de transition** et de la **cellule d'appui** serait très certainement de nature à rassurer les municipalités et les MRC et à faciliter leur passage vers une autonomie élargie et pleinement assumée, tant sur le plan administratif que financier.

3.3.1 UN APPUI À LA DÉCENTRALISATION : LA MODULATION

L'ADAPTATION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX AUX SPÉCIFICITÉS TERRITORIALES

L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conférée par la décentralisation ne signifie pas l'isolement des administrations décentralisées par rapport à l'État central. Celui-ci demeure un partenaire majeur dans la concrétisation des décisions territoriales relatives à plusieurs aspects de la vie économique, sociale et culturelle des collectivités. Par l'intermédiaire de ses politiques, programmes, normes et mesures, le gouvernement central continuera d'exercer un rôle important, parfois déterminant, dans le processus de développement des territoires.

Les principes à la base de la décentralisation obligeront désormais l'adaptation des politiques, des programmes, des normes et des mesures du gouvernement central aux particularités locales et régionales. Il ne fait aucun doute que la qualité de l'exercice de l'autonomie territoriale dépendra largement de la qualité de cette adaptation.

L'adaptation des interventions gouvernementales reposera à la fois sur les contenus et les modalités d'application de celles-ci et sur l'ouverture et la collaboration dont sauront faire preuve les différents ministères de l'État dans leurs relations avec les instances territoriales.



CONCLUSION

UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE DE PROXIMITÉ POUR LA PROSPÉRITÉ DE L'ENSEMBLE DU QUÉBEC

Le projet d'une loi-cadre sur la décentralisation est plus que jamais perçu comme un acte de réforme majeure et incontournable dans le domaine de la gouvernance des affaires publiques au Québec. L'État québécois a atteint les limites de son efficience en raison de sa taille et de sa culture centralisatrice qui créent cette si grande distance entre l'État et les citoyens. La centralisation des pouvoirs ne permet plus de répondre aux besoins et aux attentes des populations et des communautés.

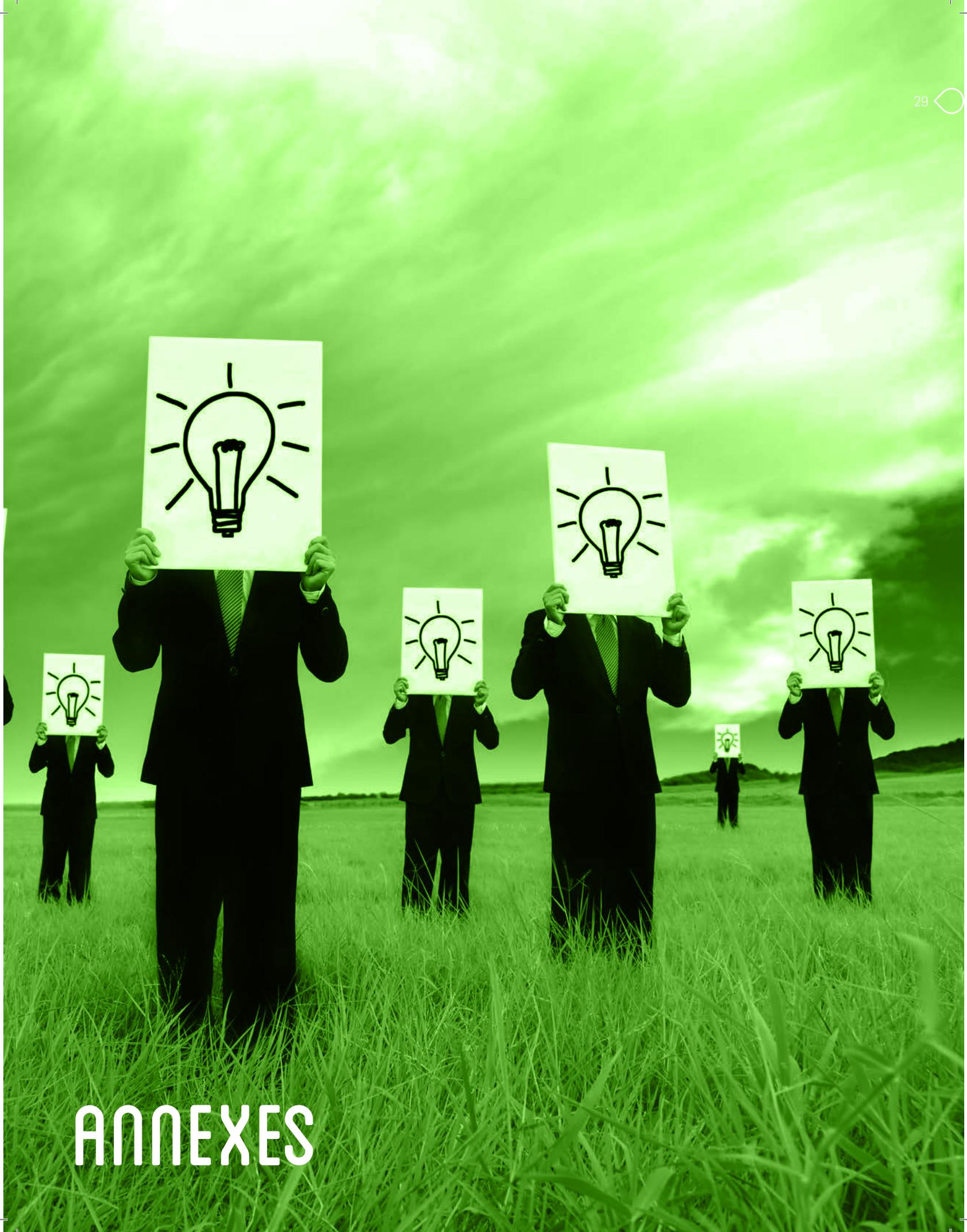
Le temps des mesures uniformes, du « mur à mur », est révolu.

Une gouvernance de proximité met au cœur de ses priorités la personne qui habite son territoire et est définie par ses relations avec celle-ci. Sans conteste, la municipalité est un lieu important d'appartenance pour le citoyen; or, il en est de même, aujourd'hui, pour la MRC, qui planifie le développement de son territoire pour offrir aux familles, aux jeunes et aux aînés un milieu de vie qui répond mieux à leurs attentes. La force de la MRC se situe dans ses composantes urbaines et rurales, qui sont interdépendantes et complémentaires, dans ce tandem efficient municipalités-MRC.

L'autonomie des territoires, pleine et entière, constitue non seulement un aboutissement, mais un dépassement de la décentralisation. Plus qu'un simple aménagement administratif, cette autonomie acquise par la décentralisation est un choix de société, un projet de société. Dans ce contexte, l'adoption d'une loi-cadre sur la décentralisation est un incontournable, puisqu'elle vient marquer un changement concret vers une gouvernance de proximité dont l'objectif est de mieux servir les citoyens et les citoyennes.

Le présent document représente la contribution de la FQM aux efforts déployés par le gouvernement dans le processus d'élaboration du projet de loi-cadre. Le milieu municipal est mûr pour un dialogue ouvert et franc pour construire avec l'État québécois non seulement le Québec d'aujourd'hui, mais aussi celui de demain!

L'engagement sincère de la FQM est entièrement acquis au gouvernement du Québec pour mener à terme la mise en œuvre de cette réforme si attendue et si essentielle pour l'avenir et le développement du Québec.



ANNEXES

ANNEXE I

LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LE CADRE DE LA DÉCENTRALISATION, OBJECTIFS ET DISPOSITIFS : LE CAS ILLUSTRATIF DE LA FRANCE

L'adoption d'une loi-cadre sur la décentralisation, concrétisée par le transfert de nouvelles responsabilités aux collectivités locales et régionales et l'assurance de ressources financières correspondantes, doit s'accompagner d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale et des approches administratives pour atteindre les objectifs d'efficacité poursuivis.

Alors que le Québec continue sur sa lancée de politique économique d'austérité pour atteindre l'équilibre budgétaire, il est impératif de s'employer sérieusement à trouver des moyens innovants de financer les opérations courantes et l'investissement à long terme des collectivités territoriales, qui sont appelées à assumer une part accrue des dépenses publiques dans le cadre de la décentralisation. Le besoin d'une approche coordonnée de financement et d'investissement entre l'État et les collectivités territoriales guidera cette réforme.

Les pays européens, qui ont pour la plupart une tradition de plus de 25 ans de gouvernance décentralisée des affaires publiques, poursuivent constamment des efforts d'adaptation et de bonification des mécanismes de financement des collectivités territoriales arrimés aux orientations et stratégies nationales. L'étude de ces expériences peut certes constituer un creuset d'enseignement précieux pour la réflexion québécoise et les prises de décision dans ce domaine.

Lors d'une conférence tenue à Bruxelles le 13 mai dernier (2013), le président de la Banque européenne d'investissement, M. Werner Hoyer, déclarait :

« Il est évident que l'assainissement budgétaire est une condition préalable essentielle de la reprise économique. Il est par ailleurs indispensable de relancer la croissance économique, de favoriser la création d'emplois et de stimuler la compétitivité. Tous ces éléments sont nécessaires pour que l'UE préserve sa richesse et conserve sa position dans l'économie mondialisée [...] Les collectivités locales et régionales sont pour nous des partenaires clés, et nous les soutenons. En tant qu'institution publique, la Banque européenne d'investissement étant détenue par les États membres, notre rôle est de combler les lacunes du marché et de débloquer les investissements nécessaires aux collectivités territoriales. »

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN FRANCE

En France, l'autonomie financière des collectivités territoriales est inscrite à part entière dans la Constitution de la V^e République depuis la révision constitutionnelle de 2003. Cette autonomie financière se traduit par :

- une autonomie de gestion;
- une autonomie fiscale locale;
- une participation financière accrue de l'État par des dotations ou des transferts d'impôts visant à compenser l'augmentation des dépenses des collectivités engendrées par le transfert de compétences de l'État aux collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Les ressources des collectivités territoriales, qui s'élevaient à 213,5 milliards d'euros en 2009, provenaient de diverses sources, principalement de la fiscalité et des dotations de l'État. Les collectivités peuvent également avoir recours à l'emprunt.

Du fait des nombreux transferts et des compensations diverses qu'il assume, l'État est devenu, en quelque sorte, le premier contribuable des collectivités territoriales en France. Depuis 2004, les impôts progressent et de nouveaux **transferts de fiscalité apparaissent pour compenser les transferts de compétences** décidés par la loi du 13 août 2004 et garantir l'autonomie financière des collectivités.

1. LES TAXES ET LES IMPÔTS LOCAUX

La plus grande partie des ressources des collectivités territoriales est constituée de recettes fiscales. En 2009, elles représentaient 102,5 milliards d'euros, soit presque 50 % des recettes totales des collectivités territoriales. Pour l'année 2010, elles représentaient 108,9 milliards d'euros, soit 61 % des recettes totales.

Il faut distinguer les ressources provenant de la **fiscalité directe** de celles provenant de la **fiscalité indirecte**.

La **fiscalité directe** est principalement constituée de quatre taxes qui procurent environ les trois quarts des recettes fiscales des collectivités territoriales, groupements de communes compris, soit environ 69,3 milliards d'euros en 2009 :

- la taxe d'habitation payée par les particuliers et les entreprises : 16,6 milliards d'euros en 2009;
- la taxe sur le foncier bâti, acquittée par les propriétaires d'immeubles : 22,5 milliards d'euros en 2009;
- la taxe sur le foncier non bâti : 0,9 milliard d'euros en 2009;
- jusqu'en 2009, les collectivités territoriales percevaient la taxe professionnelle payée par 2,9 millions d'entreprises pour un montant de 31,4 milliards d'euros en 2009.

La fiscalité directe locale comprend également la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5,4 milliards d'euros en 2009). La suppression de la taxe professionnelle à partir de 2010 a été accompagnée de transferts d'impôts locaux entre strates de collectivités, de transferts d'impôts précédemment perçus par l'État à ces dernières ainsi que de dispositifs de garantie de ressources :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE);
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE);
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

À partir de 2011, la réforme de la fiscalité s'est traduite, pour les collectivités territoriales, par la redistribution des produits des « impôts ménages » (taxe d'habitation, taxes sur le foncier bâti et non bâti) entre les différents niveaux de collectivités et par la perception de nouveaux impôts économiques en remplacement de la taxe professionnelle.

Après une année de transition, soit à compter de 2011, les collectivités percevaient leur nouveau panier de ressources.

La **fiscalité indirecte** (taxes d'urbanisme, droits de mutation, etc.) est source, plus marginale, de recettes pour les collectivités. Elle ne représente en effet qu'une part limitée des ressources fiscales des collectivités territoriales. Bien que les impôts indirects soient plus nombreux, ils sont plus sensibles à la conjoncture économique. Beaucoup ont un lien avec l'urbanisme (ex. : taxe locale d'équipement, versement destiné aux transports en commun). S'y ajoutent, entre autres, les taxes de séjour, les taxes sur la publicité, les jeux dans les casinos, les remontées mécaniques.

2. LES DOTATIONS DE DÉCENTRALISATION

Les transferts et dotations de l'État constituent la deuxième catégorie de ressources des collectivités locales en ordre d'importance. Ils représentaient 98 milliards d'euros en 2010 (46 % des recettes totales) et 99,5 milliards d'euros en 2011. Ils augmentent régulièrement et modifient progressivement l'ordre d'importance des différentes ressources des collectivités territoriales.

Une partie substantielle de ces ressources provient en effet de l'État (effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales)¹³. L'État prend à sa charge une partie des recettes fiscales des collectivités dans le cas des dégrèvements d'impôts locaux. Par ailleurs, les dotations budgétaires de l'État et les transferts d'impôts aux collectivités permettent de financer en partie le fonctionnement courant et les investissements de celles-ci. Ils ont également pour objectif d'apporter les ressources nécessaires pour couvrir les charges transférées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Les dotations que reçoivent les collectivités représentent 60 milliards d'euros. À ces dotations s'ajoutent les subventions spécifiques versées par les ministères à hauteur de 2 milliards d'euros, les dégrèvements d'impôts pour un montant de plus de 12 milliards d'euros et, enfin, la partie de fiscalité transférée aux collectivités pour près de 24 milliards d'euros.

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)**¹⁴ représente la part la plus importante des concours financiers de l'État (41,39 milliards d'euros en 2011, soit 69 % de l'ensemble des concours financiers). Elle est répartie entre les différentes collectivités territoriales de la façon suivante : 40 % aux communes, 30 % aux départements, 17 % aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 13 % aux régions.

S'y ajoutent, notamment, le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

La répartition de la plupart des concours de l'État¹⁵ s'appuie sur des indicateurs de ressources (potentiel financier, potentiel fiscal, effort fiscal, coefficient d'intégration fiscale, etc.) et des indicateurs de charges (population, nombre de bénéficiaires des aides personnalisées au logement [APL], etc.).

Les dotations sont libres d'emploi, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas affectées à une dépense précise, et leur obtention est automatique. Depuis 1996, l'État souhaite maîtriser l'évolution de ses dotations. C'est pourquoi il a mis en place cette année-là un « pacte de stabilité », remplacé en 1999 par un « contrat de croissance et de solidarité » couvrant la période 1999-2001 et reconduit jusqu'en 2007. En 2008, il a pris le nom de « contrat de stabilité ». Depuis 2009, des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques encadrent l'évolution des dotations de l'État.

3. LE RECOURS À L'EMPRUNT

Les collectivités territoriales peuvent également recourir à l'emprunt, mais ces ressources doivent exclusivement financer la section d'investissement des budgets des collectivités territoriales.

L'emprunt représente la troisième ressource des collectivités territoriales. Avec une part dans les recettes totales en baisse constante depuis 1997, il correspondait à 16 milliards d'euros en 2010.

Les collectivités territoriales disposent d'une autonomie d'emprunt, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas d'autorisation préalable à obtenir avant d'emprunter, mais celui-ci est exclusivement affecté aux nouveaux investissements.

Pendant les années de forte croissance, les efforts d'équipement des collectivités territoriales ont été financés par un recours important à l'emprunt. Mais, dès la fin des années 1980, la baisse de l'inflation a rendu la charge de la dette très lourde pour celles-ci, ce qui n'a pourtant pas empêché la poursuite du recours à l'emprunt à un rythme soutenu jusqu'en 1992. Les effets de la crise économique ont ensuite incité les autorités territoriales à restreindre leurs programmes d'investissement et le recours à l'emprunt qui en découlait. Depuis 1997, les collectivités locales se sont engagées dans la reprise de l'effort d'équipement, mais en faisant davantage appel à leurs fonds propres.

En 2009, les collectivités territoriales avaient souscrit 18 milliards d'euros de nouveaux emprunts et avaient remboursé leur dette à hauteur de 12 milliards d'euros. L'encours global de leur dette s'établissait à 118,3 milliards d'euros à la fin de 2009.

4. LA PÉRÉQUATION

Il a été décidé que la péréquation sur les dotations serait renforcée afin, notamment, de niveler les inégalités entre collectivités et de favoriser la maîtrise globale des dépenses en versant moins aux collectivités les mieux dotées et plus aux collectivités les moins bien dotées.

¹³ L'effort financier total de l'État en faveur des collectivités territoriales s'élevait à 98 milliards d'euros en 2010. Du fait des lois de décentralisation, les transferts de compétences vers les collectivités territoriales se sont accompagnés du transfert des ressources, un principe désormais inscrit dans la Constitution. L'État compense par ailleurs les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux consentis par la loi. Cette compensation financière est constituée non seulement de ressources fiscales, mais aussi de dotations de l'État (dotations de décentralisation). L'État verse ces dotations aux collectivités territoriales afin de les aider dans leur fonctionnement courant et afin de soutenir leurs investissements.

Les dotations de l'État permettent de compenser non seulement l'augmentation des dépenses engendrée par les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation (le transfert de ressources est érigé en principe à valeur constitutionnelle depuis la révision constitutionnelle de mars 2003), mais également les exonérations et dégrèvements d'impôts locaux décidés par l'État. Elles permettent aussi d'aider les collectivités à financer leur fonctionnement courant (dotation globale de fonctionnement – DGF) et leurs investissements, notamment leurs équipements et leurs infrastructures.

¹⁴ La DGF, instituée par la loi du 3 janvier 1979, est un prélèvement opéré sur le budget de l'État et distribué aux collectivités locales pour la première fois en 1979. Son montant est établi selon un mode de prélèvement et de répartition fixé chaque année par la loi de finances. La DGF est versée aux régions depuis 2004. Cette dotation est constituée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation.

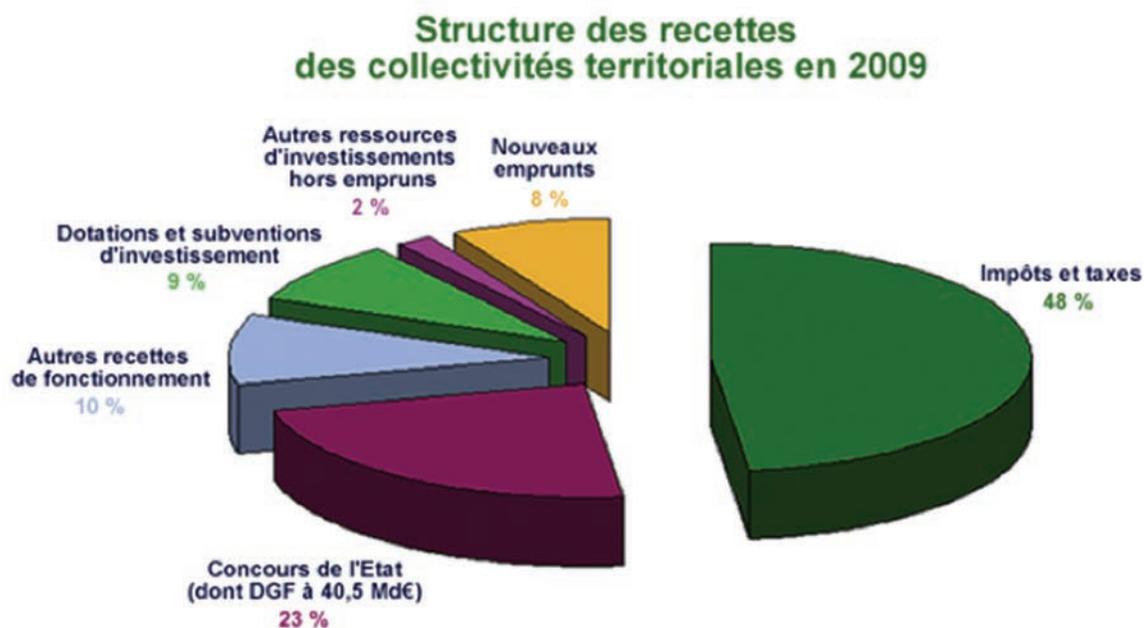
¹⁵ Ils regroupent l'ensemble des dotations, soumises à des critères de répartition.

5. LES AUTRES RESSOURCES

Les autres ressources représentaient, en 2010, 11 % des recettes totales des collectivités territoriales. Parmi elles, on peut citer, notamment, les recettes tarifaires et patrimoniales et les fonds structurels européens.

Les recettes tarifaires proviennent principalement de la vente de biens ou de services aux usagers. Si les prix des services publics sont libres depuis 1987 (à l'exception des transports urbains et des cantines scolaires), ils ne couvrent cependant généralement pas le prix du service rendu. Les collectivités locales peuvent disposer également de revenus patrimoniaux (ex. : communes forestières).

Les fonds structurels européens constituent l'apport le plus remarquable de l'Union européenne aux finances locales. La nouvelle génération de fonds (2000-2006) avait restreint le nombre de zones ayant droit à ces aides, mais un dispositif de soutien transitoire avait été mis en place pour celles qui en bénéficiaient jusque-là. La France a perdu au total, pour cette période, 16,145 milliards d'euros en prix de 2004. Pour 2007-2013, 12,704 milliards d'euros sont prévus en prix de 2004, soit 14,319 milliards d'euros en prix courants.



LE NIVEAU COMMUNAL

Outre les taxes et impôts, les dotations et le recours à l'emprunt, les communes et les EPCI de France bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 2011, de nouvelles ressources fiscales qui remplacent partiellement la taxe professionnelle (CFE, CVAE, IFR). Elles reçoivent des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, et récupèrent la part départementale de la taxe d'habitation. Depuis 2012, les communes ont la possibilité de moduler le taux de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Les communes perçoivent 57 % du montant de la DGF, stabilisé en 2011 à son niveau de 2010. Les 23,7 G€ reçus se répartissent entre dotation forfaitaire (58 %) et dotation d'aménagement (42 %).

La DGF des communes s'établissait à 16,5 G€ en 2011, en légère baisse de 0,4 % par rapport à 2010 (-71 M€).

La DGF versée aux EPCI en 2011 (dotation de compensation des EPCI et dotation d'intercommunalité) s'élevait à 7,1 G€. Cette progression de 2,8 % est directement liée au taux de couverture de l'intercommunalité.

La réduction des inégalités de ressources au sein du bloc communal allait se poursuivre en 2012 avec la création d'un **fonds de péréquation** horizontale des recettes fiscales intercommunales et communales.

Ainsi, le palier communal dispose d'un large pouvoir de taxation, en plus de bénéficier de transferts en provenance de l'État.

ANNEXE II

LA DÉCENTRALISATION AILLEURS DANS LE MONDE

La décentralisation est acquise dans la plupart des pays européens et mise en application dans de nombreux pays d'Afrique, d'Amérique du Sud, des Caraïbes et du Pacifique. Et cela, malgré que les processus de décentralisation soient très différents d'un pays à l'autre, non seulement parce qu'ils s'inscrivent dans des histoires, des cultures et des expériences administratives différentes, mais également parce qu'ils édictent des dispositions formelles variées. Autrement dit, il n'existe pas de modèle de décentralisation qui pourrait être appliqué partout, par simple transposition.

Les pays qui s'engagent dans la décentralisation ont une histoire, une culture, des institutions et des pratiques qui leur sont propres. Les réformes qu'ils conduisent ne pourront être appliquées jusqu'au bout que si elles sont susceptibles d'une appropriation par leur population, c'est-à-dire si elles s'intègrent harmonieusement, par leurs modalités concrètes, dans le contexte politique et culturel, local et national. Pour la plupart des États, l'instauration d'un système de représentation proche des populations est censée favoriser le développement territorial et renforcer la démocratie.

A. UN REGARD SUR LA POPULARITÉ ET LA DIVERSITÉ DE LA DÉCENTRALISATION

1. L'ABSENCE D'UN MODÈLE UNIQUE DE DÉCENTRALISATION

Les collectivités territoriales des pays qui ont adopté des politiques de décentralisation diffèrent sensiblement dans leur organisation, leurs compétences, leurs ressources financières et leur fonctionnement. Les dernières années ont néanmoins été marquées par un mouvement généralisé de renforcement de l'autonomie locale au moyen, notamment, de réformes constitutionnelles. Dans les pays européens, ce mouvement est encouragé par les institutions.

2. UNE DIVERSITÉ INSTITUTIONNELLE EN EUROPE EN MATIÈRE D'ORGANISATION TERRITORIALE

Le droit comparé met en lumière l'absence de modèle unique d'organisation territoriale en Europe.

A) UNE DISTINCTION DÉSUÈTE ENTRE ÉTATS FÉDÉRAUX ET ÉTATS UNITAIRES

La distinction classique entre États fédéraux et États unitaires ne permet pas de rendre compte d'une diversification institutionnelle croissante, qui se traduit par l'émergence d'« États régionalisés », comme l'Italie et l'Espagne.

Les États fédéraux que sont l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique se caractérisent par une présence affirmée des États fédérés au niveau local. Généralement, il revient à ces derniers de déterminer l'organisation interne, d'assurer le contrôle administratif et budgétaire et de participer au financement des collectivités territoriales. En Allemagne et en Autriche, les États fédérés partagent des impôts avec l'État fédéral et versent des dotations aux collectivités territoriales. En Belgique, les dotations des communes et des provinces leur sont versées par les régions.

Sans adopter le modèle fédéral, des États comme l'Espagne et l'Italie ont accordé à leurs régions des compétences, un pouvoir législatif et une autonomie financière qui les rapprochent d'États fédérés. Ils reçoivent fréquemment le qualificatif d'« États régionalisés ». Comme le soulignait la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation, « aucun État européen ne correspond aujourd'hui à la version classique de l'État unitaire dont la France jacobine et napoléonienne fut le symbole et le modèle ».

Des traits communs se dessinent dans l'organisation locale du Danemark, de la Finlande, de la Grèce, du Luxembourg, de l'Irlande, des Pays-Bas, du Portugal, du Royaume-Uni et de la Suède : à l'exception du Parlement écossais, les collectivités territoriales n'y disposent pas d'un pouvoir législatif propre; sauf au pays de Galles et en Écosse, elles ne disposent pas non plus d'un pouvoir réglementaire général; enfin, sauf aux Pays-Bas, la tutelle exercée par une collectivité territoriale sur une autre est prohibée. Néanmoins, ces États pratiquent la décentralisation à des degrés divers.

B) LES DIFFÉRENTS NIVEAUX DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les quelque 74 000 collectivités territoriales de l'Union européenne sont structurées, selon les pays, en un, deux ou trois niveaux. Certains pays se caractérisent par l'homogénéité d'un même niveau local, alors que d'autres, comme les États fédéraux ainsi que certains États unitaires tels que l'Espagne, l'Italie, l'Irlande ou le Royaume-Uni, ont opté pour la diversité.

L'Union européenne compte 73 000 communes. À eux seuls, quatre pays regroupent un peu plus de 90 % d'entre elles : la France, avec la moitié des communes européennes, l'Allemagne avec 19 %, et l'Espagne et l'Italie avec 11 %. Ces écarts entre les pays s'expliquent par les différences de superficie, les traditions historiques nationales et les résultats variables des politiques de fusions de communes.

Parmi les États unitaires, quatre pays comptent trois niveaux de collectivités territoriales : l'Espagne, la France, l'Irlande et l'Italie. Les collectivités de troisième niveau disposent de statuts différenciés en Espagne et en Italie.

Six pays comptent deux niveaux : le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, la Grèce, le Portugal et le Royaume-Uni. La Finlande et le Luxembourg ne comptent qu'un seul échelon local.

L'organisation locale du Royaume-Uni présente une forte hétérogénéité : certaines parties de l'Angleterre n'ont qu'un seul niveau (les *unitary authorities* dans les zones rurales et les districts dans les zones urbaines); le reste du territoire en compte deux (les *unitary authorities* et la région en Écosse et au pays de Galles, les districts et la région en Irlande du Nord, les districts et les comtés dans certaines zones anglaises).

S'agissant des États fédéraux, l'Allemagne, qui comprend seize États fédérés depuis sa réunification, appelés *Länder*, est organisée en deux niveaux de collectivités territoriales. Trois villes possèdent un double statut d'État fédéré et de commune.

L'Autriche, qui comprend neuf États fédérés, possède un seul niveau de collectivités territoriales. Sa capitale, Vienne, constitue à la fois un État fédéré et une commune.

Enfin, la Belgique, devenue en 1993 un État fédéral doté de deux catégories d'États fédérés (les communautés et les régions), a conservé, lors de cette réforme, ses deux niveaux de collectivités territoriales.

	PREMIER NIVEAU	DEUXIÈME NIVEAU	TROISIÈME NIVEAU
ÉTATS FÉDÉRAUX*			
Allemagne	13 854 Gemeinden	323 Kreize	
Belgique	589 communes	10 provinces	
Autriche	2 359 Gemeinden		
ÉTATS UNITAIRES			
Espagne	8 106 municipios	50 provincias	17 comunidades autonomas
France	36 565 communes	96 départements	22 régions
Irlande	80 town authorities : 26 town commissioners 49 urban district councils 5 borough corporations 5 cities	29 county councils	8 regional authorities
Italie	8 100 comuni	103 province	20 regioni
Danemark	275 kommuner	14 amter	
Grèce	133 koitinoita et 900 dimos	50 nomarchiaki autodeikisi	
Pays-Bas	504 gemeenten	12 provincies	
Portugal**	278 municipios		
Royaume-Uni***	ANGLETERRE 36 metropolitan district councils 238 rural district councils 46 unitary authorities 33 boroughs à Londres PAYS DE GALLES 22 unitary authorities ÉCOSSE 32 unitary authorities IRLANDE DU NORD 26 districts	ANGLETERRE 34 county councils PAYS DE GALLES Regional assembly ÉCOSSE Scottish Parliament IRLANDE DU NORD Regional Assembly	
Suède	289 kommuner	21 landsting	
Finlande	448 kunta		
Luxembourg	118 communes		
UNION EURO	73 031	745	67

Source : Les finances locales dans les quinze pays de l'Union européenne, Paris, Dexia Crédit Local, avril 2002.

*Dans les États fédéraux, les États fédérés ne sont pas considérés comme des collectivités territoriales.

**Le Portugal comprend en outre des collectivités territoriales de niveau intracommunal: les paroisses (freguesias).

***Le Royaume-Uni comprend, selon les zones de son territoire, soit un seul niveau de collectivités territoriales, soit deux niveaux.

C) DES EXÉCUTIFS LOCAUX DIVERSIFIÉS

Les collectivités territoriales sont en général administrées par une assemblée délibérante entourée de commissions, consultatives ou obligatoires, et par un exécutif local qui prend des formes différentes selon les pays.

La singularité du Royaume-Uni, où les collectivités ne disposent pas d'organe exécutif spécifique, ne sera bientôt plus de mise : le *Local Government Act* de 2000 organise la mise en place progressive de structures exécutives au sein des collectivités anglaises et galloises.

Le plus souvent, l'organisation et le fonctionnement des instances d'un niveau local sont identiques sur tout le territoire national. Il existe toutefois des exceptions. Dans les États fédéraux, les États fédérés peuvent définir l'organisation des instances des collectivités de leur territoire. Au Royaume-Uni, les collectivités territoriales doivent actuellement choisir entre plusieurs formes possibles d'exécutif : un maire élu au suffrage universel direct entouré d'un cabinet dont les membres sont désignés par l'assemblée en son sein; un leader choisi par l'assemblée entouré d'un cabinet dont les membres sont nommés soit par lui, soit par l'assemblée; un maire élu directement au suffrage universel et un responsable de l'administration désigné par l'assemblée.

Les membres des assemblées délibérantes sont élus au suffrage universel direct, pour une durée comprise entre quatre et six ans. Toutefois, au Portugal, l'assemblée municipale est composée pour partie de membres élus au suffrage universel direct et pour partie de présidents des paroisses (collectivités de niveau infracommunal). Dans les provinces espagnoles et les régions irlandaises, les membres de l'assemblée délibérante sont désignés par les conseillers municipaux en leur sein.

L'organe exécutif est composé d'une personne (maire ou président) seule ou, cas le plus fréquent, entourée d'adjoints ou d'une commission. Ceux-ci sont le plus souvent désignés par les membres de l'assemblée délibérante en leur sein. Dans quelques pays, toutefois, le maire (ou le président) est élu au suffrage universel direct. Tel est, par exemple, le cas en Italie pour les régions et les communes de plus de 15 000 habitants ainsi que dans certains *Länder* allemands et autrichiens. En Italie, les adjoints sont des personnalités extérieures au conseil municipal désignées par le maire.

D) DES COMPÉTENCES EN EXTENSION

Les collectivités territoriales peuvent, selon les pays, exercer trois types de compétences :

- des compétences propres pour la gestion des affaires d'intérêt local;
- des compétences pour le compte de l'État (ex. : tenue de l'état civil, organisation des élections);
- des compétences dont la gestion leur a été déléguée par d'autres collectivités territoriales, par l'État ou par les États fédérés.

Il arrive fréquemment que certaines compétences, comme l'environnement, la culture, les transports, la santé ou l'éducation, soient gérées conjointement par plusieurs niveaux locaux et même parfois aussi par l'État. Au Luxembourg, par exemple, certains hôpitaux et maisons de retraite sont gérés par les communes et d'autres par l'État.

Les collectivités territoriales exercent leurs compétences soit directement, soit par délégation à une autre collectivité, à une entreprise privée ou à une entreprise publique locale.

Les **collectivités de premier niveau**, les « communes », ont la responsabilité de la gestion des services de proximité : alimentation en eau potable et assainissement des eaux usées, collecte et traitement des déchets ménagers, culture, urbanisme, voirie communale, action sociale et gestion des établissements scolaires... Elles disposent, de ce fait, d'un large éventail de compétences. Cela se reflète dans le volume de leurs dépenses, qui représentent généralement plus de la moitié des dépenses locales.

Les **collectivités de deuxième niveau** exercent, dans la plupart des pays, des responsabilités en matière d'infrastructures routières, d'enseignement, d'aide sociale et de protection de l'environnement. Leurs attributions sont plus larges dans les pays à deux niveaux que dans les pays à trois niveaux; elles s'étendent au développement local et à l'aménagement du territoire. Dans les pays à trois niveaux locaux, la place des collectivités de deuxième niveau est variable : les départements français détiennent des responsabilités plus importantes que les provinces espagnoles.

Les **collectivités de troisième** niveau assument le plus souvent des compétences en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de formation professionnelle, de transports (transports ferroviaires d'intérêt régional, notamment), d'éducation et de santé (en Italie et en Espagne uniquement). Les régions italiennes et espagnoles se différencient des collectivités de troisième niveau des autres pays à la fois par la détention d'un pouvoir législatif et par l'exercice de compétences plus ou moins vastes, en fonction de leurs particularités géographiques, culturelles ou historiques.

Les dépenses par habitant des régions espagnoles et italiennes sont nettement plus élevées que celles des régions françaises, en raison notamment de leurs compétences en matière de santé et d'éducation. Derrière cette diversité réelle et sans doute durable se dessine un mouvement généralisé d'extension des compétences des collectivités territoriales, qui trouvent une consécration dans les Constitutions nationales et un début de reconnaissance auprès des institutions européennes.

3. L'ÉCONOMIE LOCALE DANS LA CONSTITUTION DES ÉTATS EUROPÉENS

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales figure dans la Constitution de nombreux États européens.

L'affirmation dans la loi fondamentale de l'autonomie fiscale et financière est en revanche plus rare. Les États européens organisés sur le modèle unitaire ne prévoient généralement pas de seuil précis au-delà duquel toute disposition législative ayant pour objet ou pour effet de diminuer la part des recettes fiscales propres des collectivités territoriales dans leurs ressources globales serait contraire à la Constitution.

A) LA CONSTITUTION ITALIENNE

La Constitution italienne du 22 décembre 1947, modifiée par les lois constitutionnelles n° 1 du 22 novembre 1999 et n° 3 du 18 octobre 2001, affirme, dans son article 5, que « *la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales, elle réalise dans les services qui dépendent de l'État la plus large décentralisation administrative, elle adapte les principes et méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation* ».

Le texte précise notamment, dans son article 114, que « *la République se compose des communes, des provinces, des villes métropolitaines, des régions et de l'État. Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution* ».

Les régions disposent d'un pouvoir législatif exclusif dans toutes les matières ne relevant pas expressément de la compétence de l'État et exercent le pouvoir réglementaire. Elles déterminent elles-mêmes leur organisation, en particulier les modes d'élection et les relations du conseil régional et du président de la région (article 117).

Les provinces et les communes sont définies comme des établissements autonomes, avec statut, pouvoirs et compétences, selon les principes fixés par la Constitution (article 114). Elles ne disposent pas d'un pouvoir législatif, mais seulement d'un pouvoir réglementaire pour ce qui concerne leur organisation et l'exercice des compétences qui leur sont attribuées (article 117).

Enfin, l'article 119 consacre, d'une part, l'autonomie financière, singulièrement fiscale, des collectivités territoriales, en stipulant ceci : « *Les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal. Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire.* » Il prévoit, d'autre part, la création par la loi d'un fonds de péréquation et pose le principe d'une aide matérielle et financière de l'État en faveur de collectivités « *spécifiques* ».

B) LA CONSTITUTION ESPAGNOLE

La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 prévoit, dans son article 137, que « *l'État s'organise territorialement en communes, provinces et communautés autonomes qui se constitueront. Toutes ces entités jouissent de l'autonomie pour gérer leurs intérêts respectifs* ».

Elle précise, dans son article 142, que « *les entités locales doivent disposer de moyens suffisants pour remplir les missions que la loi attribue à chacune des collectivités; elles se financent essentiellement avec leurs impôts propres et leurs participations aux impôts de l'État* ».

et des communautés autonomes ». Elles ne votent les taux que de leurs impôts propres et non des participations aux impôts de l'État. L'article 138 pose le principe de la péréquation en stipulant ceci : « *L'État garantit l'application effective du principe de solidarité consacré à l'article 2 en veillant à l'établissement d'un équilibre économique approprié et juste entre les différentes parties du territoire espagnol, compte tenu tout particulièrement des circonstances propres à l'insularité* ».

C) LA LOI FONDAMENTALE ALLEMANDE

L'article 28 de la loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 détermine le cadre au sein duquel les communes peuvent exercer leurs compétences et garantir leur libre administration : « *Aux communes doit être garanti le droit de régler, sous leur propre responsabilité, toutes les affaires de la communauté locale, dans le cadre des lois. Les groupements de communes ont également le droit d'auto-administration dans le cadre de leurs attributions légales et dans les conditions définies par la loi. La garantie de l'auto-administration couvre également les bases de l'autonomie financière; ces bases comprennent une ressource fiscale qui est assise sur le potentiel économique et dont les communes bénéficiaires fixent le taux de perception* ».

L'article 106 de la loi fondamentale organise la répartition entre les différentes collectivités du produit des impôts auxquels sont assujettis les contribuables.

Il donne une liste des impôts dont le produit doit revenir à la Fédération (impôts sur les transports routiers de marchandises, droits de douane...) et une liste des impôts dont le produit doit revenir aux *Länder* (impôt sur la fortune, impôt sur les véhicules à moteur, impôt sur la bière...).

Il établit également une liste des impôts dont le produit doit être réparti entre la Fédération et les *Länder* (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, impôt sur le chiffre d'affaires...) et un dispositif de péréquation permettant la répartition.

Une péréquation dite horizontale constitue un mécanisme de solidarité entre des collectivités de même niveau (communes ou *Länder*) : ainsi, la péréquation horizontale en faveur des communes s'opère à partir de ressources tirées de la redistribution par le Land aux communes de 15 % du produit de l'impôt sur le revenu acquitté par leurs contribuables dont le revenu imposable dépasse un certain seuil.

Une péréquation dite verticale intervient, d'une part, de la Fédération vers les *Länder* et, d'autre part, des *Länder* vers les communes. Chaque *Land* est notamment tenu d'accorder aux communes de son territoire un pourcentage du produit des impôts partagés qu'il reçoit de la Fédération, selon des modalités qu'il détermine lui-même.

La nature du régime fédéral allemand s'avère très contraignante puisque seule la Constitution peut fixer la répartition des compétences entre le niveau fédéral et les niveaux fédérés.

L'essentiel des recettes des collectivités territoriales allemandes provient d'impôts communs partagés entre les trois niveaux (Fédération, *Länder*, communes) et non d'impôts qui leur sont spécifiques. Les collectivités territoriales allemandes ne jouissent donc que d'une autonomie fiscale limitée.

Enfin, la détermination par la Constitution des impôts devant être affectés aux différentes catégories de collectivités complique quelque peu les réformes.

D) LA CONSTITUTION PORTUGAISE

La Constitution portugaise affirme, dans son article 6, que « *L'État est unitaire et respecte, dans son organisation et son fonctionnement, le régime autonome des régions insulaires et les principes de la subsidiarité, de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation démocratique de l'administration publique* ».

Les régions autonomes portugaises peuvent, selon l'article 227 de la Constitution, « *exercer leur pouvoir de créer des impôts, conformément à la loi, et adapter le système fiscal national aux spécificités régionales* » et « *disposer, conformément aux statuts et à la loi de finances des régions autonomes, des recettes fiscales perçues ou créées dans ces régions, d'une partie des recettes fiscales de l'État, établie selon un principe qui assure la solidarité nationale de manière effective, ainsi qu'affecter ces recettes à leurs dépenses* ». Les autres collectivités locales peuvent disposer de pouvoirs pour lever des impôts, dans les cas et les termes prévus par la loi.

Cette « constitutionnalisation » de l'autonomie locale répond à une exigence posée par l'article 2 de la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée le 15 octobre 1985 par le Conseil de l'Europe aux termes duquel « [l]e principe de l'autonomie locale doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ».

En matière financière, la charte stipule que « les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences.

«Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi.

«Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir des redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer les taux».

E) LA CONSTITUTION ROUMAINE

La Constitution roumaine a été révisée au printemps 2003 pour y inscrire le principe d'une organisation décentralisée. Aujourd'hui, ce principe est traduit concrètement dans la réalité vécue des citoyens par des lois transférant de nouvelles compétences aux collectivités locales, avec les moyens correspondants.

4. LA RECONNAISSANCE DU RÔLE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Le rôle des collectivités territoriales est désormais reconnu tant par l'Union européenne que par le Conseil de l'Europe.

Les intérêts des collectivités territoriales se font entendre au niveau de l'Union européenne par l'intermédiaire du Comité des régions. Créé par le traité de Maastricht de 1991 et mis en place en mars 1994, ce comité est composé de 222 membres et d'un nombre égal de suppléants. Tous sont nommés pour quatre ans par le Conseil sur proposition des États membres. Chaque pays choisit ses membres selon une procédure qui lui est propre, mais les délégations reflètent l'ensemble des équilibres politiques, géographiques et locaux de leur État membre. Les membres du comité sont soit des élus, soit des acteurs clefs des collectivités locales et régionales de leur région d'origine.

Les traités obligent la Commission européenne et le Conseil à consulter le Comité des régions pour toute proposition formulée dans un domaine ayant des répercussions au niveau local ou régional. Le traité de Maastricht définit cinq domaines – cohésion économique et sociale, réseaux d'infrastructure transeuropéens, santé, éducation et culture. Le traité d'Amsterdam a ajouté à cette liste cinq domaines supplémentaires – politique de l'emploi, politique sociale, environnement, formation professionnelle et transports – qui couvrent désormais une bonne partie du champ d'action communautaire.

En dehors des domaines précités, la Commission, le Conseil et le Parlement européen ont la possibilité de consulter le Comité des régions sur des propositions lorsqu'ils estiment qu'elles ont un effet important sur le plan local et régional. Le comité peut en outre élaborer des avis de sa propre initiative et adopter des résolutions portant sur des questions d'actualité politique.

En dépit de cette reconnaissance, le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne et leurs possibilités d'intervention restent largement dépendants de la structure constitutionnelle de chacun des États membres.

Certains États de structure fédérale laissent une large marge d'autonomie à leurs collectivités locales pour qu'elles participent à la construction européenne. Ainsi, l'Allemagne ou la Belgique se font parfois représenter au Conseil par un ou plusieurs ministres régionaux. Depuis la réforme constitutionnelle allemande de 1992, dans les cas où la négociation porte sur un domaine exclusif des *Länder*, ce transfert de compétence de représentation est obligatoire. En France, une telle démarche semblerait totalement contraire au principe de l'indivisibilité de la République posé par l'article premier de la Constitution.

Le traité sur l'Union européenne ne constitue par ailleurs qu'un traité classique liant les seuls États membres de l'Union. Enfin, l'accès des collectivités territoriales à la Cour de justice des Communautés européennes reste limité : elles peuvent saisir la Cour comme toute personne morale, mais, contrairement aux États, elles doivent démontrer leur intérêt à agir. Ainsi, pour pouvoir contester un acte communautaire,

la collectivité doit être destinataire de cet acte ou prouver qu'elle est directement et individuellement concernée par lui, ce qui est difficile. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE) a été établi, en 1994, en qualité d'organe consultatif du Conseil de l'Europe, remplaçant la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe.

Il se compose de deux chambres : la Chambre des pouvoirs locaux et la Chambre des régions. L'Assemblée des deux chambres comprend 306 membres titulaires et 306 membres suppléants, tous élus, représentant plus de 200 000 collectivités locales et régionales des 44 États membres du Conseil de l'Europe. À tour de rôle, les chambres élisent le président du Congrès pour un mandat de deux ans.

Le Congrès se réunit une fois par an à Strasbourg, où il accueille les délégations d'organisations européennes agréées, ainsi que celles de quelques États non membres, reçues en qualité d'invités spéciaux ou d'observateurs. Une commission permanente, composée de représentants de toutes les délégations nationales, se réunit entre les sessions plénières du Congrès.

Le Congrès aide les nouveaux États membres de l'organisation à accomplir les tâches pratiques nécessaires à la mise en place d'une véritable autonomie locale et régionale. Il rédige régulièrement des rapports, pays par pays, sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les États membres, ainsi que dans les États candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

Ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe, à Strasbourg, le 15 octobre 1985, la Charte européenne de l'autonomie locale est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988.

Cette charte impose aux parties d'appliquer des règles garantissant l'indépendance politique, administrative et financière des collectivités territoriales. Elle prévoit que le principe de l'autonomie locale doit se fonder sur une base juridique, incluse de préférence dans la Constitution.

Les collectivités territoriales doivent être élues au suffrage universel. Par ailleurs, elles doivent être capables de régler et de gérer des affaires publiques, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations. Par conséquent, la charte prévoit que l'exercice des responsabilités publiques doit, de façon générale, incomber aux autorités les plus proches des citoyens. Seules les responsabilités qui ne peuvent être assumées efficacement au niveau inférieur doivent être réservées à la compétence des autorités du niveau supérieur.

À cette fin, la charte énonce les principes concernant la protection des limites territoriales des collectivités, les structures et les moyens administratifs que les collectivités territoriales doivent définir elles-mêmes pour accomplir leurs missions, les conditions de l'exercice des responsabilités au niveau local, le contrôle administratif des activités des collectivités territoriales, leurs ressources financières et la protection légale de l'autonomie locale.

Les principes d'autonomie locale contenus dans la charte s'appliquent à toutes les catégories de collectivités territoriales. Toute partie s'engage à se considérer comme liée par au moins les deux tiers des paragraphes de la partie I de la convention sur trente, dont au moins dix sont à choisir obligatoirement parmi un « noyau dur ».

B. LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE : RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES PALIERS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

1. LA QUESTION DES COMPÉTENCES ET DE LEUR RÉPARTITION

1.1. LES COMMUNES (36 683)

- La commune exerce des compétences en matière d'**urbanisme et d'aménagement du territoire**.
- Dans le **domaine sanitaire et social**, la commune met en œuvre l'action sociale facultative grâce aux centres communaux d'action sociale (gestion des crèches, des foyers de personnes âgées).
- Dans le **domaine de l'enseignement**, la commune prend en charge les écoles préélémentaires et élémentaires (création et implantation, gestion et financement, à l'exception de la rémunération des enseignants).

- Dans le **domaine culturel**, la commune crée et entretient des bibliothèques, des musées, des écoles de musique, des salles de spectacle. Elle organise aussi des manifestations culturelles.
- Dans le **domaine sportif et des loisirs**, la commune crée et gère des équipements sportifs, elle subventionne des activités sportives, y compris les clubs sportifs professionnels, et elle prend en charge des aménagements touristiques.

À ces compétences s'ajoutent les fonctions traditionnelles des communes :

- état civil (enregistrement des naissances, des mariages et des décès);
- fonctions électorales (ex. : organisation des élections) exercées par les maires au nom de l'État;
- entretien de la voirie communale;
- protection de l'ordre public local par l'intermédiaire du pouvoir de police du maire.

1.2. LES DÉPARTEMENTS (101)

Le département est la collectivité chargée de la solidarité.

En matière d'aide sociale, il est la collectivité « chef de file ». Le coût financier de ses interventions représente plus de la moitié de son budget de fonctionnement.

Son action concerne :

- l'enfance : protection maternelle et infantile, adoption, soutien aux familles en difficulté financière;
- les personnes handicapées : politiques d'hébergement et d'insertion sociale, prestation de compensation du handicap (loi du 11 février 2005);
- les personnes âgées : création et gestion de maisons de retraite, politique de maintien des personnes âgées à domicile (allocation personnalisée d'autonomie);
- les prestations légales d'aide sociale : gestion du revenu de solidarité active.

En matière d'éducation, il assure :

- la construction, l'entretien et l'équipement des collèges;
- la gestion de 100 000 agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) (loi du 13 août 2004).

Quant à l'aménagement, son action concerne :

- l'équipement rural, le remembrement, l'aménagement foncier, la gestion de l'eau et de la voirie rurale, en tenant compte des priorités définies par les communes (lois de 1983);
- les ports maritimes de pêche, les transports routiers non urbains des personnes;
- une voirie en extension, soit toutes les routes n'entrant pas dans le domaine public national (loi du 13 août 2004), ce qui a entraîné un transfert d'une partie des services de l'Équipement.

Le département a également une **compétence culturelle** : création et gestion des bibliothèques départementales de prêt, des services d'archives départementales et de musées, et protection du patrimoine.

Dans les domaines partagés jusqu'à maintenant, le département peut intervenir pour accorder des **aides directes ou indirectes au développement économique**.

1.3. LES RÉGIONS (22)

Après l'adoption de la loi du 13 août 2004, la région apparaît comme la collectivité bénéficiant des transferts les plus importants.

- Dans le **domaine du développement économique**, la région est compétente en matière de planification, de programmation des équipements et d'**aménagement du territoire** :
 - gestion des aides directes ou indirectes aux entreprises pour les inciter à s'implanter sur le territoire régional, les départements et les communes pouvant participer à leur financement dans le cadre de conventions passées avec la région (loi du 27 février 2002);
 - rôle majeur dans l'élaboration et l'exécution de la partie régionale du contrat de plan;
 - gestion des transports régionaux de voyageurs, notamment ferroviaires (réseau des trains express régionaux - TER), et participation au financement des infrastructures, comme la construction de nouvelles lignes de TGV.
- La région est également compétente dans le **domaine de l'éducation et de la formation professionnelle** :
 - mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue et d'apprentissage, ce qui inclut l'insertion des jeunes en difficulté et les formations en alternance;
 - construction, entretien et fonctionnement des lycées d'enseignement général et des lycées et établissements d'enseignement agricole.
- Par la **loi du 27 février 2002**, des **compétences nouvelles**, qui appartenaient jusque-là à l'État, sont transférées de manière expérimentale aux régions :
 - protection du patrimoine;
 - développement des ports maritimes et des aérodromes;
 - mise en œuvre d'un plan régional pour la qualité de l'air et classement des réserves naturelles régionales, deux compétences nouvelles dans un domaine resté à l'écart des lois de **décentralisation** de 1982-1983, à savoir l'environnement.

2. LE TRANSFERT PROGRESSIF DES COMPÉTENCES EN FRANCE

Lors de la mise en œuvre de la décentralisation en 1982-1983, le gouvernement a élaboré un calendrier sur trois ans des transferts de compétences.

La France a adopté ses premières lois de décentralisation en 1982 (acte I). Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, modifiées par les lois du 25 janvier 1985 et du 6 janvier 1986, systématisent le **transfert** de compétences aux collectivités territoriales par « **blocs de compétences** ».

La première année voit s'effectuer les transferts de compétences dans les domaines de l'**urbanisme et du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire**.

Ainsi, le département se voit confier la responsabilité de décider et de financer les opérations de remembrement, la région reçoit la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, et, enfin, la commune est chargée de l'élaboration des documents d'urbanisme (plan d'occupation des sols) et délivre les autorisations d'utilisation du sol (permis de construire).

L'année suivante voit le transfert des attributions relatives à l'**action sociale, à la santé et aux transports**.

Les départements reçoivent une compétence générale en matière de **prestations d'aide sociale, de prévention sanitaire et de services sociaux**. Cette compétence de droit commun concerne notamment l'aide médicale, l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées, la lutte contre les fléaux sociaux et la vaccination.

De plus, les départements et les communes deviennent compétents pour créer et gérer respectivement les ports maritimes de commerce et de pêche et ceux affectés à la plaisance.

Enfin, les transports scolaires relèvent de la compétence exclusive des départements.

La troisième année interviennent les transferts de compétences dans les secteurs de l'**éducation, de la culture et de l'environnement**.

En matière d'enseignement public, une nouvelle répartition des compétences est fixée d'abord pour l'équipement scolaire : les locaux de l'enseignement élémentaire et préélémentaire relèvent de la commune, les collèges des départements, les lycées et certains établissements spécialisés de la région. En outre, une nouvelle organisation de la planification scolaire associe les collectivités locales à l'établissement du schéma prévisionnel des formations et du programme prévisionnel des investissements.

Sur le plan administratif, un conseil départemental de l'éducation nationale comprenant des élus locaux se substitue aux différents organismes consultatifs qui interviennent en matière scolaire.

Enfin, les collectivités locales peuvent utiliser les locaux scolaires pour réaliser des activités culturelles, sportives, sociales ou socioéducatives complémentaires.

Dans le domaine de l'environnement, compétence est donnée aux départements en matière de chemins de randonnée et aux communes en matière de périmètre de protection autour des réserves naturelles.

En ce qui concerne l'action culturelle, la nouvelle répartition donne aux collectivités locales une compétence de droit commun en matière de bibliothèques, de musées et de services d'archives, l'État ne conservant pour l'essentiel qu'une mission de contrôle.

3. DES LEÇONS À TIRER DE L'ACTE III » DE LA DÉCENTRALISATION EN FRANCE

En 2003, la révision constitutionnelle portant sur l'organisation décentralisée de la République accordait aux collectivités territoriales le droit d'expérimentation, la possibilité d'organiser des référendums locaux et l'autonomie financière. Elle leur transférait également de nouvelles compétences et les personnels correspondants et développait l'intercommunalité (acte II). Pour plus de détails, voir le tableau qui récapitule les principaux transferts de compétences par niveau de collectivité figurant dans l'article de Line Arsenault intitulé *Les grandes étapes de la décentralisation en France*, publié le 21 février 2005 et disponible sur le site Web du ministère des Affaires municipales et des Régions à l'adresse suivante :

http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/observatoire_municipal/veille/decentralisation_france.pdf.

Les autorités des collectivités territoriales (maires, présidents du conseil général ou régional, etc.) sont des représentants élus sous le contrôle des représentants de l'État (préfets). Les conseils municipaux, généraux (départements) et régionaux sont élus au suffrage universel direct. Il existe un fondement constitutionnel de l'autonomie administrative à l'article 72 de la Constitution : « *Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* ».

En 2013, sous le nouveau gouvernement socialiste de François Hollande, la France s'engage dans une troisième phase, l'« acte III » de la décentralisation, pour corriger une mise en œuvre jugée insatisfaisante. Voici ce qu'en disent les analystes ¹⁶ :

« **la décentralisation est marquée par « l'instabilité et le manque de confiance » entre État et collectivités locales.** La relation de tutelle supprimée en théorie, par la loi de 1982, existe toujours en pratique. L'autonomie des collectivités reste limitée tant en termes décisionnels qu'en matière financière.

*Par ailleurs, les réformes et transferts de compétences successifs ont abouti à une **organisation territoriale peu lisible** et dotée d'un **fonctionnement complexe**, pour les citoyens et même pour les agents de l'administration. Financements croisés, doublons de compétences, circuits de validation labyrinthiques en découlent et apportent **des réponses insatisfaisantes au regard de la qualité de l'action publique attendue.** »*

¹⁶ Ressources humaines et secteur public, *Un acte III de la décentralisation : pour quoi faire ?* 19 fév. 2013.
<http://rh.sia-partners.com/20130219/un-acte-iii-de-la-decentralisation-pour-quoi-faire/>

Dans le but de corriger un certain nombre de ces irritants, un avant-projet de loi de décentralisation a été annoncé pour novembre 2012. Il a été repoussé pour prolonger la négociation avec les groupes du Sénat et les associations d'élus locaux. Le texte remanié qui a été transmis au Conseil d'État début mars 2013 (175 pages et une centaine d'articles) a été divisé en trois sous-projets de loi qui sont présentement à l'étude.

L'OBJECTIF PRINCIPAL DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS : CONFÉRER UNE RÉELLE AUTONOMIE AUX TERRITOIRES

« L'ambition du gouvernement semble être de rétablir une véritable relation de confiance et une meilleure gouvernance entre l'État et les exécutifs locaux, en suivant quatre axes majeurs évoqués par le président de la République, le 5 octobre 2012, à l'occasion des États généraux de la démocratie territoriale :

1) LA RATIONALISATION DU PÉRIMÈTRE D'ACTIVITÉ DE CHACUN DES ÉCHELONS TERRITORIAUX

• LES TRANSFERTS ET LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

Avec ce nouvel acte de décentralisation, l'État souhaite aller au bout des transferts de compétences déjà amorcés lors des précédentes réformes, afin que chaque collectivité gère de manière autonome un « bloc de compétences » à part entière. Cette mesure a pour objectif de mettre fin à l'éparpillement des compétences entre collectivités, générateur de confusion et de perte de temps.

• UN ÉCHELON « CHEF DE FILE » DANS CHAQUE DOMAINE

Chaque échelon territorial sera donc « chef de file » dans son domaine. Cela signifie que si un autre échelon souhaite intervenir dans ce domaine, selon le principe de « clause de compétence générale des collectivités territoriales », il devra obtenir la validation de l'échelon désigné comme chef de file.»¹⁷

• LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES COMMUNES ET DES INSTANCES INTERCOMMUNALES

Selon la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, Marylise Lebranchu, dans l'exposé des motifs, « [c]ette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ». En commission, les sénateurs ont adopté l'article 1^{er} A, qui précise que « la commune occupe une place fondamentale dans l'architecture locale de notre République. Elle est le pivot de l'organisation et du dialogue territorial, située au plus près des besoins des populations, et un premier échelon de la vie démocratique. Aussi l'intercommunalité¹⁸ doit être un outil de coopération et de développement au service des communes, dans le respect du principe de subsidiarité¹⁹ ».

• « LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES RÉGIONS

Ce sont les régions qui devraient bénéficier en premier lieu des transferts, en se voyant attribuer plusieurs des compétences qui sont encore celles de l'État en matière de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques de l'emploi au niveau territorial, ainsi que le pilotage de l'ensemble des politiques publiques d'emploi et de formation, et, enfin, la gestion des dispositifs d'aide et de soutien aux PME.

¹⁷ Ressources humaines et secteur public. *Op. cit.*

¹⁸ L'intercommunalité est le regroupement de communes ou de municipalités dans une structure légale en vue de coopérer dans un ou plusieurs domaines comme le développement économique, l'aménagement ou l'urbanisme, l'eau, les ordures, les transports ou les infrastructures comme les piscines ou les bibliothèques. Les MRC ont beaucoup de points en commun avec la structure supracommunale que constitue l'intercommunalité.

¹⁹ La MRC, qui est aussi une structure de coopération et de développement intermunicipale et de prestation de services complémentaires à ceux offerts par la municipalité locale, aura, dans la loi-cadre sur la décentralisation, une reconnaissance, des responsabilités et des pouvoirs à la mesure du rôle qu'elle est appelée à jouer dans le développement des territoires.

2) L'ALLOCATION DE MOYENS FINANCIERS ADAPTÉS AUX MISSIONS EXERCÉES

Ces mesures seraient accompagnées d'un volet fixant un **nouveau cadre financier**, essentiel à une véritable évolution de l'esprit de la décentralisation. Ce nouveau cadre impliquerait la mise en place de **compensations financières** pérennes, correspondant aux transferts de compétences dont chaque échelon a bénéficié. Pour cela, la fiscalité devrait s'adapter aux réalités locales, en fonction des modalités d'exercice des compétences.»²⁰

« Les transferts de compétences doivent s'accompagner d'une **compensation financière** (principe repris depuis 2003 à l'article 72-2C). Celle-ci se réalise par le transfert de ressources fiscales et par le versement par l'État d'une dotation générale de **décentralisation**; ou encore par des transferts de services de l'État aux collectivités territoriales et par la mise à disposition des services de l'État nécessaires à l'exercice des compétences transférées aux collectivités.»²¹

3) LA RESPONSABILISATION DES COLLECTIVITÉS DANS LEUR GESTION

Pour officialiser ces mesures, les collectivités territoriales signeraient un « **Pacte de confiance et de responsabilité pour les cinq prochaines années entre l'État et les collectivités territoriales** »²² les engageant à gérer les compétences dont elles ont la charge en contrepartie de moyens adéquats, sans compromettre l'objectif de l'État de **retour à l'équilibre budgétaire en 2017. (...)**

UNE RÉFORME DONT L'ESPRIT RÉPOND AUX ATTENTES

Dans sa philosophie, le projet de loi qu'a esquissé le Président de la République répond aux attentes de chacune des parties prenantes :

- **COLLECTIVITÉS**

C'est une **garantie pour les collectivités de gagner en autonomie** sur les sujets qui sont les leurs, de maîtriser leur action et de ne pas être de simples exécutants.

- **CITOYENS**

Pour les citoyens, c'est une **réponse au besoin de lisibilité de l'action publique locale**.

- **ÉTAT**

Enfin, les exigences de répartition des compétences et de respect du cadre budgétaire constituent **une réponse au besoin de rationalisation de l'action publique et de maîtrise des dépenses de l'État**. En effet, diminuer le temps de travail alloué à chaque décision, supprimer les doublons, accélérer la suppression de circuits de décision à rallonge permettra de diminuer le temps de traitement des dossiers et devrait aboutir à une réduction des dépenses.

Une réforme déjà menacée par les difficultés liées à sa mise en application

Ce sera dans sa mise en application quotidienne que l'on pourra réellement évaluer la portée de ce nouvel acte de décentralisation. Le pouvoir central parviendra-t-il à partager son pouvoir et à laisser de véritables marges de manœuvre aux collectivités sur des sujets qu'il avait l'habitude de maîtriser? Les collectivités seront-elles capables de gérer leur autonomie, notamment financière, en ajustant leurs dépenses aux recettes qu'elles percevront?

Le chemin à parcourir est complexe. Actuellement, la bataille fait rage pour déterminer la place que chaque échelon territorial occupera au sein du Haut Conseil des territoires. Chacun souhaite avoir la meilleure représentation possible au sein de la nouvelle instance, dont dépendront le Comité des finances locales et la Commission consultative d'évaluation des normes, aux pouvoirs

²⁰ Ressources humaines et secteur public. *Op. cit.*

²¹ Vie publique au cœur du débat. <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/comment-fait-repartition-competences.html>

²² « Pacte de confiance et de responsabilité pour les cinq prochaines années » : <http://www.lagazettedescommunes.com/132625/reforme-des-collectivites-le-chef-de-l%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BBle-chef-de-l%E2%80%99etat-reporte-la-reforme-%C2%ABdebut-2013%C2%BB/>

renforcés. De même, la présidence des conférences territoriales fait débat : présidence de la région? Présidence tournante entre région, département, intercommunalité? Le gouvernement semble éprouver de la difficulté à trancher.»²³

C'est finalement fractionné en trois blocs qu'a été présenté le projet de loi sur la décentralisation en Conseil des ministres, le mercredi 10 avril 2013.

Examinés au Sénat à partir du 27 mai, les textes visent :

- la «*modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles* »;
- la «*mobilisation des territoires pour la croissance et l'emploi et la promotion de l'égalité des territoires*»;
- le «*développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale* ».

Le projet consacre le principe de la décentralisation à la carte. Aucun échelon n'est supprimé, les collectivités territoriales devront accorder leurs violons au sein d'une Conférence territoriale.

Comme on peut le constater, l'expérience de la décentralisation en France n'a cessé de se faire et de se parfaire depuis l'adoption des premières lois en 1982.

Le Québec, qui s'apprête à se doter d'une loi-cadre sur la décentralisation, peut bénéficier du parcours français et faire l'économie de certaines difficultés et embûches qui ont marqué celui-ci.

²³ Ressources humaines et secteur public. *Op. cit.*

ANNEXE III

QUELQUES NOTIONS LIÉES À LA DÉCENTRALISATION

LA DÉCONCENTRATION

La déconcentration est une technique administrative de délocalisation géographique de la gestion gouvernementale consistant à transférer à des représentants locaux et régionaux de l'État, répartis sur le territoire national, mais demeurant soumis à l'autorité hiérarchique centrale, le pouvoir de prendre certaines décisions. Elle est ainsi définie comme étant la mise en place de structures administratives locales ou régionales subordonnées à une administration centrale, qui reçoivent des mandats ou des missions de celle-ci. Dans le cadre de la déconcentration, les structures et organismes qui bénéficient de délégations de pouvoir ne sont que des agents du pouvoir central.

La déconcentration est un processus au sein de l'administration publique, en vertu duquel un certain degré de pouvoir de prise de décision ou de réglementation d'opérations est délégué à un bureau extérieur ou à un fonctionnaire. Le bureau ou le fonctionnaire auquel ce pouvoir est délégué doit rendre compte des décisions prises devant le département ou ministère central. La déconcentration vise essentiellement à : i) améliorer l'efficacité administrative; ii) rehausser le niveau des prestations de services; iii) garantir une représentation adéquate de l'administration centrale ainsi qu'un contrôle approprié aux niveaux régional et local. Elle s'applique lorsque des entités locales assument, dans une large mesure, le rôle d'agents locaux de l'administration centrale, gèrent du personnel, utilisent les ressources qui leur sont allouées par les autorités centrales et demeurent tenues de rendre compte aux niveaux supérieurs de la hiérarchie.

Les partisans de la déconcentration mettent en exergue la « pauvreté institutionnelle » des autorités locales et régionales et le fait que leur fonctionnement est tributaire des compétences et ressources centrales. Ils soulignent aussi la nécessité de conseiller et d'orienter valablement les administrateurs locaux.

Il est généralement admis qu'il n'y a pas de bonne décentralisation sans une déconcentration parallèle de l'organisation des services de l'État (ex. : la présence de bureaux ministériels et d'agences gouvernementales en région). Les élus territoriaux, dotés de nouvelles compétences par les lois de décentralisation, doivent pouvoir s'adresser, au niveau local et régional, à des organismes de l'État ayant des attributions effectives leur permettant d'engager l'État sans en référer systématiquement à l'échelon central.

La déconcentration, ou régionalisation, s'inscrit bien souvent dans le cadre d'une réforme de la fonction publique; elle est généralement perçue comme la forme de décentralisation la plus restreinte, car les instances locales auxquelles les tâches sont transférées ne se fondent pas sur une représentation politique contrôlée depuis le bas.

LA RÉGIONALISATION

La régionalisation est une forme de **déconcentration**. Si décentralisation et régionalisation vont généralement de pair, elles n'ont pas le même sens : alors que la décentralisation transfère des pouvoirs décisionnels relatifs à un certain nombre de champs de compétences à des instances locales et régionales autonomes et imputables, la régionalisation traduit essentiellement la présence en région du pouvoir central qui veut être plus près des populations (il s'agit d'une déconcentration spatiale du pouvoir central).

Parce qu'elle est destinée à assurer une plus grande efficacité de l'action publique, la régionalisation doit permettre de renforcer l'organisation des administrations de l'État, qui, plus déconcentrées, seront mieux à même de s'adapter à la diversité et aux évolutions des situations locales. Les bureaux régionaux des différents ministères et les régies régionales sont des exemples de déconcentration/régionalisation.

LA DÉLÉGATION DE POUVOIR

La délégation de pouvoir consiste, pour une autorité législative, à déléguer à une instance inférieure (un ministère, une agence gouvernementale, un organisme municipal ou régional, etc.) le droit d'exercer certains pouvoirs qui lui appartiennent. En vertu du principe *Delegatus non potest delegare*, qui énonce que celui qui a un pouvoir délégué ne peut le déléguer à son tour, à moins d'une autorisation législative expresse, la loi qui procédera à la mise en œuvre de la décentralisation devra prévoir exactement qui pourra faire quoi, et, le cas échéant, qui pourra déléguer quoi à qui.

Par la délégation, les gouvernements centraux transfèrent le processus de prise de décision et d'administration vers des organisations plus ou moins autonomes qui, en dernier ressort, doivent lui rendre des comptes. Ils délèguent des responsabilités lorsqu'ils créent des sociétés ou des agences publiques, des offices chargés du logement, des transports, etc., des sociétés de développement régional, des unités spéciales chargées de l'exécution de projets, etc.

Dans certains cas, la délégation de pouvoir peut se résumer à une simple participation des populations concernées par l'objet, de manière à ce que leurs positions soient considérées dans la décision finale, qui leur échappe en définitive. À l'autre bout du spectre, une collectivité peut se voir attribuer le contrôle total de la gestion d'une responsabilité spécifique, et devient donc apte à prendre seule les décisions, tout en demeurant dans les limites du champ de compétences déterminé par le délégateur. Au Québec, la gestion des terres publiques intramunicipales (TPI) est un exemple de gestion d'une responsabilité gouvernementale déléguée à l'échelle territoriale. Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, aujourd'hui le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, accorde aux MRC qui le souhaitent les responsabilités et pouvoirs pour gérer les terres publiques enclavées dans le territoire municipalisé. Un certain cahier des charges doit être respecté par les MRC, mais une marge de manœuvre permet aux collectivités locales d'intégrer leurs aspirations et projets à la gestion de ces terres pour une plus grande contribution au développement local et régional.

Dans le cadre d'une politique de décentralisation, le transfert de responsabilités à des collectivités territoriales est une délégation de pouvoir fondée sur les principes de libre administration et d'autonomie financière.

LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Le principe de subsidiarité est une règle politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique.

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'autonomie financière des collectivités territoriales est conçue comme une déclinaison du principe de libre administration de celles-ci dans le domaine budgétaire et fiscal faisant en sorte que tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée par l'État. Les « ressources équivalentes » peuvent être assurées par : i) un transfert financier direct en provenance du budget de l'État; ii) des sources nouvelles de financement (ex. : redevances). Ces ressources équivalentes ne sauraient provenir de nouveaux impôts levés au niveau des collectivités locales (ce qui signifierait un « transfert de factures »).

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

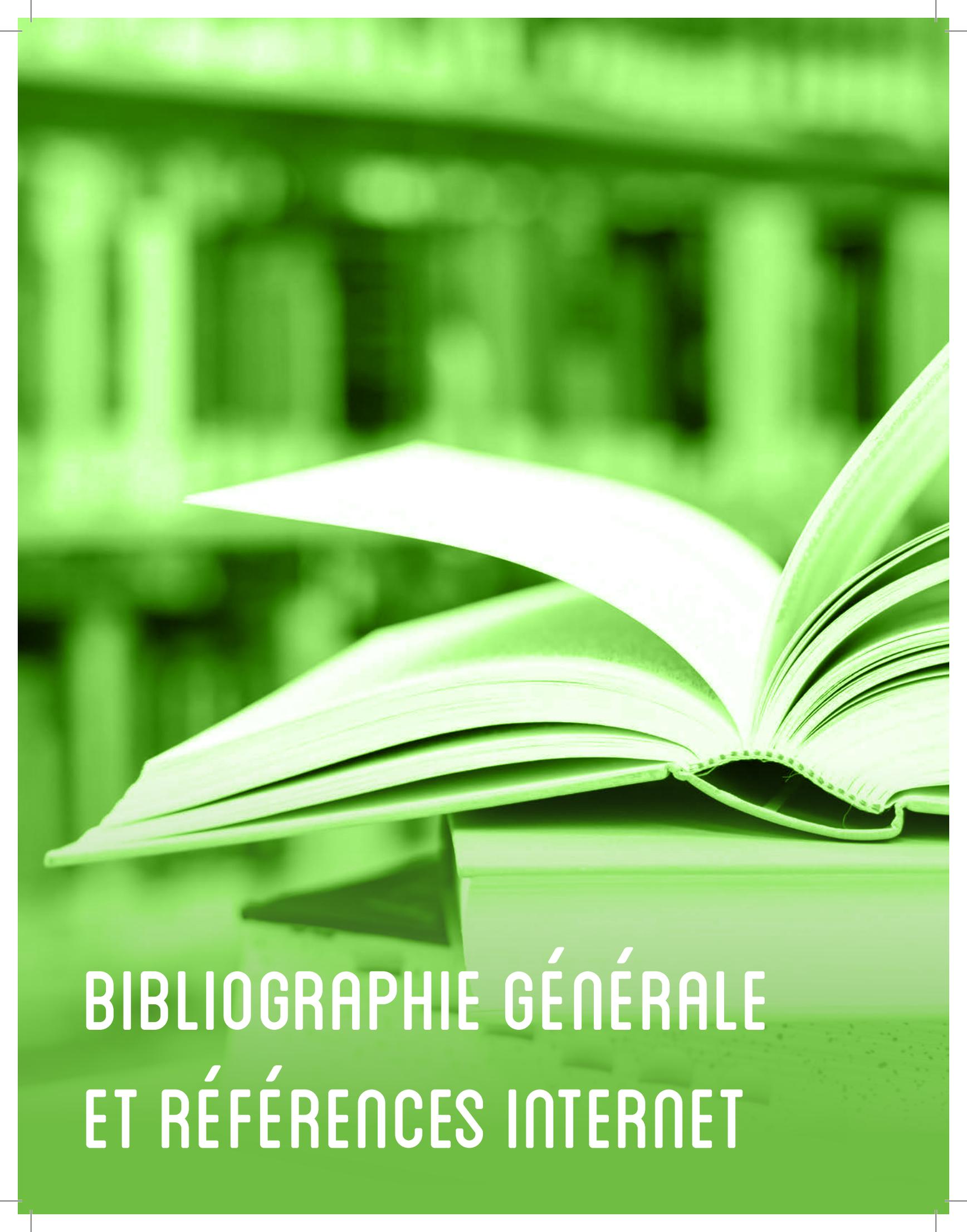
Les collectivités territoriales sont des institutions administratives publiques, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. Dans le cas du Québec, une politique de décentralisation compterait trois niveaux de collectivités territoriales : les municipalités locales, les municipalités régionales de comté (MRC) et les régions.

Une collectivité territoriale est définie par trois critères :

- elle est dotée de la personnalité morale qui lui permet d'agir en justice. Alliée à la décentralisation, elle fait bénéficier la collectivité territoriale de son autonomie administrative et financière (cette dernière étant assurée par diverses sources de revenus telles que des taxes, des redevances, un régime de péréquation, des dotations et subventions de l'État central, la tarification des services). Elle dispose de son propre personnel et de son propre budget;
- elle détient des compétences propres, qui lui sont confiées par le législateur selon le principe de subsidiarité. Une collectivité territoriale n'est pas un État dans l'État. Elle ne détient pas de souveraineté et ne peut pas se doter, de sa seule initiative, d'organes nouveaux;
- elle détient un pouvoir de décision, qui s'exerce par délibération au sein d'un conseil de représentants élus. Les décisions sont ensuite appliquées par les pouvoirs d'un exécutif territorial désigné. Les représentants élus sont tenus de rendre des comptes à la population de leur collectivité.

Dès le milieu des années 1970, le Québec s'est montré ouvert à la décentralisation. La réforme municipale de 1979 visait précisément à doter celui-ci de collectivités territoriales fortes, plus autonomes, en vue d'un nouveau partage des pouvoirs entre l'État et les autorités locales et régionales. Dans cette perspective, une section de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme contenait les dispositions pour la création des MRC, qui devaient constituer le lieu privilégié pour accueillir les compétences et les sources de financement décentralisées. Des initiatives ont été prises depuis sur cet horizon de la décentralisation (CLE, CLD, CLSC, CRÉ, carrefours Jeunesse-emploi, etc.), mais aucune politique globale ni loi-cadre n'ont jamais été sérieusement envisagées.

Les ambitions portées par un projet de décentralisation ne seront pleinement satisfaites qu'à la condition que le législateur consacre les régions, les MRC et les municipalités locales dans leurs missions les plus appropriées (selon le principe de subsidiarité) et leur garantisse les moyens et les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs responsabilités.



**BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE
ET RÉFÉRENCES INTERNET**

ARSENAULT, Line. *Les grandes étapes de la décentralisation en France*. Ministère des Affaires municipales et des Régions, Québec, le 21 février 2005.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES. Comité sur le développement. *Deux Québec dans un. Rapport sur le développement social et démographique*. Ed. Gaëtan Morin, Boucherville, 1989, 124 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Avis sur le renouvellement de la Politique nationale de la ruralités 2007-2014*, février 2013, 27 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Rapport d'analyse sur la gouvernance territoriale. Volet 1: les municipalités locales et les MRC*, mai 2012, 7 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Mémoire de la FQM portant sur le projet de loi n° 34 Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, janvier 2012, 23 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Mémoire de la FQM sur le document de consultation «Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité»*, novembre 2011, 10 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Pour une politique d'occupation dynamique des territoires fondée sur l'autonomie administrative et financière*, 2008, 47 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Les aides fiscales aux régions ressources et la nouvelle économie. Redéfinir la place des régions dans le développement du Québec par le biais d'une occupation dynamique du territoire*, octobre 2007, 12 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Les attentes prioritaires de la Fédération Québécoise des Municipalités*. Présentées dans le cadre du Forum sur les municipalités dévitalisées, mars 2007, 17 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Rapport sur les bancs d'essai pour la décentralisation*. Présenté à Mme Nathalie Normandeau, ministre des Affaires municipales et des Régions, janvier 2007, 7 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *Pour un État de proximité et une autonomie de communautés. Proposition de loi-cadre sur la décentralisation*. Fédération Québécoise des Municipalités, avril 2005, 63 p.

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS. *La décentralisation et la création d'emplois : une nécessité*, juillet 2001, 9 p.

GREFFE, Xavier. *Sociétés postindustrielles et développement*, Paris, Hachette, 1992.

MARCELIN, JOANIS ET FERNAND, Martin. *La dimension territoriale des politiques de développement économique au Québec: enjeux contemporains*, Cirano, Montréal, 2005. 52 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES SPORTS ET LOISIRS. *La municipalité régionale de comté. Compétences et responsabilités*, 2004, 42 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE. *Organisation municipale et régionale au Québec en 2014*, 2014.

- OCDE. *Examens de l'OCDE des politiques rurales: Québec, Canada*, Paris, Éditions OCDE, juin 2010, 343 p.
- PROULX, Marc-Urbain. *L'économie des territoires au Québec*; Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2002, 364 p.
- STECKEL, Marie-Christine. « Un pouvoir fiscal en trompe-l'œil », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005, n° 61, p. 19-33.
- STECKEL, Marie-Christine. « Le pouvoir fiscal local, objet nouveau du droit constitutionnel », *Actualité juridique de droit administratif*, 2004, n° 42, p. 2316-2322.
- UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. *Décentralisation à nous de jouer ! Éléments de réflexion*, mai 1992, 156 p.
- VACHON, Bernard. Mémoire déposé à la Commission parlementaire de l'Aménagement du territoire sur le Projet de loi 34, *Loi pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, 25 janvier, 2012, 16 p.
- VACHON, Bernard. « Devoir de solidarité des régions centrales ». *Le Soleil*, lundi 1^{er} octobre 2007.
- VACHON, Bernard. *Pour une Politique québécoise d'occupation dynamique du territoire fondée sur l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales conféré par une véritable Politique de décentralisation*. Document de travail commandé par la Fédération québécoise des municipalités. Québec, 2007, 31 p.
- VACHON, Bernard. « Décentralisation et développement territorial: le cas des régions éloignées et intermédiaires à prédominance rurale au Québec ». Chapitre d'un ouvrage collectif sur la décentralisation : *Pour une décentralisation démocratique*. Ricardo Petrella est parmi les six co-auteurs. Presses de l'Université Laval, 2006, 215 p.
- VACHON, Bernard. *Canevas pour une proposition de Loi-cadre relative à l'organisation décentralisée de l'État québécois*. Document de consultation commandé par la Fédération québécoise des municipalités pour l'élaboration de leur proposition de Loi-cadre sur la décentralisation au Québec, 2005, 60 p.
- VACHON, Bernard. « Ruralité en péril : redéfinir les consensus et argumentaires en faveur de l'occupation dynamique des territoires fragiles », *Organisations et Territoires*, printemps-été 2003.
- VACHON, Bernard. « Ruralité en péril : redéfinir les consensus et argumentaires en faveur de l'occupation dynamique des territoires fragiles » in *Organisations et Territoires*, printemps-été 2003.
- VACHON, Bernard. « Pourquoi promouvoir le développement des régions périphériques et intermédiaires? » in *Organisations et territoires*, printemps-été 2002. p. 51-53.
- VACHON, Bernard et LEMIEUX, André. « Mutations structurelles et déconcentration économique : des perspectives nouvelles pour le développement territorial. » Proposition de chapitre de livre : *Perspectives sur le développement local*. Édition Économica, Collection Bibliothèque de Science Régionale, 1996, 26 p.
- VACHON, Bernard avec la collaboration de Francine Coallier. *Le développement local. Théorie et pratique*. Gaëtan Morin. Montréal, 1993, 332 p.

DIRECTION DE L'INFORMATION LÉGALE ET ADMINISTRATIVE. « Quelles sont les compétences exercées par les communes ? », *vie-publique.fr*, [En ligne], 4 novembre 2013. [<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quelles-sont-competences-exercees-par-communes.html>]

HERBET, Marie. « Loi de décentralisation : principales mesures », *EurActive.fr*, [En ligne], 10 avril 2013. [<http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/loi-de-decentralisation-les-principales-mesures-18744.html>]

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE. « Les compétences des groupements intercommunaux », *Le développement de l'intercommunalité*, [En ligne], mis à jour le 25 avril 2005. [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/intercommunalite/competences-groupements-intercommunaux.shtml#>]

LAPERCHE, Dorothée. « Décentralisation : présentation aux ministres d'un projet de loi fractionné », *Actu-Environnement.com*, [En ligne], 12 avril 2013. [<http://www.actu-environnement.com/ae/news/decentralisation-presentation-ministres-projet-fractionne-18267.php4#xtor=EPR-1>]

« Les collectivités territoriales : Comment se fait la répartition des compétences ? » [En ligne], avril 2012. [<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/comment-fait-repartition-competences.html>]

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. « Chapitre I^{er} : les compétences de l'État », *Legifrance.gouv.fr*, [En ligne], dernière modification le 24 juillet 2014. [<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006524494&idSectionTA=LEGISCTA000006166572&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20050423>].

[<http://www.actu-environnement.com/ae/news/decentralisation-presentation-ministres-projet-fractionne-18267.php4#xtor=EPR-1>]

[<http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/loi-de-decentralisation-les-principales-mesures-18744.html>]

[<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/intercommunalite/competences-groupements-intercommunaux.shtml#>]

[<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006524494&idSectionTA=LEGISCTA000006166572&cidTexte=LEGITEXT000006071191&dateTexte=20050423>]

[<http://rh.sia-partners.com/20130219/un-acte-iii-de-la-decentralisation-pour-quoi-faire/>]

[<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/competences-collectivites-territoriales/quelles-sont-competences-exercees-par-communes.html>]



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

PLUSDESUCCES.CA | FQM.CA

3,8 MILLIONS
DE RAISONS DE CHANGER

PLUS DE PROXIMITÉ, PLUS DE SUCCÈS