

**RÉORGANISATION MUNICIPALE
DANS L'AGGLOMÉRATION
DE SAINT-JÉRÔME**

RAPPORT DU CONCILIATEUR GOUVERNEMENTAL

Montréal, le 8 décembre 2000

Montréal, le 8 décembre 2000

Madame Louise Harel
Ministre d'État aux Affaires municipales
et à la Métropole
Édifice Jean-Baptiste-De La Salle
20, rue Pierre-Olivier-Chauveau
Aile Chauveau, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 4J3

Madame la Ministre d'État,

J'ai le plaisir de vous transmettre mon rapport et mes recommandations sur les deux objets pour lesquels vous m'avez confié un mandat, à savoir :

- « l'opportunité, soit de mandater la Commission municipale du Québec pour réaliser une étude de regroupement, soit d'exiger, avec l'approbation du gouvernement, que les municipalités me transmettent une demande commune de regroupement, comme le prévoit l'article 125.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale (...) à l'égard des Villes de Saint-Jérôme, Saint-Antoine, Bellefeuille et Lafontaine. »
- « la pertinence d'une intervention de la Commission municipale du Québec (...) à l'égard des équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal sur le territoire de la Municipalité régionale de comté de La Rivière-du-Nord. »

En plus de mes recommandations, mon rapport fait état de certains éléments de contexte et de propositions qu'il m'apparaissait important de présenter. Cependant, c'est à la Commission municipale du Québec qu'il devrait revenir de conclure.

Ce travail a été rendu possible grâce à la collaboration des quatre maires, des conseils municipaux et des administrations municipales ainsi que de nombreux représentants de la société civile. Je les en remercie.

Je dois également exprimer mes remerciements à tout le Bureau régional des Affaires municipales à Montréal ainsi qu'à l'équipe du ministère des Régions à Saint-Jérôme.

Espérant que ces recommandations sauront vous aider dans l'accomplissement de votre tâche, je vous prie d'agréer, Madame la Ministre d'État, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gilles Rioux
Conciliateur gouvernemental

INTRODUCTION

Face à la cathédrale de Saint-Jérôme, une statue s'élève, celle du curé Labelle indiquant le nord, le pays à coloniser. De façon impressionniste, la vue de ce monument avec toute la puissance qui s'en dégage pourrait laisser croire que cette campagne de colonisation a constitué le plus grand moment du développement des Laurentides et de sa future capitale, Saint-Jérôme.

Or, ce que l'histoire nous apprend est tout autre! La campagne de colonisation du nord, malgré les efforts légendaires du curé Labelle, n'a connu qu'un succès relatif, voire mitigé.

Le véritable développement de Saint-Jérôme viendra du sud et commencera après l'arrivée du train en 1876 permettant à la révolution industrielle de rejoindre la région. Saint-Jérôme peut désormais exploiter sa situation stratégique de se trouver aux portes du nord tout en étant à proximité de Montréal. Son accès au train, son potentiel hydraulique et l'abondance des ressources forestières seront rapidement mis en valeur par le curé Labelle et un conseil municipal dynamique soucieux d'offrir des conditions financières très concurrentielles.

Ainsi, Saint-Jérôme accueillera de grandes entreprises (pulperie Delisle, compagnie de papier Rolland, etc.), verra sa population s'accroître de quelques milliers d'habitants, s'urbanisera et prendra les devants sur ses concurrentes de l'époque Terrebonne, Lachute et Sainte-Thérèse vouées à des développements plus lents.

Le succès de Saint-Jérôme lui permettra ainsi d'attirer chez elle des services administratifs (bureau d'enregistrement, préfecture de comté, agence des terres, cour de circuit, etc.) et de développer une vocation commerciale enviable. Bien avant sa reconnaissance officielle, Saint-Jérôme s'impose comme capitale administrative et commerciale des Laurentides. Désormais, Saint-Jérôme a trouvé son rôle au point de rencontre entre le nord et le sud.

L'histoire connaît parfois de curieux retours. Dans ma tournée, à titre de conciliateur, auprès des maires et des différents représentants de la société civile, un projet s'est imposé : celui de ramener le train à Saint-Jérôme, de replacer l'agglomération dans l'axe traversant toute la métropole, de Saint-Jérôme à Brossard, rejoignant par train le centre-ville de Montréal et par le futur métro léger la Ville de Brossard.

L'urbanisation du Grand Montréal a fait en sorte que l'agglomération de Saint-Jérôme fait partie des deux mondes, la région des Laurentides et la Région métropolitaine de recensement de Montréal : tel est le constat du recensement de 1996. Par décision gouvernementale, l'agglomération de Saint-Jérôme n'a pas été incluse dans la nouvelle Communauté métropolitaine de Montréal, laissant à la région des Laurentides sa capitale et donnant ainsi au grand Saint-Jérôme l'occasion de s'organiser par lui-même. Nous en sommes maintenant à ce rendez-vous. Quelques questions s'imposent pour en connaître

les exigences. Et des réponses à ces questions dépendra le succès du Grand Saint-Jérôme à bien s'outiller pour relever les défis de son développement.

Qu'est-ce qui rend le changement nécessaire?

Deux arguments s'imposent pour convaincre le Grand Saint-Jérôme de la nécessité de revoir son organisation municipale pour mieux faire face à son avenir.

Premièrement, tout autour, les institutions urbaines ont commencé à se transformer ou s'apprêtent à le faire. La réorganisation est entreprise au nord (Sainte-Agathe, Saint-Sauveur, l'Estérel, Mont-Tremblant, etc.) mais surtout au sud. Il y a bien sûr toute l'agglomération montréalaise qui amorce sa restructuration tant sur l'île que sur la rive sud. Mais aussi, les anciennes villes industrielles, éternelles concurrentes de l'agglomération de Saint-Jérôme, accompagnent ou ont accompagné leur reconversion économique d'une réorganisation municipale Sorel-Tracy, Saint-Jean-sur-Richelieu et Iberville... un peu partout, les agglomérations se préparent à affronter une concurrence accrue. Le Grand Saint-Jérôme ne peut faire l'économie d'une telle réflexion; l'environnement économique a changé!

Deuxièmement, une occasion exceptionnelle d'accueillir de nouveaux ménages et d'attirer de nouvelles entreprises se présente avec l'implantation de Bombardier à Mirabel, une décision qui va créer 4 000 emplois directs et indirects. L'agglomération de Saint-Jérôme veut-elle profiter de tous les avantages de ce développement industriel? Quelle partie du marché vise-t-elle? Quels nouveaux moyens peut-elle mobiliser pour affronter une concurrence accrue? Comment peut-elle offrir aux nouveaux ménages le « meilleur des deux mondes »? Est-elle prête à prendre l'initiative d'accompagner ce développement, de l'orienter?

Comment le Grand Saint-Jérôme peut-il le mieux relever les défis actuels?

Dans les recensements précédant 1996, la reconnaissance par Statistique Canada que les villes de Bellefeuille, Lafontaine, Saint-Antoine et Saint-Jérôme formaient une même agglomération de recensement n'était pas de nature à surprendre personne, encore moins les résidents de ces quatre villes. La majorité des emplois occupés par ces dernières se retrouvent dans la Municipalité régionale de comté de la Rivière-du-Nord, principalement dans les quatre mêmes villes; c'est également dans ces villes que s'effectuent les achats, se dispensent les services gouvernementaux et s'acquière l'essentiel de la formation académique.

L'intensité des liens qui unissent ces quatre villes, l'existence d'une urbanisation quasi continue et le partage d'objectifs communs ont fait qu'avec le temps, ces quatre villes ou une partie significative d'entre elles ont de plus en plus mis en commun de services à la population : service de police, assainissement des eaux usées, alimentation en eau

potable, gestion de parcs, lutte contre les incendies, cour municipale, etc.. Il en résulte que les quatre villes effectuent de plus en plus de dépenses en commun, que de plus en plus de pouvoirs de leurs conseils sont confiés à une instance commune et que les maires passent déjà plus de temps à siéger à ces régies ou aux autres comités de gestion de ces ententes intermunicipales qu'à leur propre conseil de ville. L'agglomération de Saint-Jérôme est une réalité; l'intégration avancée des services et l'intensité des rapports entre les élus le confirment.

Toutefois, une importante lacune demeure, quand les villes, après avoir constaté des besoins réels, ne parviennent plus à trouver des formes d'ententes fonctionnelles et satisfaisantes (ex. : l'utilisation des arénas ou des bibliothèques) pour offrir des services de qualité ou pour assumer pleinement leur devoir de solidarité sociale. À ce moment-là, les institutions sont en retard sur la réalité. Qu'il y ait des tensions, qu'il y ait des différends ou des conflits, rien de plus normal! Qu'il n'y ait pas de mécanismes institutionnels pour en disposer, voilà ce qui est anormal et qui doit entraîner une révision des institutions.

En somme, pour l'agglomération de Saint-Jérôme, la question centrale est : quelle est la meilleure configuration municipale pour lui permettre de relever les défis actuels et à venir?

Il est heureux de constater que les maires et les conseils des quatre villes ont tous pleine conscience de l'importance de cette question et de la nécessité d'en disposer dans les meilleurs délais. Dans cet esprit, au cours du mois de novembre 2000, les quatre administrations municipales ont adopté chacune une résolution en vertu de l'article 125.5 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale à l'effet de demander à la Commission municipale du Québec de faire une étude portant sur les avantages et les inconvénients d'un regroupement et de recommander, s'il y a lieu, ce regroupement à la Ministre. L'article 125.5 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Cependant, l'application de cette mesure à l'agglomération de Saint-Jérôme est sujette à l'adoption par l'Assemblée nationale de l'article 92 du projet de loi 170.

La question est identifiée et, dès l'entrée en vigueur des articles pertinents de la Loi, la Commission municipale aura à en disposer. Il nous faut prendre acte de cette initiative et saluer cette volonté des administrations municipales qui prennent les moyens pour trouver les solutions appropriées.

Aussi, je recommande :

« De prendre acte de la demande des villes de Bellefeuille, Lafontaine, Saint-Antoine et Saint-Jérôme conformément à l'article 125.5 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale et, dès l'adoption et l'entrée en vigueur des articles pertinents, de demander à la Commission municipale du Québec de faire une étude portant sur les avantages et les inconvénients et, de recommander, s'il y a lieu, le regroupement . »

Quelle réorganisation municipale peut-on envisager?

Pour pouvoir être en mesure de recommander ou non le regroupement des quatre villes, la Commission municipale du Québec doit disposer d'une question préalable : les villes de Bellefeuille, de Lafontaine, de Saint-Antoine et de Saint-Jérôme forment-elles une même agglomération urbaine? Si la réponse à cette question est oui, la Commission municipale du Québec devrait être encline à recommander le regroupement à moins qu'on lui démontre le contraire. En d'autres termes, les faits, à notre avis, devraient parler d'eux-mêmes.

L'existence d'une agglomération urbaine est en effet une question de faits qui ne prêtent guère à interprétation. Le concept a été développé au cours des soixante dernières années. Le concept utilisé par Statistique Canada est basé sur les critères internationalement reconnus pour délimiter une entité urbaine. Essentiellement, il s'agit d'une relation entre le lieu de travail et le lieu de résidence. Les autres relations (magasinage, services, écoles, etc.) ne font que confirmer cette relation première.

Sur la base de cette relation résidence-travail, Statistique Canada a déjà reconnu bien avant 1996 l'existence d'une agglomération urbaine formée des quatre villes, agglomération qui constitue le noyau urbain principal de la MRC de la Rivière-du-Nord. La population active de l'agglomération comprenait, lors du recensement de 1996, 21 530 travailleurs et travailleuses dont 58,2% travaillaient dans la MRC de la Rivière-du-Nord, principalement dans le noyau central⁽¹⁾. La répartition détaillée était la suivante :

	Population active ⁽²⁾	% travaillant dans la MRC de la Rivière-du- Nord
Bellefeuille	5 355	52,6
Lafontaine	3 725	58,4
Saint-Antoine	4 595	53,5
Saint-Jérôme	7 855	64,7
Total	21 530	58,2

Compte tenu de ces faits, il y a tout lieu de penser que l'existence de l'agglomération urbaine du Grand Saint-Jérôme pourrait entraîner une recommandation favorable au regroupement comme configuration la plus appropriée pour satisfaire aux objectifs de la loi : « favoriser l'équité fiscale » et « fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à coût égal ».

(1) Lors du recensement de 1996, il y avait 16 545 emplois à Saint-Jérôme, 2 495 à Saint-Antoine, 1 515 à Lafontaine et 855 à Bellefeuille.

(2) En 1999, la population totale de la Ville de Bellefeuille était de 13 660, celle de Lafontaine de 9 520, celle de Saint-Antoine de 11 526 et celle de Saint-Jérôme de 24 353 pour un grand total de 59 059.

Pour assurer l'équité, pour disposer d'une administration efficace et pour pouvoir proposer une vision intégrée de l'avenir, il faut que les délimitations territoriales des institutions correspondent à la réalité, à ce que le temps a su réunir. Le Grand Saint-Jérôme a besoin de toute sa cohésion pour réaliser tout son potentiel.

Peut-on maîtriser les impacts d'une réorganisation municipale et faciliter la transition vers une nouvelle ville?

Contrairement à une idée largement répandue, une réorganisation municipale n'est pas un plongeon dans l'inconnu. Même avant d'amorcer un processus de regroupement, beaucoup d'informations sont disponibles. Dans le cas des quatre villes ici concernées, la longue tradition de coopération qui les unit fait que les inconnues sont encore moins nombreuses.

D'abord, la principale dépense de beaucoup de villes consiste à rembourser les emprunts à long terme, communément appelé le service de la dette. Sauf pour les équipements communs, cette dépense restera à la charge des citoyens des villes actuelles. En 1999, le service de la dette représentait le pourcentage suivant de l'ensemble des dépenses :

Bellefeuille	25,7 %
Lafontaine	30,9 %
Saint-Antoine	33,8 %
Saint-Jérôme	24,1%

Une autre partie significative des dépenses comporte des dépenses communes faites par les quatre villes ou une partie d'entre elles. Il s'agit des dépenses pour la police, l'alimentation en eau potable, l'assainissement des eaux usées, la protection contre les incendies, etc.. Le montant de ces dépenses est déjà connue pour chacune des villes et ne peut donc pas surprendre.

À eux seuls, le service de la dette et les dépenses communes devraient représenter au moins la moitié des budgets actuels et être déjà maîtrisés par les quatre administrations municipales.

Pour l'autre moitié des dépenses, une étude détaillée peut rapidement permettre d'en mesurer les impacts financiers et fiscaux. Une fois ces impacts bruts bien identifiés, il existe toute une panoplie de moyens qui peuvent être utilisés pour en atténuer les effets. Les sources d'atténuations sont de trois ordres :

- Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) offre un programme pour faciliter les regroupements, le PAFREM, accordant une subvention d'environ 50 \$ per capita répartie sur cinq ans.

- Le décret de regroupement peut comprendre des mesures établissant un taux de taxes différent selon les territoires des municipalités regroupées ralentissant la baisse de taxes des uns pour empêcher une hausse trop brutale de taxes chez les autres.
- Enfin, le même décret peut, s'il reste encore des impacts à atténuer, prévoir l'utilisation des surplus accumulés par les citoyens d'une ancienne ville comme crédits de taxes pour les citoyens de ce secteur.

Pour pouvoir réaliser un travail de qualité concernant l'atténuation des impacts et préparer un bon décret de regroupement, il existe un préalable incontournable : effectuer le plus tôt possible une étude détaillée des impacts financiers et fiscaux d'un tel regroupement. Les directions générales de chacune des villes, assistées par le MAMM, sont les mieux placées pour faire ensemble cette étude détaillée. C'est de la qualité de la coopération des villes que dépendront la qualité du décret de regroupement ainsi que la douceur de la transition.

Aussi, je recommande, principalement à l'intention des villes :

« Que, dès l'adoption des budgets municipaux pour l'année 2001, une étude détaillée soit effectuée concernant les impacts financiers et fiscaux du dit regroupement, de préférence par les directeurs généraux des quatre villes assistés par les experts du ministère des Affaires municipales et de la Métropole. »

Depuis l'adoption en juin dernier de modifications à la Loi sur l'organisation territoriale municipale, une nouvelle forme de partage de certaines dépenses a été établie. Les MRC doivent transmettre à la Ministre la liste des équipements, infrastructures, services et activités supralocaux de leurs territoires ainsi que les modes de gestion et de financement de ces derniers. Pour les quatre villes concernées par le regroupement, il existe donc désormais une catégorie de dépenses qui doivent être partagées entre les huit municipalités de la MRC de La Rivière-du-Nord et donc , en partie réduites dans le budget des villes qui assumaient ces dépenses, notamment la Ville de Saint-Jérôme.

Malheureusement, bien qu'une partie des équipements supralocaux aient pu être identifiés, il n'a pas été possible de compléter cette liste, ni d'en identifier les modes de gestion et de financement. Le projet de regroupement ayant pris l'avant-scène, il est apparu plus judicieux de renvoyer à la Commission municipale du Québec l'exercice concernant les équipements supralocaux en même temps que l'étude concernant le regroupement.

Aussi, je recommande :

« Que la Ministre demande à la Commission municipale du Québec d'identifier les équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal dans la Municipalité régionale de comté de La Rivière-du-Nord, d'en définir les modes de gestion et de financement. »

Enfin, une dernière catégorie de dépenses doit être examinée. Son caractère, il faut le reconnaître, est plus civique que budgétaire. La charge publique qui incombe à tout élu est parfois lourde, souvent ingrate, mais toujours nécessaire. Les élus des villes regroupées qui ne seront pas élus aux premières élections de la nouvelle ville devraient pouvoir recevoir la rémunération qui leur aurait été normalement versée s'ils avaient complété leur mandat.

Aussi, je recommande :

« Qu'advenant un regroupement des quatre villes concernées, le ministère examine la possibilité de verser la rémunération qui aurait été normalement accordée aux élus pour la durée de leur mandat actuel s'ils ne deviennent pas des élus à la première élection de la nouvelle ville. »

CONCLUSION

Au-delà de sa légalité, l'institution municipale fonde sa légitimité sur sa capacité de demeurer plus transparente, pertinente quant à l'évolution de la réalité.

Sa légitimité s'affirme par sa capacité d'être encore plus démocratique par l'existence d'instances plus transparentes, préférables aux régies ou aux ententes intermunicipales qui rendent plus opaques la responsabilité des élus et la reddition de comptes.

La légitimité de l'institution municipale grandit en s'affirmant plus solidaire. Si la solidarité sociale coûte, la cohésion sociale, ainsi rendue possible, rapporte en permettant une maximisation du potentiel d'une population et de son territoire.

Il en va de même du développement économique. Investir dans des infrastructures industrielles coûte, mais cet investissement rapporte en permettant une maximisation du potentiel des terrains industriels.

L'équité fiscale peut donner l'impression de coûter, mais la réduction des tensions qu'elle provoque rend la ville plus conviviale tout en étant plus efficace et plus concurrentielle.

Désormais, il appartiendra à la Commission municipale du Québec de recommander quelle forme ces principes doivent prendre dans l'agglomération de Saint-Jérôme.

Tout au long des travaux relatifs à l'accomplissement de ce mandat, les signes ont été abondants d'un dynamisme et d'une volonté partagée de réaliser tout le potentiel qui s'offre à l'agglomération. La suite des événements ne saurait que donner raison à tous ceux et celles qui pensent que l'avenir est prometteur pour le Grand Saint-Jérôme.