



GUIDE SUR LA VALORISATION DES BONNES PRATIQUES EN COOPÉRATION INTERMUNICIPALE

Ce document a été réalisé par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation.

Il est publié en version électronique à l'adresse suivante : [Québec.ca/gouv/affaires-municipales-habitation](https://quebec.ca/gouv/affaires-municipales-habitation).

ISBN 978-2-555-01733-7 (PDF)

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025.

Tous droits réservés. La reproduction de ce document par quelque procédé que ce soit et sa traduction, même partielles, sont interdites sans l'autorisation des Publications du Québec.

© Gouvernement du Québec, ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, 2025

Table des matières

Introduction.....	5
Présentation de la coopération intermunicipale	6
Définition.....	6
Synonymes	6
Acteurs de la coopération intermunicipale	6
Objectif de la coopération intermunicipale	6
Raisons d'entreprendre une démarche de coopération intermunicipale ...	7
Domaines d'application de la coopération intermunicipale	7
Modes de coopération intermunicipale	7
Avantages de la coopération intermunicipale	8
Une entente libre et volontaire.....	8
Des ressources humaines, financières, techniques, informationnelles et matérielles optimisées	8
Défis de la coopération intermunicipale.....	10
Défi 1 : Le sentiment de perte de contrôle.....	10
Défi 2 : Les différences d'intérêts et d'objectifs	11
Défi 3 : La complexité administrative	11
Défi 4 : Le besoin urgent	11
Création d'un projet de coopération intermunicipale en cinq étapes.....	12
Étape 1 : Mener une démarche de réflexion.....	12
La définition de la volonté politique : le souhait des élues et élus de voir le projet se réaliser.....	13
La participation et l'apport du personnel à la réflexion	14
L'acceptabilité sociale	14
L'identification des besoins et des ressources de son organisme municipal	14
La situation légale et réglementaire	15
Les différences entre les parties	15
Étape 2 : Analyser la compatibilité des ressources et des besoins	15
La consultation des ententes de coopération intermunicipale existantes	15
La réalisation d'une étude de faisabilité ou d'un diagnostic.....	15

Étape 3 : Entreprendre une bonne négociation	16
L'établissement des bases d'une bonne communication.....	16
Le choix des représentantes et représentants des organismes municipaux	16
Le comité de négociation	17
Les principes d'une bonne négociation	17
La structure de travail	18
La détermination des tâches de façon claire et précise	19
Étape 4 : Rédiger et approuver l'entente	19
La rédaction de l'entente.....	19
Le processus d'approbation du projet d'entente de coopération intermunicipale	20
L'approbation finale de l'entente	20
Étape 5 : Gérer l'entente, son renouvellement et sa fin.....	20
Les pratiques favorisant une saine gestion de l'entente de coopération intermunicipale dès sa mise en œuvre	20
La modification d'une coopération intermunicipale pendant son existence.....	21
La fin de la coopération intermunicipale	21
Coopération avec les communautés autochtones	22
Conclusion.....	22

Introduction

À titre de gouvernements de proximité, les municipalités sont appelées à fournir des services de plus en plus diversifiés. Tant dans les domaines de la sécurité publique, du transport routier, de l'hygiène du milieu, de l'aménagement et du développement du territoire que dans le domaine des activités sportives, culturelles et de plein air, les besoins des citoyennes et citoyens du Québec sont variés et en constante évolution.

Le milieu municipal est toutefois confronté à des difficultés politiques et administratives importantes :

- Déclin démographique dans certains secteurs;
- Pression sur les ressources financières et matérielles;
- Nombreuses démissions d'élues, élus et de gestionnaires municipaux;
- Charge administrative importante liée au respect des obligations et des exigences existantes;
- Maintien ou ajout de services à la population;
- Difficulté de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre qualifiée.

L'émergence de ces nouveaux défis collectifs a une incidence sur la capacité d'assurer une offre de services municipaux de qualité, particulièrement pour les municipalités de plus petite taille. Dans ce contexte, et en adéquation avec la Stratégie pour un renforcement de la gouvernance municipale mise en place par le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la coopération intermunicipale, qui se définit comme étant la mise en commun d'équipements, d'infrastructures, d'activités ou de services offerts par les municipalités et la réalisation conjointe de travaux, peut être un choix judicieux pour des municipalités qui veulent se donner des services de qualité à des coûts raisonnables.

Le *Guide sur la valorisation des bonnes pratiques en coopération intermunicipale* a été élaboré en collaboration avec les associations municipales¹.

Ce guide est un outil destiné aux élu·es et élus, aux fonctionnaires et aux employé·es et employés municipaux qui souhaitent, entre autres :

- en apprendre davantage sur la coopération intermunicipale;
- se familiariser avec les bonnes pratiques à mettre en place lors de la création d'une entente de coopération intermunicipale;
- apporter des modifications à une entente de coopération intermunicipale déjà existante.

Il est complémentaire au *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*, auquel il faut se référer pour obtenir de l'information en matière de rédaction de clauses, de méthodes de calcul, de modèles d'ententes, etc.

¹ Association des directeurs municipaux du Québec, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, Association des directeurs généraux des MRC du Québec, Fédération québécoise des municipalités et Union des municipalités du Québec.

Ce guide propose de bonnes pratiques éprouvées, un processus en cinq étapes ainsi que des outils, et il présente le soutien disponible.

Les cinq étapes sont les suivantes :

1. Mener une démarche de réflexion;
2. Analyser la compatibilité des ressources et des besoins;
3. Entreprendre une bonne négociation;
4. Rédiger et approuver l'entente;
5. Gérer l'entente, son renouvellement et sa fin.

En explorant les différentes sections de ce guide, les lecteurs pourront développer leur compréhension des enjeux légaux, administratifs et opérationnels liés à la coopération intermunicipale. Il est essentiel de noter que chaque situation est unique et que les besoins et les contextes varient d'une municipalité à l'autre. Ainsi, ce guide présente une approche générale et adaptable, mais il ne remplace pas l'avis d'une conseillère ou d'un conseiller juridique ou d'une accompagnatrice ou d'un accompagnateur qualifié.

Présentation de la coopération intermunicipale

Définition

La coopération intermunicipale se définit comme étant la mise en commun, sur une base volontaire, d'équipements, d'infrastructures, d'activités ou de services offerts par les municipalités et la réalisation conjointe de travaux.

Synonymes

Les termes suivants sont synonymes de *coopération* : *mise en commun*, *mutualisation*, *partage de services municipaux*.

Acteurs de la coopération intermunicipale

Les municipalités, les villes, les municipalités régionales de comté (MRC) et les régies intermunicipales (ci-après nommées « organismes municipaux ») peuvent faire de la coopération intermunicipale.

Les organismes municipaux peuvent également partager des services et développer des projets de coopération intermunicipale avec les communautés autochtones.

Objectif de la coopération intermunicipale

L'objectif de la coopération intermunicipale est de donner des services diversifiés et de qualité à des coûts raisonnables aux citoyennes et citoyens des organismes municipaux participants.

Raisons d'entreprendre une démarche de coopération intermunicipale

- Parce que les besoins des citoyennes et citoyens des municipalités et des villes du Québec sont variés et en constante évolution;
- Parce que les organismes municipaux doivent offrir des services de plus en plus diversifiés tout en respectant leurs obligations légales et réglementaires et leurs contraintes en matière de ressources humaines, financières, matérielles et techniques;
- Parce que les organismes municipaux veulent offrir des services de qualité aux citoyennes et citoyens à des coûts raisonnables.

Domaines d'application de la coopération intermunicipale

La coopération intermunicipale est possible dans tous les pouvoirs, compétences et activités permis par la loi aux organismes municipaux, par exemple la sécurité publique, la gestion des matières résiduelles, les loisirs, la culture, les travaux de voirie, l'hygiène du milieu, les services informatiques et administratifs, la comptabilité, la gestion animalière ou encore l'aménagement et le développement du territoire.

Modes de coopération intermunicipale

Ci-dessous se trouvent les modes de coopération intermunicipale pouvant être créés par le biais d'une entente libre et volontaire. Une nuance doit toutefois être apportée concernant les modes suivants : la déclaration de compétence et la déclaration d'équipements supralocaux. Ces modes de mise en commun de services ont un cadre légal différent des ententes intermunicipales. Alors que ces dernières doivent se conclure sur une base volontaire, libre et consensuelle, la déclaration de compétence et la déclaration d'équipements supralocaux peuvent se conclure de façon unilatérale en vertu de la loi. Bien que ces deux modes de mise en commun puissent être imposés, nous rappelons que rien n'empêche les parties de convenir volontairement d'une entente avec un de ceux-ci.

1. Les ententes intermunicipales

Elles se déclinent en trois méthodes de fonctionnement :

- 1.1. La fourniture de services;
- 1.2. La délégation d'une compétence à une municipalité locale ou à sa MRC;
- 1.3. La régie intermunicipale.

2. La déclaration de compétence par une MRC

3. La désignation par une MRC ou une communauté métropolitaine d'un équipement à caractère supralocal ou métropolitain

C'est à l'étape de la réflexion que les municipalités pourront déterminer quel mode de coopération leur convient le mieux.

Avantages de la coopération intermunicipale

Concernant la prestation de services aux citoyennes et citoyens et l'accomplissement des obligations et des responsabilités, la coopération intermunicipale peut être une solution viable et durable pour les organismes municipaux. Elle offre des avantages par rapport à différents aspects nommés ci-dessous.

Une entente libre et volontaire

La majorité des modes de coopération intermunicipale s'appuient sur le volontariat des parties prenantes. Ce sont les organismes municipaux qui décident de l'opportunité, du moment, des conditions et des critères de leur coopération lors de la réflexion et des négociations visant la création du projet de coopération. Cette liberté permet aux organismes municipaux de définir une entente de coopération adaptée à leurs intérêts et à leurs besoins.

Des ressources humaines, financières, techniques, informationnelles et matérielles optimisées

La coopération intermunicipale permet d'optimiser des services municipaux en maximisant les investissements, notamment en partageant le coût des infrastructures, en améliorant les processus et les méthodes de travail et en augmentant la diversité des prestations offertes. La coopération intermunicipale permet aux municipalités d'offrir à des coûts raisonnables un service qu'elles ne pourraient s'offrir sans coopération ou encore de le maintenir au bénéfice de leur population. Voici quelques exemples :

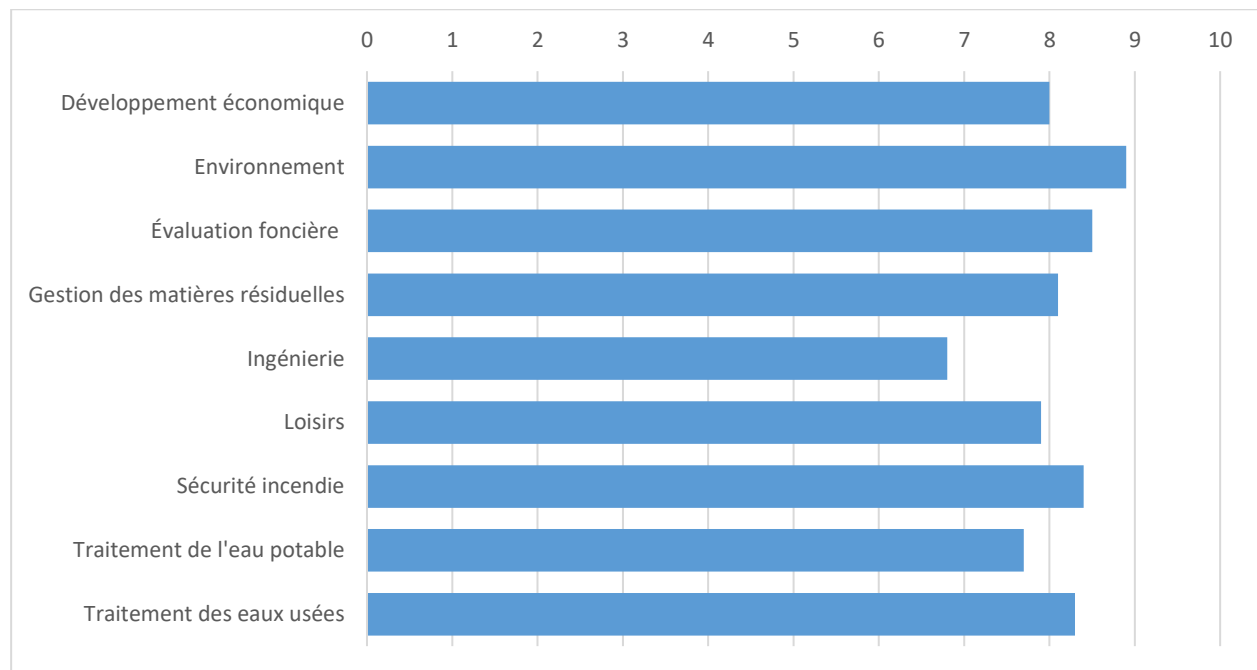
1. Une municipalité doit rénover son aréna parce qu'il est désuet et doit répondre à de nouvelles normes. Le nombre d'utilisateurs a diminué dans les dernières années et les coûts des travaux sont importants. Plutôt que d'abandonner ce service, la municipalité pourrait s'entendre avec des municipalités voisines qui aimeraient offrir ce service à leurs citoyennes et citoyens. Dans ce cas, les coûts seraient répartis et le nombre d'utilisateurs payeurs augmenterait, contribuant ainsi à la stabilité du service.
2. Des municipalités désirent offrir des services spécialisés, comme la gestion des chiens dangereux. Ce service est généralement demandé de façon irrégulière et non continue. En raison des ressources financières et matérielles limitées, des employées et employés ne peuvent être formés spécifiquement à cette tâche. Dans le cadre d'une entente de coopération, plusieurs municipalités pourraient avoir besoin du service de façon occasionnelle, justifiant ainsi la spécialisation d'un ou de deux membres du personnel à cette tâche. Cette entente leur permettrait de partager les frais liés à l'achat de logiciels spécialisés pour la gestion animale et d'offrir ce service à davantage de citoyennes et citoyens.
3. Plusieurs employées et employés du service des travaux publics et de la voirie de deux municipalités avoisinantes prévoient prendre leur retraite dans un avenir rapproché. Ces deux municipalités anticipent des difficultés pour effectuer les travaux d'entretien et de réfection qui sont prévus pour maintenir leurs infrastructures en bon état. En fonction des besoins en ressources humaines déterminés, ces deux municipalités pourraient convenir, dans le cadre d'un projet de coopération intermunicipale, de démarrer un processus conjoint de recrutement et d'embauche, d'achat de matériel, d'offre de formation aux membres du personnel, etc., tout en se partageant les coûts et les services d'employées et employés en fonction de leurs besoins respectifs. Cette façon de faire évite que les municipalités se fassent concurrence pour l'embauche, qu'elles assument les coûts en totalité et qu'elles offrent un service partiel ou incomplet.

4. Certaines municipalités ont de la difficulté à recruter de la main-d'œuvre qualifiée dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable et du traitement des eaux usées pour en assurer la conformité. Par exemple, un opérateur d'usine d'eau potable doit détenir un certificat de qualification en traitement complet d'eau de surface ou souterraine et réseau de distribution délivré par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Pour remédier à la rareté de cette main-d'œuvre, il arrive régulièrement que des contrats soient octroyés à des firmes spécialisées dans ce domaine, ce qui peut entraîner des coûts élevés récurrents non négligeables. Une coopération intermunicipale pourrait permettre de résoudre ces difficultés de recrutement. Une municipalité aurait avantage à discuter avec ses voisines pour voir les possibilités de partage de ressources spécialisées.

De façon générale, les organismes municipaux sont très satisfaits de leur coopération intermunicipale et considèrent qu'il y a plus de points positifs que d'irritants. La figure suivante présente les données recueillies dans le cadre d'une étude réalisée par la firme Raymond Chabot Grant Thornton mettant en relation le taux de satisfaction des organismes municipaux exprimé en fonction du type de coopération intermunicipale².

Figure 1

Taux de satisfaction des organismes municipaux à l'égard de leurs ententes intermunicipales par type d'entente (10 étant « très satisfait »).



² Raymond Chabot Grant Thornton, *Étude sur les actions à mettre en œuvre afin de favoriser la coopération intermunicipale*, 2022.

Défis de la coopération intermunicipale

La coopération intermunicipale est un outil qui peut s'avérer bénéfique pour les organismes municipaux. Toutefois, la mise en œuvre de cette démarche peut être difficile et peut comprendre son lot de défis.

Pour faciliter la réussite de la mise en place d'une coopération intermunicipale et pour faire face aux défis qui pourraient être rencontrés, il est recommandé :

- d'identifier ces défis dès l'étape de la réflexion;
- de s'assurer d'avoir les outils nécessaires pour surmonter ces défis, à savoir une volonté politique, une communication franche et transparente ainsi qu'un accompagnement complet et optimal de ressources externes (conseillère ou conseiller juridique, firme spécialisée en gestion des ressources humaines, financières, matérielles ou informationnelles, directions régionales du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, etc.).

Défi 1 : Le sentiment de perte de contrôle

L'un des défis de la coopération intermunicipale pour un organisme municipal est la crainte de perdre le contrôle de ses décisions ou de ses ressources. En choisissant la coopération intermunicipale comme moyen d'offrir un service, il est nécessaire de faire des compromis pour répondre aux besoins de toutes les parties prenantes. Le sentiment de perte de contrôle est tout à fait normal, mais il existe des moyens pour l'atténuer.

À cet effet, il est important que les organismes participants identifient les bénéfices potentiels dans la réalisation de la coopération et qu'ils les fassent connaître à leurs partenaires. Pour bien identifier les bénéfices potentiels, il est nécessaire de se poser les questions suivantes :

- La coopération intermunicipale va-t-elle permettre de maintenir un service, d'offrir un nouveau service à la population ou d'en améliorer un existant?
- La coopération intermunicipale va-t-elle permettre d'optimiser les équipements et les infrastructures?
- Quels seront les effets de la coopération sur les finances de la municipalité?

L'identification des bénéfices potentiels permettra aux différentes parties prenantes d'avoir en tête les possibilités et les obstacles de la coopération intermunicipale lors des négociations. Ainsi, elles pourront en faire part aux autres organismes et créer un climat de confiance et d'entraide où chaque partie pourra démontrer qu'elle souhaite réellement le succès de la coopération.

Par ailleurs, les ententes de délégation et les déclarations de compétences prévoient la transmission de certains pouvoirs en faveur d'un autre organisme municipal. Toutefois, il peut être possible de convenir, avec la municipalité qui offre le service, de certains éléments permettant de demeurer impliqué dans les processus décisionnels. Par exemple, une entente pourrait prévoir la création d'un comité consultatif intermunicipal, des suivis périodiques ou encore une consultation préalable pour les décisions qui exerceront une influence significative sur l'entente. La combinaison de ces éléments, intégrée dans une entente équitable avec une gestion transparente, permettra à la municipalité desservie de se sentir davantage informée, consultée et impliquée dans le travail et la fourniture des services, malgré ce mode de coopération intermunicipale.

Défi 2 : Les différences d'intérêts et d'objectifs

Dans le cadre d'une négociation pour la mise en place d'une coopération intermunicipale, les organismes municipaux peuvent avoir des intérêts et des objectifs différents. Les intervenants peuvent alors avoir l'impression que ces différends ne sont pas compatibles et qu'il sera difficile de les surmonter. Dans un tel contexte, la solution réside dans l'identification, pour les parties, d'objectifs et d'intérêts communs.

Par exemple, dans le cadre d'un projet de mise en place d'un camp de jour, la Municipalité A peut avoir comme objectif d'offrir ce nouveau service à ses citoyennes et citoyens, en réponse à l'augmentation de la demande par les familles locales. De son côté, la Municipalité B souhaite mieux contrôler ses dépenses, tout en maintenant son service de camp de jour existant. Un défi dans cette situation se trouve dans le besoin de la Municipalité B de contrôler ses dépenses, alors que l'intégration de la Municipalité A dans le service peut engendrer des dépenses supplémentaires, telles que l'acquisition d'équipements. En réalité, il est nécessaire de définir l'objectif commun de A et de B. Dans cet exemple, l'objectif pourrait être d'offrir un service de qualité à sa population à des coûts raisonnables. La mise en commun du service pourrait permettre à la Municipalité B d'atteindre ses objectifs en limitant l'augmentation des coûts par citoyen, malgré l'augmentation des dépenses. En effet, l'augmentation des revenus à la suite de la hausse des inscriptions peut diminuer la proportion des coûts fixes, tels que le salaire de la ou du responsable du camp de jour et la location de salles.

Défi 3 : La complexité administrative

Selon le type et le mode de fonctionnement choisis, la coopération intermunicipale peut nécessiter une administration plus ou moins complexe, passant du seul besoin d'informer la municipalité participante jusqu'à la création d'une entité juridique distincte sous forme de régie intermunicipale.

Certaines tâches sont incontournables en raison de la présence d'organisations partenaires qui doivent être informées ou consultées et dont les attentes doivent être satisfaites. Cependant, il est possible de limiter les répercussions administratives d'une entente en choisissant le mode de fonctionnement approprié qui répond aux besoins identifiés par les organismes municipaux. Pour aider dans cette prise de décision, il est possible de réaliser une étude sur la faisabilité de la coopération intermunicipale. Cette étude pourra identifier le ou les modes à favoriser et à exclure, les avantages et inconvénients de chacun, etc.

Défi 4 : Le besoin urgent

Une erreur fréquente lors de la création d'une coopération intermunicipale est de vouloir répondre à un besoin urgent sans prendre le temps de vérifier toutes les implications et sans s'assurer que l'entente répondra au besoin à plus long terme.

La création d'une coopération intermunicipale, c'est la création d'un partenariat et d'une relation de confiance entre des organismes municipaux. Si cela n'est pas bien ficelé, les organismes partenaires risquent d'apprendre à travailler ensemble sur une mauvaise base et de se quitter en mauvais termes.

Dans le cas d'une « urgence » de préserver un service, il est possible de créer une entente rapidement. Il faut cependant garder en tête que des ajustements pourraient être nécessaires dès que l'urgence aura été réglée. Il est recommandé de poursuivre les discussions afin de bonifier l'entente pour l'avenir et de s'assurer que les éléments qui la composent conviennent à tous. Si cette entente doit se poursuivre dans le temps, il faudra alors prévoir une entente plus complète ou simplement discuter de la fréquence de révision de l'entente temporaire.

Création d'un projet de coopération intermunicipale en cinq étapes

Toutes ces étapes ont chacune leur importance. Il ne faut donc pas les négliger et prendre le temps de bien les travailler pour arriver à un résultat optimal.

Les cinq étapes sont les suivantes :

1. Mener une démarche de réflexion;
2. Analyser la compatibilité des ressources et des besoins;
3. Entreprendre une bonne négociation;
4. Rédiger et approuver l'entente;
5. Gérer l'entente, son renouvellement et sa fin.

Étape 1 : Mener une démarche de réflexion

Cette étape est essentielle pour la réussite du processus de mise en place d'une coopération intermunicipale. La réflexion en amont des négociations permet de préparer la mise en place de la coopération intermunicipale, de saisir les occasions et d'anticiper les enjeux de collaboration. Pour ce faire, la réflexion doit porter sur les besoins, le contexte, les objectifs ainsi que la gouvernance de mise en œuvre. Il est essentiel que les municipalités concernées aient une compréhension partagée des problèmes et des enjeux actuels ou futurs. Certains problèmes peuvent être identifiés rapidement, comme les difficultés de recrutement de main-d'œuvre qualifiée, la vétusté des infrastructures ou encore le maintien de certains services. Pour ce faire, une réflexion plus approfondie est souvent nécessaire pour bien cerner les enjeux et les défis. Les problèmes doivent être examinés dans leur ensemble et définis avec exactitude. Pour faciliter la réflexion des organismes municipaux, un questionnaire est annexé à ce guide. Les réponses obtenues grâce à ce questionnaire permettront d'obtenir un portrait global pour chaque municipalité. Le diagnostic devrait faciliter l'identification des problèmes communs et permettre de vérifier s'ils concernent toutes les municipalités participantes ou seulement certaines d'entre elles. Ainsi, il sera possible de cibler les municipalités ayant un intérêt partagé pour la réalisation d'une étude sur l'opportunité de réaliser un projet de coopération intermunicipale.

Le nombre d'organismes municipaux pour un projet de coopération intermunicipale dépend de différents facteurs, plus ou moins importants, en fonction des parties prenantes et des personnes qui les représentent. Ce nombre dépend également du niveau d'organisation et de structuration souhaité. Parle-t-on d'une entente de fourniture de services pour laquelle on retrouve un responsable et fournisseur de services, ou bien d'une régie intermunicipale avec sa propre organisation?

Pour certains projets, il peut être vrai qu'un trop grand nombre de partenaires pourrait compliquer la communication et la gestion de la coopération intermunicipale, voire la prise de décision. Pour d'autres types de projets, un faible nombre de participants pourrait nuire à la rentabilité des services et à la gestion des infrastructures. Il n'y a aucune réponse simple ni évidente. Les réponses vont survenir, la plupart du temps, pendant la période de réflexion et le processus de négociation.

Ensuite, si la coopération intermunicipale nécessite de quelque manière une proximité géographique, cela devra être pris en compte dans le choix des partenaires potentiels.

Pour certains projets, la proximité géographique des organisations n'aura aucune incidence sur la planification de la coopération intermunicipale. On peut penser, par exemple, à des organismes municipaux qui décident de mettre en place un service de comptabilité à distance. Avec l'acquisition d'un logiciel comptable, la formation d'employées et employés sur les fonctionnalités

de ce logiciel et des directives claires sur la transmission et le partage des données, il sera possible de déployer ce service dans plusieurs organisations, même si elles sont éloignées les unes des autres.

Dans d'autres cas, il sera plus difficile de prévoir un projet avec des organismes ayant plusieurs dizaines, voire des centaines de kilomètres à parcourir. Par exemple, concernant un projet de coopération intermunicipale de fourniture d'eau potable, il sera nécessaire que les organismes municipaux soient situés à proximité et qu'ils aient accès à une source d'eau suffisante pour fournir plus d'une municipalité. Il en est de même lorsqu'il est question de sécurité civile. Il est important de vérifier si les chemins existants permettent la rapidité d'intervention souhaitée.

La définition de la volonté politique : le souhait des élues et élus de voir le projet se réaliser

Pour conclure une entente de coopération intermunicipale, il faut que les élues et élus d'un organisme municipal soient d'accord avec ce projet et qu'ils souhaitent participer au processus. Ils doivent également se sentir impliqués, croire au projet et faire avancer le processus dans le but de conclure une entente.

Dès le départ, il est nécessaire de présenter aux élues et élus les besoins à combler par la mise en place d'une coopération intermunicipale. Ce sont les élues et élus qui pourront déterminer s'il s'agit ou non d'une priorité pour l'organisme municipal. Si oui, des orientations et des directives pourront être données aux fonctionnaires concernés pour démarrer le processus de mise en place d'une démarche de coopération intermunicipale.

Quel est le rôle des élues et élus à ce moment?

- Donner des orientations sur le projet;
- Déterminer la vision, ce qui est souhaité;
- Identifier des objectifs communs pour les organismes municipaux concernés.

Voici quelques questions à se poser concernant la volonté politique :

- Quel est le climat politique de ces organismes? Peut-il nuire ou aider au projet de coopération intermunicipale?
- Est-ce qu'il y a une volonté politique chez les conseils municipaux de participer au projet de coopération intermunicipale?
- Est-ce que ce projet est une priorité pour les organismes municipaux participants?

Il peut arriver que ce ne soit tout simplement pas le bon moment pour la mise en place d'un tel projet. On peut penser, par exemple, à la venue d'élections prochaines, à un climat politique plus ou moins difficile, à des employées et employés absents pour une période indéterminée, à des obligations légales municipales à respecter, à des priorités plus urgentes à répondre, etc.

Dans de telles situations, il peut être judicieux et préférable de simplement repousser le projet et d'attendre un moment plus opportun pour entreprendre cette démarche.

La participation et l'apport du personnel à la réflexion

La réussite de la coopération intermunicipale nécessite également la participation des membres du personnel des organismes à la démarche. Chaque situation est différente, mais, à un moment ou à un autre, il apparaît opportun de faire intervenir les employées et les employés pour :

- obtenir leur avis sur la structure du travail souhaité;
- obtenir des conseils et des suggestions;
- obtenir des informations cruciales pour ajuster le projet et le modeler sur la réalité;
- comprendre certaines tâches ou certains processus.

Tout cela doit être fait pour que le projet de coopération puisse être adapté à la réalité vécue par les employées et employés. Plus ces derniers seront impliqués, plus les chances de réussite de l'implantation seront élevées, et plus les services offerts permettront de répondre aux besoins de la population.

Pour favoriser la participation des membres du personnel à la démarche et au projet de coopération, il est fortement suggéré de les informer au sujet du processus de réflexion et des étapes à venir. Pourquoi?

- Afin d'éviter des malentendus, des inquiétudes, des appréhensions, de la méfiance, etc.;
- Afin qu'ils se sentent inclus dans le projet, ce qui favorisera leur adhésion et leur sentiment d'appartenance, voire leur engagement.

Il est important de ne pas négliger la participation des fonctionnaires et des employées et employés et de ne pas sous-évaluer l'effet que leur participation peut avoir sur la population.

L'acceptabilité sociale

La communication avec les citoyennes et citoyens (et futurs usagers et usagères) au sujet d'un service est importante, particulièrement lorsque l'origine du besoin provient de demandes citoyennes. Comme ce sont eux qui vont bénéficier du service, ce sont également eux qui pourront valider les résultats attendus et les critères de succès.

Pour bien faire communiquer l'information et s'assurer d'une bonne compréhension du projet, il est important de mettre en place des méthodes de communication officielles et structurées en fonction des caractéristiques du service.

L'identification des besoins et des ressources de son organisme municipal

En fonction du type de projet souhaité, il est primordial que chacune des parties prenantes puisse effectuer un exercice de réflexion pour valider :

- les besoins réels (types de projets, services à partager, etc.);
- les ressources humaines disponibles (employées et employés affectés au projet, besoins en formation, salaires à prévoir, recours à des sous-contractants, etc.);
- les ressources matérielles disponibles (équipements, matériaux, locaux, matériel informatique et technique, etc.);
- les ressources financières disponibles (le budget consacré au projet).

Ce travail en amont permettra aux organisations de disposer de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées. Cela va également éviter des inconvénients ou des insatisfactions lors des négociations, voire même des retards de quelques semaines ou de quelques mois, car les besoins et les ressources auront été préalablement identifiés par chacune des parties.

La situation légale et réglementaire

Certaines normes légales et réglementaires peuvent être une contrainte dans la mise en place de certains types de coopération intermunicipale. Par exemple, les ententes de sécurité incendie font partie des ententes possédant des contraintes réglementaires, puisque ce type d'entente doit respecter les obligations minimales prévues dans les schémas de couverture de risques ainsi que certaines normes du ministère de la Sécurité publique.

Les différences entre les parties

Les différences organisationnelles entre les parties peuvent influencer la démarche. On peut parler notamment du style de gestion, de l'horaire de travail des fonctionnaires et des employés et employées, de la participation de la population pour certaines prises de décision, des orientations et des objectifs de développement, du traitement des demandes des citoyennes et citoyens et de la culture organisationnelle. Il est donc important qu'elles soient communiquées aux autres parties pour qu'elles puissent être connues et prises en compte à chacune des étapes.

Étape 2 : Analyser la compatibilité des ressources et des besoins

À ce moment de la démarche, il est question de vérifier les services, les équipements et les ressources qui peuvent être mis en commun. Il faut analyser concrètement ce qui se trouve sur la table pour répondre aux besoins de chacun des partenaires en coopération intermunicipale et pour mettre en place le projet souhaité.

Les organismes municipaux doivent se communiquer les informations nécessaires et construire le projet ensemble. L'information doit être la plus précise et détaillée possible afin d'éviter qu'il y ait de la confusion dans les négociations ou encore que le besoin ne soit pas convenablement satisfait.

La consultation des ententes de coopération intermunicipale existantes

Ce travail peut se faire plus tôt dans le cadre de la démarche, même lors de la période de réflexion. La consultation d'ententes de coopération intermunicipale déjà existantes peut permettre de donner des idées, de vérifier ce qui s'est fait dans d'autres projets ou des projets similaires, ou encore de valider ou de réfuter des suggestions, entre autres.

Il ne faut donc pas négliger de consulter des modèles d'ententes de coopération intermunicipale similaires et même d'échanger avec des élu·es et élus, des fonctionnaires et des employés et employées municipaux d'autres organismes municipaux qui ont déjà mis en place ce type de projet. Ces derniers peuvent offrir de précieux conseils et orienter les échanges en fonction de leur expérience. Il faut toutefois rester vigilant et comprendre que chaque projet est unique en soi.

La réalisation d'une étude de faisabilité ou d'un diagnostic

La réalisation d'une étude de faisabilité permet aux organismes municipaux d'évaluer la faisabilité des projets de coopération intermunicipale et de recenser leurs effets. Un diagnostic permet quant à lui d'estimer les besoins en matière de coopération intermunicipale pour les organismes concernés. Ainsi, la réalisation d'une étude de faisabilité ou d'un diagnostic aide à surmonter les différences d'intérêts et d'objectifs de la coopération intermunicipale.

Ces démarches peuvent être faites avec l'accompagnement du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation et, si les parties le souhaitent, avec le soutien d'un consultant externe spécialisé dans le domaine. L'information obtenue doit être neutre et complète. Une étude ou un diagnostic ne doit pas avoir comme objectif de convaincre du bien-fondé d'un projet, mais doit plutôt s'appuyer sur des données factuelles, comparables et vérifiables de manière à présenter des aspects à la fois positifs et négatifs. Chaque projet de coopération intermunicipale est unique, et il est important que les directives pour la réalisation de l'étude ou du diagnostic soient claires et précises et qu'elles reflètent ce que les organismes souhaitent obtenir comme information. Par exemple, une étude de faisabilité pourrait porter sur l'utilisation des ressources existantes, sur les implications de chacun des modes de coopération et sur les coûts à prévoir pour la réalisation du projet.

Dans la réalisation d'une étude de faisabilité ou d'un diagnostic, il est recommandé d'étudier plusieurs scénarios en présentant les avantages et les inconvénients de ceux-ci. Le rapport devrait comprendre les scénarios recommandés.

Étapes 3 : Entreprendre une bonne négociation

Avant d'entreprendre la négociation, il est essentiel de prendre en compte certains facteurs pour faciliter cette étape de la démarche. La coopération intermunicipale se développe lorsque les organismes municipaux impliqués font preuve de collaboration, de partenariat, de respect, d'ouverture d'esprit et de compromis. Souvent, cette coopération émerge de manière informelle, à travers des échanges dans les réunions de travail des directrices et directeurs généraux d'une même MRC ou du conseil des mairesses et maires, dans les réunions lors de congrès, dans les séances d'information données par le Ministère, dans les formations données par les associations municipales, etc. Il est important de ne pas sous-estimer ces moments, car ils peuvent offrir des occasions de développer des projets structurants et bénéfiques pour les communautés.

L'établissement des bases d'une bonne communication

Pour avoir une négociation constructive, efficace et honnête, il importe de mettre en place les bases d'une bonne communication et de pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Qui sera présent à la table des négociations?
- Quelles aptitudes ces personnes devraient-elles avoir?
- Que voulons-nous éviter?
- Comment voulons-nous que se déroule l'étape de la négociation de l'entente?
- Avons-nous un échéancier?

Le choix des représentantes et représentants des organismes municipaux

Le choix des représentantes et représentants pour chacun des organismes municipaux revient à chacun d'eux et il est déterminant dans la réussite de la démarche. Les représentantes et représentants doivent être désignés par une résolution indiquant clairement le mandat qu'ils auront lors des négociations, tout en permettant une certaine marge de manœuvre. Un mandat flou et peu directif pourrait causer des problèmes pendant la négociation. Les travaux du comité de négociation pourraient se voir retarder ou complexifier par les validations entre les représentantes et représentants et les conseils municipaux respectifs. Il est nécessaire de s'assurer que tous les représentants et représentantes comprennent bien le mandat et qu'ils ont tous la même lecture de celui-ci.

Voici une liste non exhaustive des caractéristiques que devraient avoir les représentantes et représentants :

- Croire au projet de coopération intermunicipale et aux bénéfices qu'il peut apporter pour l'organisme municipal et ses citoyennes et citoyens;
- Faire preuve d'un leadership positif;
- Avoir une bonne écoute;
- Être ouvert d'esprit et ouvert aux compromis;
- Être respectueux;
- Être disponible durant la période de négociation et faire preuve de flexibilité;
- Bien comprendre son rôle;
- Savoir travailler en équipe.

En fonction du type de projet de coopération intermunicipale envisagé, il peut être de bonne pratique que trois représentantes et représentants soient présents pour chacune des parties prenantes, à savoir :

- une élue ou un élu représentant le volet politique, qui pourra tenir compte de la vision et des objectifs du conseil municipal;
- une ou un fonctionnaire représentant le volet administratif, qui pourra valider la faisabilité du projet sur le plan administratif et sur celui des ressources humaines;
- une employée ou un employé représentant le volet technique, qui pourra se prononcer sur les éléments plus concrets.

Évidemment, chaque situation peut avoir ses particularités et il pourrait être décidé que seul un élu ou une élue et un ou une fonctionnaire fassent partie du comité de négociation. Au moment jugé nécessaire, une employée ou un employé pourrait être impliqué dans le comité lorsqu'il sera question d'aborder le volet plus technique.

Le comité de négociation

Formé des représentantes et représentants de chacun des organismes municipaux, le comité de négociation a pour objectif de négocier les termes de l'entente de coopération intermunicipale en fonction du type de projet, des orientations, des directives et du délai pour conclure l'entente. Quand les termes sont déterminés et que les parties sont d'accord avec ceux-ci, la rédaction de l'entente peut se faire.

Les principes d'une bonne négociation

Il existe des principes de base pour établir une bonne négociation et faciliter les échanges. Le comité de négociation devrait en convenir dès le départ et faire des rappels lorsque cela sera jugé nécessaire.

Établir des règles de conduite

Les représentantes et représentants du comité de négociation doivent, dès le départ, établir quelles seront les règles de conduite à respecter pendant les négociations, et ce, pour éviter tout dérapage et tout problème. Ils doivent aussi s'assurer de garder une attitude positive et de faire preuve d'ouverture, notamment quant aux intérêts et aux besoins des autres parties.

Faire preuve de transparence

Les représentantes et représentants des organismes doivent être transparents dans l'information donnée pendant la négociation. Cela signifie qu'ils doivent indiquer de façon précise, juste et complète les besoins et les attentes de leurs organisations respectives pour éviter des délais supplémentaires, des surprises et des déceptions. Cela est aussi souhaité pour éviter que s'installe un climat de méfiance durant les négociations. On veut éviter que les partenaires aient l'impression que l'on cache quelque chose ou que l'on veut nuire à la démarche. Finalement, quand toutes les parties donnent toute l'information disponible à la prise de décision, une décision libre et éclairée peut être prise.

Pour certains projets de coopération intermunicipale, le principe de transparence peut s'étendre également aux citoyennes et citoyens des organismes concernés. Il peut être nécessaire de mettre en place des méthodes de communication auprès de la population pour l'informer des démarches en cours et des résultats souhaités. Chaque projet étant différent, ce sont les représentantes et représentants des organismes qui doivent s'entendre sur l'information à communiquer à la population.

La structure de travail

Pour faciliter les négociations, il est important d'établir une structure de travail qui puisse convenir au comité de négociation. Ce principe permet d'éviter du découragement, de la frustration ou même un abandon de la démarche.

Une structure de travail adéquate devrait comprendre les éléments suivants :

1. Un échéancier réaliste

La création d'un échéancier dès le début par le comité de négociation permet de s'assurer de la disponibilité des représentantes et représentants et de l'avancement du projet. Cet outil permet de suivre les travaux en cours et de préparer l'information, la documentation et tout ce qui peut s'avérer nécessaire pour la rencontre suivante. Il est important de déterminer les dates des rencontres pour favoriser l'adhésion des parties et d'assurer un rendement optimal des travaux en cours.

2. Des modes de communication prédéterminés et facilitateurs

Pour faciliter l'échange d'information et favoriser la meilleure communication possible entre les rencontres, il est suggéré d'établir un ou des modes de communication en fonction des travaux exécutés et des tâches établies.

Par exemple, il peut être suggéré que les rencontres du comité de négociation se fassent en personne tous les deux mois et que des rencontres de suivi entre certains intervenants se fassent à distance. Rappelons que, chaque projet ayant ses particularités et les représentantes et représentants ayant leurs préférences, les modes de communication peuvent être différents d'une démarche à l'autre. L'objectif est d'éviter des inconvénients et des malentendus qui pourraient retarder les travaux et alourdir la tâche du comité de négociation.

La détermination des tâches de façon claire et précise

Les membres du comité de négociation peuvent également se voir attribuer des tâches spécifiques afin de faciliter le travail du comité. Cela inclut la recherche d'information supplémentaire ou jugée essentielle pour enrichir le projet, pour faciliter les échanges ou simplement pour obtenir toute l'information utile et nécessaire pour que les conseils respectifs puissent prendre des décisions éclairées. Par exemple, un membre pourrait être désigné comme secrétaire pour prendre des notes lors des rencontres et en faire un résumé. Cette pratique permet de conserver une trace écrite des discussions du comité et constitue une méthode optimale pour éviter des oublis. Une autre personne pourrait être désignée responsable des échanges et des contacts avec la firme spécialisée qui accompagne le milieu dans le cadre du projet. Bref, plusieurs possibilités s'offrent aux membres du comité.

Savoir demander du soutien

À tout moment, si cela n'a pas déjà été fait, il ne faut pas hésiter à demander un accompagnement et un soutien auprès d'une firme spécialisée, de la direction régionale du Ministère ou des associations municipales. Cela est recommandé si les parties rencontrent notamment des difficultés dans leurs négociations, sont dans l'impasse ou semblent avoir des différends qu'ils ne parviennent pas à résoudre. Il est préférable de demander de l'aide et du soutien plutôt que d'attendre que les choses s'enveniment.

Étape 4 : Rédiger et approuver l'entente

Cette section porte sur les bonnes pratiques à appliquer pendant la rédaction et l'approbation de l'entente de coopération intermunicipale. Pour des modèles, des exemples de clauses et des conseils techniques de rédaction, il est conseillé de consulter le *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*.

La rédaction de l'entente

Comme chaque projet est différent, il peut y avoir plusieurs « mécanismes » de rédaction de l'entente qui ont été négociés entre les organismes municipaux. Plusieurs choix sont possibles :

- La conseillère ou le conseiller juridique, embauché pour la validation et l'analyse juridiques, pourrait se voir confier le mandat de rédiger l'entente.
- La firme spécialisée, qui a participé aux travaux de mise en place de la coopération intermunicipale, pourrait se faire confier le mandat de rédiger l'entente.
- Une ou un fonctionnaire ou le service juridique d'une des parties, ayant participé à la démarche, pourrait être désigné pour commencer un projet de document et le soumettre aux parties avant d'en obtenir un avis juridique.

Des modèles sont disponibles via les directions régionales du Ministère ou encore les associations municipales (Fédération québécoise des municipalités, Union des municipalités du Québec, Association des directeurs municipaux du Québec, Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, etc.). Évidemment, ces modèles doivent être adaptés et ils constituent uniquement une base pour démarrer l'étape de la rédaction.

Le processus d'approbation du projet d'entente de coopération intermunicipale

Il peut y avoir plusieurs versions à un projet, ce qui est tout à fait normal. Par ailleurs, il est de bonne pratique que les organisations fassent valider le document par leur conseillère ou conseiller juridique respectif afin de recevoir les conseils et les suggestions qui pourraient s'appliquer.

Le processus d'approbation peut se dérouler de différentes façons :

1. Une personne (qui peut être celle responsable de la rédaction) s'occupe de recevoir tous les commentaires, de les compiler, de préparer une nouvelle version et de la soumettre à tous pour une nouvelle approbation.
2. Les organisations s'occupent à tour de rôle de commenter le document.
3. Chaque personne prend connaissance du document de manière individuelle, l'annote et participe à une rencontre de discussion ouverte point par point (cette méthode est surtout utile lorsque les points 1 et 2 ont déjà été utilisés plusieurs fois et qu'il n'y a toujours pas de consensus).

Une rencontre de groupe peut ensuite avoir lieu pour que tous les commentaires soient discutés, approuvés, modifiés ou refusés, en vue d'obtenir l'entente finale.

L'approbation finale de l'entente

Il revient au conseil de chacun des organismes municipaux participants d'approuver la version finale du document et de l'adopter par résolution. Cette résolution devrait aussi désigner les signataires de l'entente par leurs fonctions (par exemple, la mairesse ou le maire et la directrice ou le directeur général).

Pour faciliter la tâche, il est recommandé de préparer un modèle de résolution qui sera remis à tous les organismes afin d'avoir un contenu qui soit similaire, sans ambiguïté ou différence, et d'éviter des prolongations de délais.

Et si une ou des parties se désistent avant la signature de l'entente?

Cette possibilité existe dans tous les projets de mise en place d'une coopération intermunicipale. Il faut garder en tête que le projet peut être repris plus tard ou être transformé ultérieurement.

Étape 5 : Gérer l'entente, son renouvellement et sa fin

Les pratiques favorisant une saine gestion de l'entente de coopération intermunicipale dès sa mise en œuvre

Une fois l'entente de coopération intermunicipale signée par les parties, le travail n'est pas pour autant terminé. Voici certains éléments à garder en tête et à planifier pendant l'existence de la coopération et à la fin de celle-ci.

Pendant l'entente

Informez les citoyennes et citoyens et les usagères et usagers des services

Dès la mise en œuvre de l'entente, il ne faut pas hésiter à communiquer l'information aux citoyennes et citoyens, que ce soit par les réseaux sociaux, des publicités ou des dépliants ou par l'organisation d'une rencontre d'information sur le territoire des organismes impliqués. En fonction du type de projet mis en place, cela permet de favoriser la compréhension des usagères et usagers, mais aussi de s'assurer que les citoyennes et citoyens vont utiliser les services offerts, le cas échéant.

Voici les informations qui sont pertinentes à communiquer :

- Le type de service offert;
- Les nouvelles coordonnées du service offert (adresse, numéro de téléphone, plan, circuit du transport collectif concerné, etc.);
- Les noms et coordonnées du ou des responsables du service.

Faire des suivis et des rencontres de travail pour les organismes participants

Il faut considérer les premiers mois d'existence du projet de coopération intermunicipale comme étant la période des ajustements, des améliorations et des correctifs. Cela est normal, puisque ce sont les premiers moments de vie du projet. Il peut être nécessaire de prévoir plus de rencontres de suivi et de mise au point à ce moment. Il est important de les planifier dès le début. Elles permettent aussi de s'assurer que les communications sont efficaces entre les parties et d'avoir un retour sur l'expérience de la coopération intermunicipale, les éléments à améliorer, les bons coups, etc.

Pour les années subséquentes, il ne faut pas négliger les rencontres de suivi. Chaque projet est différent et il importe que les parties prenantes conviennent d'un minimum de suivis annuellement.

La modification d'une coopération intermunicipale pendant son existence

Il est possible, avec les mois et les années qui avancent, que des modifications doivent être apportées au projet initialement prévu. Cela est courant et arrive fréquemment.

On peut penser par exemple à l'ajout ou au retrait d'un organisme municipal, ou encore à l'ajout de paramètres ou de modalités qui avaient été oubliés. Il est aussi possible de modifier l'entente parce que les besoins ont évolué et qu'ils ne correspondent plus à ce qui avait été prévu au départ.

Si cela devait se produire, les détails sur les démarches et les critères à respecter se trouvent dans le *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales*. Il faut aussi se préparer au renouvellement de l'entente dans un délai raisonnable précédant la date de renouvellement prévue.

Dans tous ces cas, les étapes contenues dans le présent document sont aussi à considérer pour y arriver.

La fin de la coopération intermunicipale

Lorsqu'un projet de coopération intermunicipale prend fin, il ne faut pas négliger de produire un bilan final ou une reddition de comptes sur ce qui a été réalisé depuis la mise en œuvre de la coopération. Ce travail permettra d'établir les bons coups et les points à améliorer advenant une autre démarche de coopération. Il pourrait également être requis de procéder au partage de l'actif et du passif conformément aux modalités prévues à l'entente.

Finalement, il y a lieu de consulter le *Guide pour l'élaboration des ententes intermunicipales* pour s'assurer de respecter les étapes essentielles de la fin d'une coopération intermunicipale.

Coopération avec les communautés autochtones

La coopération intermunicipale peut se faire non seulement entre des organismes municipaux (municipalités, villes, MRC et régies), mais également avec une ou des communautés autochtones. Elles sont des partenaires non négligeables qui peuvent conduire à des projets porteurs et structurants pour les communautés d'une région.

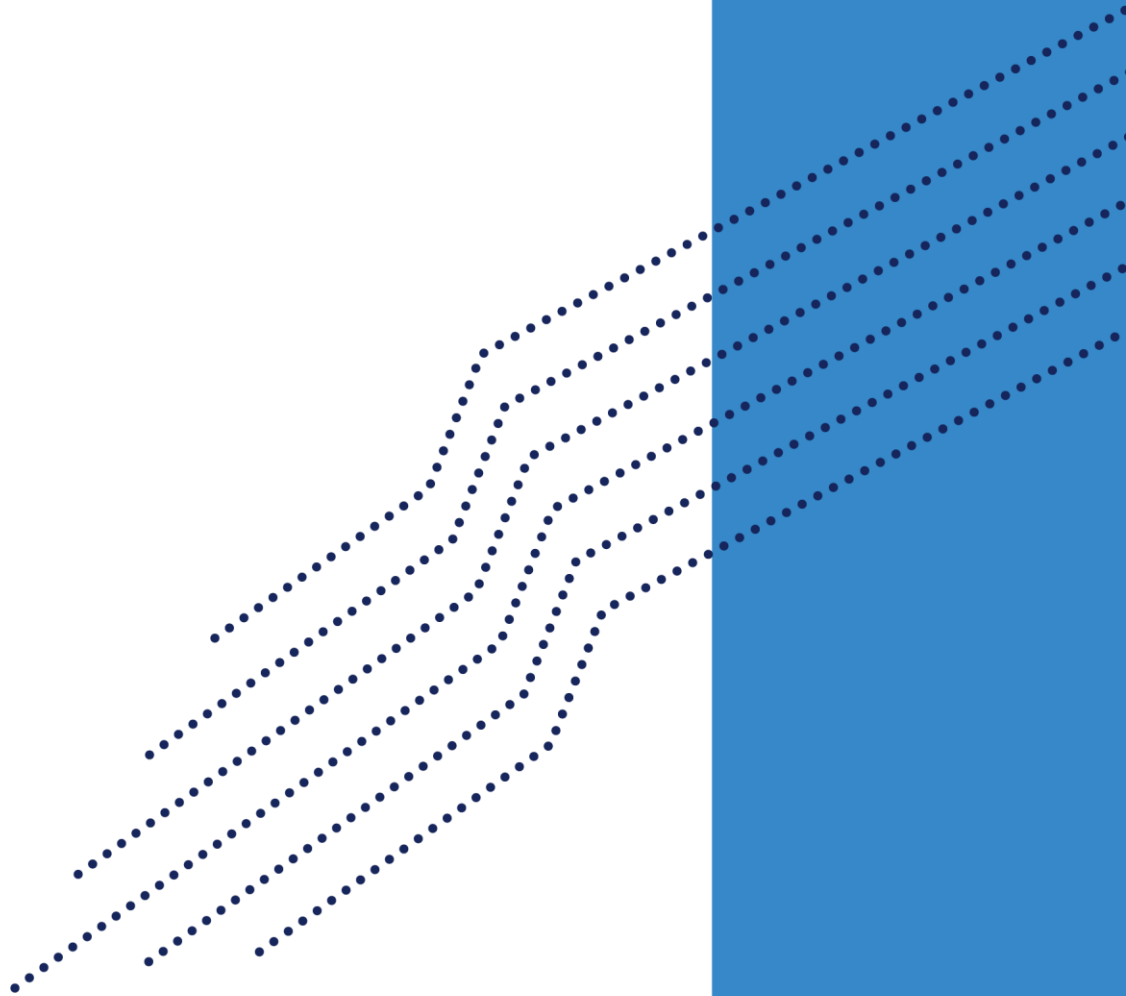
En général, toutes les étapes du présent guide demeurent les mêmes. Il faut toutefois ajouter l'autorisation du ministère du Conseil exécutif prévue dans la *Loi sur le ministère du Conseil exécutif*. Plus précisément, il faut que les organismes municipaux soient autorisés à signer une entente avec des organisations qui relèvent de compétences fédérales, comme les communautés autochtones. L'obtention d'une autorisation du ministère du Conseil exécutif s'avère essentielle pour éviter que l'entente convenue entre les organisations et une communauté autochtone soit inapplicable. Il faut prévoir des délais supplémentaires dans le cadre de cette démarche de mise en place d'une coopération intermunicipale. L'obtention d'une telle autorisation doit se faire avant la signature de l'entente, à défaut de quoi cette dernière serait nulle.

Pour en savoir plus et pour bien planifier la démarche, les organismes municipaux peuvent communiquer avec leur direction régionale du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Celle-ci pourra les accompagner dans l'obtention de cette autorisation.

Conclusion

Les projets de coopération intermunicipale bien préparés, basés sur une réflexion en amont, une analyse de la compatibilité des besoins et des intérêts et une négociation structurée, auront plus de chance de voir le jour et de bénéficier à l'ensemble de la population des municipalités concernées.

Les participants à une telle démarche doivent garder en tête que les conditions gagnantes de la réalisation du projet sont la transparence, le compromis, l'ouverture d'esprit, l'écoute et le travail d'équipe. Il faut prendre le temps de se rappeler les objectifs identifiés au départ et de les faire évoluer, si nécessaire. Au bout du compte, des services de qualité à des coûts raisonnables pourront être fournis aux citoyennes et citoyens, et c'est ce qui fait que les élues et élus, les fonctionnaires et les employées et employés municipaux ressortiront gagnants de tout le travail accompli.



**Affaires municipales
et Habitation**

Québec

