

***RAPPORT DU MANDATAIRE DU GOUVERNEMENT
SUR LA RÉORGANISATION MUNICIPALE
DANS L'AGGLOMÉRATION DE L'OUTAOUAIS***

Le 12 octobre 2000

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole	1
INTRODUCTION	2
CHAPITRE I - CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE	
1.1 Survol géopolitique et socioculturel	3
1.2 Historique des restructurations municipales en Outaouais	4
1.3 Situation actuelle	6
1.4 Lien avec la réorganisation municipale	6
CHAPITRE II - DÉMARCHE DU COMITÉ DES ÉLUS ET PRÉSENTATION DE SON RAPPORT	
2.1 Identification des interventions supralocales	9
2.2 Gestion et partage du financement des interventions supralocales	10
2.3 Hypothèse d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais	10
2.4 Regroupements de municipalités	11
2.5 Commentaires du mandataire	11
CHAPITRE III - ANALYSE ET RECOMMANDATIONS DU MANDATAIRE	
3.1 Principes et objectifs généraux d'une réorganisation municipale en Outaouais	14
• L'organisation municipale	14
• Les défis de l'Outaouais	16
3.2 Le regroupement des cinq villes de la CUO en une ville nouvelle	18
• Structure politique de la nouvelle ville	20
• Organisation territoriale	20
• Organisation des services municipaux et points de service	22
• Finances et fiscalité	22
3.3 La MRC des Collines-de-l'Outaouais et la régionalisation de services supralocaux	22
3.4 La coopération entre la MRC et la ville unifiée	23
• Une Commission mixte d'aménagement et de développement	23
• Promotion et développement économique	25
• Transport en commun	25
• Perspectives de coopération en matière de logement social	26
• Gestion des matières résiduelles	26
CONCLUSION	27
ANNEXE 1	
Rapport no 1 du Comité des élus de l'Outaouais (27 juin 2000)	
ANNEXE 2	
Rapport final du Comité des élus de l'Outaouais (11 octobre 2000)	

Le 12 octobre 2000

Madame Louise Harel
Ministre d'État aux Affaires municipales
et à la Métropole
Gouvernement du Québec
Québec (Québec)

Objet : Réorganisation municipale en Outaouais

Madame la Ministre,

À votre invitation, le 4 mars dernier, j'acceptais de remplir le rôle de mandataire du gouvernement dans le cadre de la réorganisation municipale en Outaouais. Et, comme vous le savez, nous avons préféré attendre le lancement du Livre blanc sur la réorganisation municipale avant d'entreprendre nos travaux. Conséquemment, les activités du Comité des élus de l'Outaouais ont démarré après le 25 avril.

Le 27 juin dernier, vous receviez le premier rapport du Comité portant sur l'identification des infrastructures, équipements, services et activités à caractère supralocal. Ce rapport répertorie 33 interventions dans le territoire de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO) et 22 dans celui de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, dont cinq sont communes aux deux, pour un total net de 50.

La deuxième phase de nos travaux a porté sur le financement des interventions supralocales, sur le partage de la croissance de l'assiette fiscale et, enfin, sur le concept de Communauté métropolitaine. Les résultats des délibérations des élus ont été consignés dans le rapport du Comité des élus intitulé « Rapport final à la Ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole » en date du 11 octobre.

Vous remarquerez sans doute que le rapport final du Comité des élus de l'Outaouais ne traite aucunement de la question de regroupement municipal. Cela est dû à un choix délibéré de la part d'une majorité des membres du Comité.

Il m'est toutefois agréable de dire que les réunions du Comité des élus se sont déroulées dans un climat des plus sereins. Tous les membres désignés ou leurs représentants ont participé aux discussions. Je désire également souligner la précieuse contribution du comité technique formé des hauts fonctionnaires des municipalités concernées. Et j'adresse un grand merci à monsieur Jean Paré qui m'a secondé dans ce dossier à titre d'adjoint au mandataire.

Au terme de mon mandat, j'ai le plaisir de vous soumettre mon rapport, auquel sont joints, à titre d'annexes, le Rapport no 1 et le Rapport final du Comité des élus de l'Outaouais.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.

(original signé par)

Antoine Grégoire
Mandataire du gouvernement
en Outaouais

INTRODUCTION

L'agglomération de l'Outaouais est l'une des trois agglomérations métropolitaines dont le gouvernement du Québec a traité de façon particulière dans le Livre blanc sur la réorganisation municipale qu'il rendait public en avril dernier. Comme à Montréal et à Québec, le gouvernement a confié à un comité d'élus et à un mandataire spécial le soin d'aborder les grandes questions qui devaient être prises en compte aux fins de cette réorganisation.

Le présent document constitue mon rapport à titre de mandataire du gouvernement en Outaouais. Quant aux travaux du Comité des élus, ils ont fait l'objet de deux rapports qui sont joints à ce document à titre d'annexes.

Le rapport du mandataire est divisé en trois chapitres. Le premier expose le contexte dans lequel s'inscrit la démarche du Comité des élus et la mienne, ainsi que la problématique de l'Outaouais. L'accent est mis sur les questions et les enjeux qui touchent l'organisation municipale.

Le second chapitre résume notre démarche, puis présente les conclusions auxquelles le Comité des élus en est arrivé et les commentaires que ces conclusions me suggèrent. Le chapitre III rend compte de mon analyse et des recommandations que je sou mets à la Ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole sur les grands éléments de la réorganisation municipale.

CHAPITRE I

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

Pour bien comprendre les perspectives de réorganisation municipale que ce rapport privilégie, il paraît indispensable de décrire brièvement le contexte territorial et social dans lequel elles prendraient place. La première section de ce chapitre propose un survol de la réalité géographique, politique, socio-économique et culturelle de l'agglomération métropolitaine de Hull. La seconde section rappelle les multiples efforts de restructuration municipale dont l'agglomération a été l'objet depuis plus de trente ans. La troisième trace un portrait de la situation actuelle. La quatrième relie la problématique au processus de réorganisation municipale en cours.

1.1 Survol géopolitique et socioculturel

La conurbation de Hull et le territoire qui l'entoure constituent une agglomération qui occupe le troisième rang au Québec. Cette agglomération se distingue aussi par trois caractéristiques fondamentales :

- son appartenance à la région métropolitaine d'Ottawa-Hull, la quatrième en importance au Canada, qui s'étend sur deux provinces, le Québec et l'Ontario, avec tous les liens d'interdépendance que cela implique;
- la coïncidence de cette région métropolitaine avec la Région de la Capitale nationale (RCN) telle que définie par la législation fédérale, siège du gouvernement fédéral et lieu de multiples interventions de sa part, au nom des exigences fonctionnelles et du caractère symbolique de la capitale fédérale;
- la marginalité relative de l'agglomération outaouaise par rapport à la vallée du Saint-Laurent qui constitue le cœur démographique, économique et culturel du Québec, et à laquelle elle n'est toujours pas reliée par autoroute.

Jusque vers le milieu des années 60, les fonctions administratives fédérales étaient concentrées à Ottawa, sur la rive ontarienne. La ville de Hull et les autres municipalités de la rive québécoise avaient une vocation principalement industrielle, à laquelle se greffaient des fonctions de services et une activité commerciale modeste.

La prospérité, la croissance démographique et l'expansion de la fonction publique fédérale ont entraîné l'accélération de l'urbanisation de la région et le développement des services gouvernementaux. En réponse aux demandes répétées qui lui venaient du milieu municipal de l'Outaouais et du gouvernement du Québec lui-même, le gouvernement fédéral a accentué sa présence sur la rive québécoise en installant progressivement plusieurs ministères et organismes à Hull dès le début des années 70. En parallèle, la Commission de la Capitale nationale, qui a pour mandat de planifier et de coordonner les interventions territoriales du gouvernement fédéral dans la RCN, poursuivait de façon accélérée son programme d'acquisition de terrains dans des endroits névralgiques comme les collines de la Gatineau et les abords de la rivière des Outaouais.

Ce contexte géopolitique explique en grande partie les particularités du processus de restructuration municipale dont l'Outaouais a été l'objet depuis 30 ans.

1.2 Historique des restructurations municipales en Outaouais

Moins urbanisés que Montréal et Québec, la ville de Hull et le territoire qui l'entoure ont néanmoins été constitués en communauté régionale en 1969, au moment de la création des communautés urbaines de Québec et de Montréal. Toutefois, les motifs ayant mené à la création de la CRO ne se réduisaient pas à la gestion de l'urbanisation ni à la fourniture de services communs. En fait, le gouvernement du Québec jugeait nécessaire de doter l'Outaouais d'une structure municipale dont le territoire et les pouvoirs en matière d'aménagement puissent faire contrepoids à la Commission de la Capitale nationale. La CRO a par conséquent été constituée de façon à englober toutes les municipalités comprises en tout ou en partie dans la RCN, et seulement ces municipalités. Le gouvernement ontarien avait posé un geste analogue un an et demi auparavant, en créant la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC).

À sa création en décembre 1969, la CRO regroupait 32 municipalités, comprenait 151 000 habitants et s'étendait sur 2 432 km². Pour fins de comparaison, la Communauté urbaine de Montréal couvre 504 km² et celle de Québec, 545 km². Le territoire de la CRO comprenait deux secteurs, l'urbain et le rural. La zone urbaine était constituée d'un chapelet plus ou moins continu de municipalités comprises entre Aylmer et Masson. La zone rurale comprenait le reste du territoire, qui correspond pour l'essentiel à l'actuelle MRC des Collines-de-l'Outaouais.

Dès le départ, la CRO s'est vu octroyer des compétences en matière d'évaluation foncière, de production d'eau potable, d'assainissement des eaux usées, de gestion des déchets, de transport en commun, d'aménagement du territoire et d'amélioration du milieu aquatique. En parallèle, la loi créant la CRO

instituait aussi la Société d'aménagement de l'Outaouais (SAO) pour favoriser l'essor économique de la région dans son ensemble et y réaliser des projets d'équipement industriel, commercial, récréatif et touristique. Cette loi créait également un organisme de transport en commun, la Commission de transport de la Communauté régionale de l'Outaouais (CTCRO), qui deviendra plus tard la Société de transport de l'Outaouais ou STO.

Au cours des vingt années qui ont suivi la création de la CRO, le processus de restructuration municipale de l'Outaouais s'est poursuivi selon un parcours en dents de scie dont les principales étapes sont les suivantes :

- 1974 : regroupement des 32 municipalités de la CRO en huit. Seuls la ville de Hull et le canton de Hull-Ouest ne sont pas touchés. Cette date marque en particulier la naissance du « grand Gatineau » (sept ex-municipalités), du « nouveau Aylmer » (trois ex-municipalités) et d'un « grand Buckingham » composé de huit ex-municipalités.
- 1978 : le grand Buckingham est « dégroupé » en quatre municipalités. Buckingham et Notre-Dame-de-la-Salette retrouvent leur territoire antérieur, alors que Masson-Angers et L'Ange-Gardien sont constituées à partir de plusieurs des anciennes municipalités.
- 1988 : le secteur Cantley de Gatineau (l'ancienne ville de Touraine et une partie de l'ancienne municipalité de Templeton-Ouest) en est détaché pour devenir la municipalité de Cantley. La CRO comprend désormais douze municipalités.
- 1990 : la CRO est remplacée par deux entités : la CUO, constituée des cinq municipalités les plus urbanisées, et la MRC des Collines-de-l'Outaouais qui comprend les sept autres municipalités. La principale raison invoquée pour démembrer la CRO était la difficulté de concertation entre les villes et les municipalités rurales. La CRO était perçue comme coûteuse, lourde et relativement inefficace comme instrument de concertation.

Pour être exhaustif, le rappel ci-dessus devrait inclure les cessions de territoire qui ont modifié, de temps à autre, les limites municipales. Pour l'essentiel, ces cessions ont permis à la ville de Hull de s'agrandir à partir des territoires d'Aylmer et de Chelsea, autrefois Hull-Ouest.

L'agglomération a également connu de multiples scénarios et tentatives de regroupement des villes centrales, soit Aylmer, Gatineau et Hull. Les tentatives ont notamment pris la forme de dispositions législatives dûment adoptées et sanctionnées, mais qui n'ont jamais été complètement mises en œuvre. Certains scénarios ont fait l'objet d'études spéciales réalisées pour le compte de l'une ou l'autre

municipalité ou du gouvernement. D'autres, enfin, sont contenus dans les rapports de commissions gouvernementales ayant reçu un mandat en conséquence.

1.3 Situation actuelle

À l'amorce de la réorganisation municipale en cours, l'agglomération outaouaise présente le profil issu de la dernière restructuration, celle de 1990. Les sept municipalités de la MRC des Collines-de-l'Outaouais comptent aujourd'hui 36 690 habitants, alors que les cinq villes de la Communauté urbaine en comptent 217 609, pour un total de 253 299. Leurs territoires combinés correspondent à la partie québécoise de la région métropolitaine de recensement d'Ottawa-Hull telle que définie à partir du recensement de 1996, plus L'Ange-Gardien et Notre-Dame-de-la-Salette.

On note que depuis trente ans, ni le territoire de la MROC, ni celui qui englobe la CUO et la MRC des Collines n'ont vu leur périmètre modifié. Leurs extrémités est et ouest se rencontrent au milieu de la rivière des Outaouais. Ces deux territoires jumelés correspondent sensiblement au territoire de la RCN dont le périmètre est également resté stable. Par ailleurs, au terme du processus de restructuration municipale dont plusieurs agglomérations de l'Ontario ont été l'objet, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et les onze municipalités qui la composent céderont la place, dans quelques mois, à une ville unifiée, la nouvelle ville d'Ottawa, qui comptera près de 730 000 habitants.

1.4 Liens avec la réorganisation municipale

Le Québec compte aujourd'hui quelque 1 300 municipalités. Pour le gouvernement comme pour bon nombre d'observateurs, la fragmentation actuelle du secteur municipal nuit à l'efficacité des administrations locales. Elle est également source d'inégalités fiscales pour le contribuable. Aussi, la réorganisation que la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole a présentée au moyen d'un Livre blanc vise-t-elle trois objectifs :

- une vision commune du devenir des collectivités;
- une prise en considération des objectifs gouvernementaux en matière de développement durable et d'aménagement;
- une plus grande efficacité du secteur municipal, permettant ainsi un allègement et une meilleure répartition du fardeau fiscal.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement privilégie le recours à deux axes d'intervention : le regroupement des municipalités locales et le renforcement des agglomérations urbaines et des MRC. Ces axes d'intervention prennent un relief d'autant plus important à l'égard de l'agglomération outaouaise qu'on retrouve sur l'autre rive de l'Outaouais une population trois fois plus importante qui constituera une seule grande ville à partir du 1^{er} janvier 2001.

On se souviendra par ailleurs que les mouvements qui ont entraîné le « dégroupement » de Buckingham, la création de la municipalité de Cantley et la division de la CRO en deux entités reflètent les rapports difficiles qu'entretenaient, au moins au début, des secteurs urbains et des secteurs ruraux appelés du jour au lendemain à coexister dans une même municipalité ou dans une même entité supramunicipale. En Outaouais, les difficultés ont été jugées assez sérieuses, dans ces trois cas, pour défaire ce qui avait été fait.

Enfin, rappelons qu'en matière d'aménagement du territoire, l'agglomération outaouaise a servi de territoire pilote. Après son schéma intérimaire de 1973, la CRO entreprenait la confection d'un vrai schéma d'aménagement, le premier du genre au Québec puisqu'il a été produit avant même la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ce schéma a été adopté en 1978 et remplacé en 1988 par un schéma révisé. La division de la CRO en une communauté urbaine et en une MRC a conduit à une seconde révision dont sont issus, en février 1998, le schéma d'aménagement de la MRC des Collines et, en janvier 2000, celui de la CUO.

CHAPITRE II

DÉMARCHE DU COMITÉ DES ÉLUS ET PRÉSENTATION DE SON RAPPORT

Le scénario mis de l'avant dans le Livre blanc sur la réorganisation municipale propose notamment la création d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais qui engloberait la MRC des Collines et la CUO. Le gouvernement y exprime l'intention de confier à cette Communauté la gestion et le financement d'équipements, d'infrastructures, d'activités et de services à portée supralocale.

Les comités d'élus municipaux mis sur pied dans chacune des trois agglomérations métropolitaines principales ont reçu pour mandat de faire des recommandations sur les questions suivantes :

- l'identification des équipements, infrastructures, activités et services à portée supralocale et la définition des modalités de partage de leurs coûts;
- le partage de la croissance de l'assiette fiscale;
- les regroupements de municipalités locales souhaitables dans leur agglomération.

Par la suite, les comités d'élus ont aussi été invités à faire des recommandations sur les modalités de mise en place des communautés métropolitaines.

Avec le Comité des élus de l'Outaouais, j'ai privilégié une approche de concertation et proposé à ceux-ci de se réunir régulièrement entre mai et septembre. Le Comité a tenu six réunions formelles, ainsi qu'une séance de travail technique avec des fonctionnaires de la Direction du soutien aux opérations régionales du Ministère des Affaires municipales et de la Métropole. Un comité technique a aussi été formé pour assister le Comité des élus. Sous la présidence de l'adjoint au mandataire, le comité technique comprenait le directeur général de la CUO, celui de la MRC des Collines et ceux des villes constituantes de la CUO, ainsi que d'autres fonctionnaires invités à y participer selon les sujets. Le comité technique s'est réuni cinq fois entre la fin juin et la mi-août.

Dans un premier rapport produit le 27 juin, le Comité des élus a soumis à la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole le répertoire des infrastructures, équipements, services et activités à caractère supralocal de l'agglomération. Ce répertoire était en fait constitué de deux listes, l'une comprenant les interventions supralocales dans la Communauté urbaine de l'Outaouais et l'autre, celles

dans la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Dans son deuxième et dernier rapport, le Comité des élus aborde la question de la gestion et du partage du financement des interventions supralocales et l'hypothèse d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais. Des comptes rendus ont aussi été produits au terme de chacune des réunions du Comité des élus. Quant au comité technique, il a eu pour tâche principale de préparer les réunions du Comité des élus au moyen de recherches et d'analyses préliminaires touchant les hypothèses et les scénarios ébauchés par le Comité des élus ou proposés pour fins de discussion.

Le mandataire du gouvernement en Outaouais a assuré la présidence des réunions du Comité des élus. Il a aussi enclenché ou relancé divers travaux de recherche et d'analyse :

- avec l'appui du conseil de la CUO exprimé par résolution, relance de l'étude entreprise par le groupe Roche à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie de l'Outaouais et de divers organismes sur l'hypothèse du regroupement des villes d'Aylmer, Gatineau et Hull;
- étude complémentaire par le groupe Roche sur des scénarios de regroupement touchant Buckingham et Masson-Angers;
- production, par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, de documents de travail sur les implications financières et fiscales des divers scénarios de regroupement envisagés dans les études ci-dessus;
- diverses recherches et analyses à partir de données provenant de Statistique Canada, de l'Institut de la statistique du Québec, etc.;
- divers travaux ou avis sur des questions ponctuelles, produits notamment par la Direction des politiques municipales et par la Direction du soutien aux opérations régionales du MAMM.

Les travaux du Comité des élus ont donné naissance à deux rapports, dont les conclusions sont résumées ci-après.

2.1 Identification des interventions supralocales

L'identification des interventions supralocales a exigé beaucoup de travail et mobilisé tant le Comité des élus que le comité technique pendant un bon moment. Il s'agissait d'identifier, de façon aussi exhaustive que possible, les infrastructures, les équipements, les activités et les services à caractère supralocal. Certains d'entre eux sont déjà gérés et financés à un niveau supramunicipal, soit par la CUO ou la MRC,

soit par le biais d'ententes intermunicipales. D'autres relèvent de l'une ou l'autre des municipalités concernées mais profitent aux citoyens des municipalités adjacentes sans que ces dernières aient à participer aux coûts d'implantation ou de gestion. Au total, 33 interventions à caractère supralocal ont été répertoriées dans le territoire de la CUO tandis qu'on en identifiait 22 dans celui de la MRC des Collines. Les listes ainsi constituées forment le Rapport no 1 du Comité des élus, reproduit en annexe 1 du présent rapport.

Ces listes d'interventions dites supralocales jettent un éclairage intéressant sur la quantité de services déjà mis en commun ou considérés comme débordant des limites d'une seule municipalité. Elles illustrent aussi la qualité du cadre de vie des citoyens de l'Outaouais métropolitain. La confection de ces listes a par ailleurs mis en relief certaines catégories de services qui auraient avantage à être régionalisées, comme la sécurité publique qui comprend la police, la protection contre les incendies et la gestion des cours municipales.

2.2 Gestion et partage du financement des interventions supralocales

Dans un deuxième temps, le Comité s'est penché sur la question de la gestion et du partage du financement des interventions supralocales. Le rapport final du Comité des élus, en annexe 2 des présentes, rend compte de leurs conclusions sur le financement des interventions à caractère supralocal et sur le partage de la croissance de l'assiette fiscale.

Dans leur rapport final, les membres du Comité traitent aussi de l'hypothèse d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais. Ils effleurent ensuite la question du regroupement de municipalités locales en concluant qu'il n'apparaissait pas opportun d'en discuter au sein du Comité des élus.

2.3 Hypothèse d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais

Le Comité des élus a rejeté d'emblée la formule de communauté métropolitaine mise de l'avant dans le Livre blanc. Il s'est toutefois penché sur un modèle soumis par le président de la CUO, monsieur Marc Croteau, qui proposait une structure légère, embrassant les douze municipalités de l'Outaouais métropolitain. Présentée comme un lieu de planification, de concertation et de coordination régionale, la Communauté métropolitaine proposée aurait les responsabilités suivantes :

- la planification et le contrôle d'un schéma d'aménagement dont l'adoption exigerait la double majorité des villes de la CUO et des municipalités de la MRC;

- le financement régional d'infrastructures, d'équipements et de services;
- le financement du logement social;
- la planification de la gestion des matières résiduelles;
- l'élaboration d'un plan stratégique de développement économique régional.

Ces responsabilités reprennent, dans une structure qui se veut légère, la plupart de celles que le Livre blanc prévoyait attribuer aux communautés métropolitaines. Toutefois, face à cette structure qui constituerait un troisième niveau de gouvernement municipal, le Comité des élus a préféré se rabattre sur la perspective du renforcement respectif de la Communauté urbaine et de la MRC des Collines.

2.4 Regroupements de municipalités

Comme on l'a signalé plus haut, une majorité substantielle des membres du Comité des élus ont préféré s'abstenir sur cette question.

2.5 Commentaires du mandataire

À titre de mandataire, je ne puis dire avoir été surpris de la prise de position de la majorité des maires à l'effet de ne pas vouloir discuter de regroupement municipal, que ce soit à titre volontaire ou de manière forcée. Aucun d'eux parmi cette majorité récalcitrante n'a vanté ni promu quelque forme de regroupement municipal à l'occasion de sa dernière campagne électorale. Par ailleurs, chacun des maires en question a son univers dans lequel il a été élu et dans lequel il administre les affaires de ses concitoyens sur le plan municipal. Par voie de conséquence et sans surprise pour personne, les membres du Comité des élus n'ont tout simplement pas voulu débattre de la question de regroupement municipal sur le territoire métropolitain, sauf les maires de Hull et de Buckingham.

Dans ce contexte, on peut difficilement imaginer une consultation populaire objective auprès de la population susceptible d'être touchée par un projet de regroupement. La Ministre devra donc tenir compte de cet état de choses dans la démarche qu'elle choisira. Il faut toutefois reconnaître qu'une telle consultation serait souhaitable. À ce sujet, il convient de souligner ici les efforts déployés par le maire d'Aylmer et son conseil, par le biais d'un comité sur le devenir municipal. Plusieurs séances d'information ont ainsi été organisées en vue de sensibiliser la population d'Aylmer aux tenants et aboutissants d'un

regroupement municipal. Cette initiative, couplée d'un sondage scientifique, apparaît fort louable. Elle a cependant été confinée au territoire d'Aylmer.

Quant à l'hypothèse d'une Communauté métropolitaine de l'Outaouais, je suis heureux qu'une majorité des maires ait préféré écarter cette option et je m'empresse de confesser que dès le début de mon mandat, j'avais exprimé une sérieuse réserve à cet égard. On peut voir là une structure qui convient à la région de Montréal ou même à celle de Québec. Pour l'Outaouais, cette formule est apparue comme passablement lourde, compte tenu du contexte régional et suprarégional. Il est reconnu que plus on crée de niveaux de décision, plus on éloigne l'appareil administratif du citoyen. Jusqu'à un certain point, ce même commentaire peut s'appliquer à la CUO où les maires des cinq villes constituantes se rencontrent régulièrement pour veiller à la bonne gestion des responsabilités qui lui ont été dévolues. Je n'hésite toutefois pas à affirmer que dans l'exercice de ses responsabilités, la CUO a fait montre d'un haut niveau de compétence dans sa fonction publique, dont la taille est plutôt modeste mais dont l'excellence du travail est reconnue dans la région et dans tout le Québec municipal.

En dépit de cela, il n'est pas du tout facile de régionaliser des services en concluant des ententes intermunicipales dans le territoire de la CUO et par le biais de cette dernière. Deux exemples récents suffiront à illustrer cette situation.

Régionalisation des corps policiers

Parlons d'abord d'une initiative qui a malheureusement échoué, c'est-à-dire la régionalisation des corps policiers sur le territoire de la Communauté urbaine de l'Outaouais. En 1997, sur l'initiative de la CUO, un comité administratif régional pour la régionalisation des corps policiers des villes d'Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull et Masson-Angers a été mis sur pied. Ce comité, composé de hauts fonctionnaires des villes concernées, des directeurs des services de police de ces mêmes villes et de consultants extérieurs, a procédé à l'élaboration d'une étude exhaustive sur l'ensemble de la question. Il s'agit en fait d'une étude de faisabilité fortement détaillée. Que ce soit les ressources humaines, le système téléphonique et radiophonique, les équipements informatiques, tous les aspects reliés à un service d'envergure régionale ont été couverts dans ce document imposant tant par la qualité que par la quantité de son contenu.

Alors que tout semblait conduire vers l'acceptation d'une police régionale par les parties concernées, une élection municipale a modifié la composition du conseil de la CUO avec pour résultat que l'entente attendue a sombré dans les dédales de la répartition des coûts.

Centre régional de danse, de musique et d'histoire de l'Outaouais

Dans une optique plus réjouissante, le 6 avril dernier, la CUO adoptait son règlement no 613-1 concernant la compétence de la Communauté urbaine relativement à la régionalisation du Centre régional de danse, de musique et d'histoire et au financement de certains organismes culturels à caractère régional agissant sur le territoire de la Communauté.

Effectivement, il s'agissait d'une prise en charge du Centre régional de danse, de musique et d'histoire par la CUO. Le coût du projet, attendant à la Maison de la culture de Gatineau, est de l'ordre de 8,5 millions \$. Compte tenu d'une subvention du Ministère de la Culture et des Communications du Québec de l'ordre de 3,5 millions \$, une somme de 4 995 000 \$ est comptabilisée au service de la dette. Cette entente, pilotée par le président de la CUO, M. Marc Croteau, a exigé de véritables acrobaties administratives et diplomatiques pour atteindre le résultat visé.

Autres ententes

Bien sûr, au cours des années d'autres ententes ont été conclues. Par ailleurs, un bon nombre d'autres projets d'entente n'ont jamais vu le jour. Plus souvent qu'autrement, la pierre d'achoppement réside dans le partage des coûts. Les ressources financières privilégiées dont jouit la Ville de Hull font souvent la convoitise de ses voisines, ce qui contribue souvent à rendre impossible tout projet d'entente.

Tout compte fait, j'en suis venu à la conclusion que la CUO a vécu sa vie utile et qu'aujourd'hui, tout en cherchant à optimiser la qualité, l'efficacité et l'économie dans les services municipaux, il y a lieu de préserver, voire de revaloriser le lien privilégié qui doit exister entre le citoyen et son administration municipale. La formule la plus rapprochée du citoyen demeure l'administration municipale locale, à un seul palier, d'où ma recommandation d'une ville unique à la place de la CUO et de ses villes constituantes. J'y reviendrai plus loin.

CHAPITRE III

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS DU MANDATAIRE

3.1 Principes et objectifs généraux d'une réorganisation municipale en Outaouais

Les recommandations que le mandataire soumet à la Ministre s'appuient sur une analyse qui tente de prendre en compte à la fois le fonctionnement des institutions municipales, la problématique de l'Outaouais québécois avec ses particularités et les défis auxquels l'Outaouais est confronté. Voyons d'abord les principes et les objectifs généraux d'une réorganisation municipale dans l'agglomération de l'Outaouais. Ils s'articulent autour de deux catégories d'enjeux : l'organisation municipale dans ses caractéristiques et dans son fonctionnement, et les défis de l'Outaouais québécois, défis à la fois spécifiques et permanents.

L'organisation municipale

Comme on l'a fait valoir précédemment, l'agglomération outaouaise est formée de deux grandes structures supramunicipales, la Communauté urbaine de l'Outaouais et la MRC des Collines-de-l'Outaouais. La première comprend cinq villes; la seconde englobe sept municipalités. Cette organisation municipale présente un contraste manifeste avec celle des agglomérations de Montréal et de Québec, tant par le nombre d'institutions que par la taille des territoires et la disparité des populations. Il s'agit aussi d'une structure relativement stable. Elle n'a pas connu de changements depuis dix ans et elle est enracinée historiquement dans la CRO qui avait été le théâtre de plusieurs réaménagements municipaux avant d'être scindée en deux entités supramunicipales, l'une urbaine et l'autre rurale.

En Outaouais comme partout ailleurs, les services à la population sont dispensés à la fois par les municipalités locales, par des organismes supramunicipaux et dans le cadre d'ententes intermunicipales. De façon générale, les responsabilités dévolues à la MRC et à la CUO par la loi ou par délégation sont exercées de façon adéquate et efficace. La MRC des Collines-de-l'Outaouais, par exemple, se démarque par la régionalisation dont ont été l'objet plusieurs services importants et relativement coûteux comme la sécurité publique et la cour municipale. Ces services couvrent l'ensemble des municipalités constituantes. La Société de transport de l'Outaouais est un autre exemple de coopération intermunicipale. Les cinq villes de la CUO et deux municipalités de la MRC des Collines sont desservies par la STO. Ces sept partenaires sont représentés à son conseil d'administration.

En rétrospective, les réorganisations municipales dont la conurbation outaouaise et sa périphérie ont fait l'objet depuis une trentaine d'années paraissent justifiées. Du reste, les élus des villes issues des regroupements des années 70 reconnaissent le bien-fondé de ceux-ci. Surtout si l'on compare l'agglomération outaouaise à d'autres agglomérations québécoises similaires, on imagine mal comment les infrastructures d'aqueduc et d'égout dont l'Outaouais s'est doté auraient pu être construites. Il en est de même pour le service de transport en commun et pour le développement industriel et commercial que l'Outaouais a connu.

La coopération intermunicipale au sein de l'agglomération outaouaise a cependant ses limites. C'est du moins ce qu'on est forcé de conclure au terme des séances de travail du Comité des élus de l'Outaouais et face à la réaction de plusieurs administrations municipales aux scénarios de regroupement mis de l'avant périodiquement, y compris les plus récents.

Les limites de la coopération intermunicipale sont particulièrement marquées à deux égards. En premier lieu, on note l'absence d'une vision d'avenir partagée et bien articulée, pour faire face aux défis ou tirer parti du potentiel de l'agglomération. L'importance de ce manque de vision et les conséquences qu'il risque d'avoir prendront encore plus de relief un peu plus loin, quand on considérera les défis auxquels l'Outaouais est confronté.

La seconde difficulté vient du manque de volonté de régionaliser de nouveaux services ou de nouvelles responsabilités. Ce manque de volonté est plus apparent dans la CUO que dans la MRC des Collines. Ainsi, tout en reconnaissant en principe que des services comme la sécurité publique et la cour municipale sont de portée régionale et devraient être financés à cette échelle, les villes de la CUO n'ont pas voulu prendre d'engagement ferme à cet égard, en dépit de l'occasion qui leur était donnée et du cadre privilégié que constituait le Comité des élus.

En résumé, même si l'agglomération métropolitaine est stable et fonctionnelle et que la distinction entre le rural et l'urbain conserve sa pertinence, du moins pour l'instant, le processus de régionalisation des services et équipements à caractère supralocal est à peu près au point mort. Certes, l'une des deux entités supramunicipales, en l'occurrence la MRC, a réussi à concrétiser l'interdépendance des municipalités constituantes en régionalisant plusieurs services significatifs. Dans la CUO, qui assume déjà plusieurs responsabilités supralocales et dont le territoire est urbanisé de façon de plus en plus continue, les municipalités constituantes n'ont ajouté, à cette régionalisation, que le financement de certaines activités culturelles, une initiative certes non négligeable, mais qui laisse en plan la régionalisation de services importants telle la sécurité publique.

Les défis de l'Outaouais

Nous abordons maintenant la question des défis auxquels l'Outaouais québécois et l'agglomération outaouaise en particulier sont confrontés. En plus d'être spécifiques à l'Outaouais, certains de ces défis ont également un caractère permanent et lourd de signification pour l'avenir.

Le premier défi, d'ordre général, est celui de la gestion de l'urbanisation dans une agglomération métropolitaine. En Outaouais comme ailleurs, le rythme d'expansion du territoire urbain est supérieur au taux de croissance de la population. Ce sont d'ailleurs les tendances de l'urbanisation, couplées aux risques environnementaux, qui ont conduit les gouvernements à adopter des lois en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour obliger les municipalités à se doter collectivement de schémas d'aménagement du territoire, destinés à encadrer les plans d'urbanisme locaux.

En principe, les schémas d'aménagement traduisent des objectifs de développement et d'aménagement communs. Ils définissent aussi un périmètre d'urbanisation destiné à accueillir le développement prévu pour la période visée par le schéma. Bien que le bilan des schémas d'aménagement au Québec puisse être considéré comme généralement positif, il n'en reste pas moins que chacune des municipalités locales qui composent une MRC ou une communauté urbaine conserve ses propres objectifs de croissance et d'occupation du territoire. Elle tente de les promouvoir, si bien que la somme des projections mises de l'avant par chacune des municipalités d'une MRC conduit, à certains endroits, à des perspectives qui dépassent plus ou moins largement la projection générale qu'on peut raisonnablement faire pour un territoire donné. La gestion de l'urbanisation commande alors une planification plus intégrée et des mécanismes de contrôle plus rigoureux.

Le second défi consiste à intégrer la préservation de l'identité québécoise de l'agglomération outaouaise et les perspectives de croissance et de développement que lui ouvre son appartenance à la région métropolitaine d'Ottawa-Hull et aux occasions reliées à la présence du gouvernement fédéral. Comme on l'a fait valoir dans le chapitre I, l'évolution de l'Outaouais québécois est indissociable du contexte géopolitique et socioculturel qui le distingue du reste du Québec. En fait, ses caractéristiques territoriales et sa population n'ont pas été les seules raisons des interventions du gouvernement du Québec qui l'a doté d'institutions particulières. En termes clairs, la création de la CRO, de la SAO et de la CTCRO en 1969, puis les regroupements qui ont donné naissance, entre autres, aux villes d'Aylmer et de Gatineau telles qu'on les connaît aujourd'hui, et enfin le maintien d'une entité supramunicipale dont le périmètre correspond généralement à celui de la RCN, soit la MRC des Collines, traduisent une volonté continue de

maintenir dans l'Outaouais québécois des institutions municipales et supramunicipales qui ont les pouvoirs et les moyens nécessaires pour faire contrepoids à l'influence massive du gouvernement fédéral.

Le troisième défi, du même ordre que le précédent mais tout de même différent, est l'affirmation de l'agglomération face à sa contrepartie ontarienne. Ce défi prend un relief tout particulier avec le mouvement de réorganisation municipale qui prépare le remplacement de la MROC par une ville unique, la nouvelle ville d'Ottawa, dont la population atteindra quelque 730 000 personnes. Le territoire d'Ottawa-Carleton connaît actuellement un développement industriel accéléré, notamment dans le secteur des nouvelles technologies. La nouvelle ville d'Ottawa proposera désormais aux investisseurs un cadre d'accueil caractérisé par une administration unique, une vision d'avenir intégrée et une stratégie de promotion, de croissance et de développement sans équivoque.

Dans cette optique, les principes et les objectifs d'une réorganisation municipale de l'agglomération outaouaise peuvent se résumer comme suit :

- répondre aux objectifs généraux du gouvernement du Québec en matière de renforcement et de modernisation des institutions municipales;
- relever les défis généraux et spécifiques de l'Outaouais québécois;
- refléter la problématique et les caractéristiques spécifiques de l'Outaouais aussi bien quant aux acquis que quant aux lacunes à combler;
- proposer des solutions répondant aux besoins d'aujourd'hui sans être coulées dans le béton pour l'éternité.

Ces principes conduisent à trois recommandations principales :

- à l'égard de la zone urbanisée, le regroupement des cinq villes de la CUO en une ville unique;
- à l'égard de la zone rurale, le maintien de l'entité supramunicipale que constitue la MRC des Collines comme lieu de régionalisation des services supralocaux;
- à l'égard de l'agglomération outaouaise dans son ensemble, l'établissement de mécanismes de coopération entre la MRC et la ville unifiée, plus particulièrement en matière de planification de l'aménagement et du développement.

3.2 Le regroupement des cinq villes de la CUO en une ville nouvelle

Depuis le 4 mars et durant les sept mois du mandat que m'a confié la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, j'ai participé à cinq des six réunions du Comité des élus et à un bon nombre de rencontres au bureau des Affaires municipales à Hull. Après avoir écouté, analysé et soupesé l'argumentation offerte par les diverses parties à ce dossier, j'en suis venu à la conclusion de recommander le regroupement des cinq villes de la CUO en une ville nouvelle.

De plus, pour des raisons de consolidation, je soulève comme hypothèses additionnelles l'annexion à cette ville nouvelle d'une partie du territoire de la municipalité de Pontiac et celle d'un secteur construit de la municipalité de L'Ange-Gardien. Pour ce qui est de Pontiac, une hypothèse alternative pourrait être envisagée, en l'occurrence le rattachement à Chelsea du territoire agricole situé entre Aylmer et Quyon et, par conséquent, son maintien dans la MRC des Collines. La carte de la page suivante illustre le découpage municipal issu du regroupement.

Je tiens ici à dire qu'il m'apparaît assez naturel de regrouper les villes d'Aylmer, Buckingham, Gatineau, Hull et Masson-Angers du simple fait qu'elles ont appris à se côtoyer et à travailler ensemble depuis belle lurette. En effet, au cours des trente dernières années, les maires et certains conseillers de ces mêmes villes ont siégé au conseil de la CRO durant vingt ans et au conseil de la CUO au cours des dix dernières années.

On pourrait être tenté de penser que cette ligne de conduite m'a été inspirée par les conclusions des études menées par le groupe Roche. Je m'empresse de mentionner que plus d'un maire m'ont instamment demandé d'éviter de fonder ma position et mes conclusions sur les recommandations des études en question. Cela dit, force est de reconnaître que malgré leurs failles apparentes, les études de Roche ainsi que les réactions verbales et écrites que m'ont transmises les municipalités visées ont tout de même jeté un éclairage intéressant et valable sur le débat. D'autres intervenants du milieu ont endossé les principales données des études Roche et je dois aussi tenir compte de leur point de vue.

Au stade où nous en sommes, nous devons éviter d'entrer dans une guerre de chiffres. Mais j'estime qu'en termes généraux, l'hypothèse du regroupement des cinq villes constitue une équation viable et gagnante pour leurs citoyens. Selon les scénarios avancés, les économies envisagées se situent entre 4 et 30 millions \$. À la lumière des chiffres et des témoignages entendus, on peut arguer que cette marge est plus rapprochée du chiffre de 30 millions \$ que de celui de 4 millions \$.

Structure politique de la nouvelle ville

Dans l'optique où le gouvernement donnerait suite à la recommandation de constituer une ville unique à l'intérieur du territoire de la CUO, on peut entrevoir l'hypothèse suivante. En supposant que les anciennes villes de Buckingham et de Masson-Angers aient chacune un représentant au conseil de la ville unique, il faudrait établir des districts électoraux à Aylmer, Gatineau et Hull. Sur la base de 17 000 contribuables par district électoral, on compterait six conseillers dans Gatineau, quatre dans Hull et deux dans Aylmer pour un total de 14 conseillers, soit un conseil de 15 membres avec le maire.

À mon avis, il serait préférable que le conseil soit composé de membres élus à plein temps avec rémunération en conséquence. En effet, dans l'optique d'une ville regroupée de 218 000 habitants, il serait de loin préférable de pouvoir compter sur des conseillers à part entière et à plein temps. Dans cette perspective, il ne me paraît pas essentiel d'avoir un comité exécutif. Il faut comprendre que dès qu'on met en place un tel comité, on crée ni plus ni moins deux catégories de conseillers, soit les conseillers à plein temps et les conseillers à temps partiel.

Enfin, la création de la nouvelle ville suppose l'intégration des responsabilités et du personnel de la Communauté urbaine de l'Outaouais.

Organisation territoriale

J'ai évoqué plus haut l'hypothèse de l'ajout à la nouvelle ville de deux parcelles de territoire, une à l'est et l'autre à l'ouest. À l'est, il s'agit de la portion de territoire connue comme Le Plateau et située à l'extrémité ouest de la municipalité de L'Ange-Gardien. La population de ce secteur a déjà accès à plusieurs services compris dans la municipalité de Masson-Angers et constitue avec cette dernière une communauté d'appartenance. En contrepartie, il y aurait lieu de revoir le statut des municipalités de Notre-Dame-de-la-Salette, de Bowman et de Val-des-Bois. Ces trois dernières pourraient être rattachées à la municipalité de L'Ange-Gardien aux fins de constituer une unité viable sur le plan des finances municipales. Une telle analyse est habituellement menée par les services techniques du ministère des Affaires municipales qui veille justement à la viabilité économique des diverses municipalités touchées par des initiatives de regroupement. L'analyse du ministère pourrait également examiner l'à-propos de rattacher L'Ange-Gardien (3 911 habitants), Notre-Dame-de-la-Salette (749 habitants), Bowman (472 habitants) et Val-des-Bois (747 habitants) à la municipalité de Val-des-Monts (8 299 habitants). Il faudrait toutefois tenir compte du nombre d'habitants compris dans la partie qui serait amputée à L'Ange-Gardien (approximativement 1 300 habitants).

A l'ouest de la conurbation, on a la municipalité de Pontiac qui compte 4 854 citoyens. La situation politique sur le plan municipal qui prévaut dans la municipalité de Pontiac fait ressortir certaines incompatibilités d'appartenance et de fonctionnement. Plusieurs facteurs militeraient en faveur d'une répartition différente du territoire compris dans l'actuelle municipalité de Pontiac. On sait que depuis plusieurs mois, cette municipalité est sous tutelle de la Commission municipale du Québec. Pour autant, ce n'est pas cette considération qui m'amène à soulever les hypothèses qui suivent. Dans la partie nord-ouest de la municipalité de Pontiac, les principaux services municipaux sont dispensés par la municipalité de La Pêche. Cette dernière adoptait récemment une résolution pour annexer cette partie du territoire qu'elle dessert et qui se trouve dans le Parc de la Gatineau. Il m'apparaîtrait souhaitable de remettre cette portion de territoire à la municipalité de La Pêche. À l'extrémité sud-ouest de la municipalité de Pontiac, on retrouve la municipalité de Quyon. Sa voisine, Bristol, adoptait il y a quelque temps une résolution en vertu de laquelle elle souhaitait annexer Quyon et une partie plus étendue du territoire environnant. À mon avis, il serait naturel pour ainsi dire de donner suite à cette requête et joindre Bristol et Quyon, qui ferait désormais partie de la MRC de Pontiac. Quant à la partie restante du territoire de la municipalité de Pontiac, la portion comprenant une autre partie du Parc de la Gatineau serait rattachée à la municipalité de Chelsea. Enfin, la bande de terrain comprise entre la ville d'Aylmer, la rivière des Outaouais jusqu'à la hauteur de Quyon et le Parc de la Gatineau, ferait alors partie de la nouvelle ville ou serait rattachée à Chelsea.

À première vue, on pourrait s'étonner de vouloir rattacher à la nouvelle ville une partie de territoire à vocation agricole et touristique. C'est pourtant là un phénomène qu'on retrouve dans plusieurs villes du Québec dont Laval qui est souvent évoquée à ce chapitre. De toute façon, il y a plusieurs chiens de garde sur le plan agricole dont la Commission de protection des terres agricoles et l'Union des producteurs agricoles. Cette nouvelle partie de territoire serait donc incorporée dans le schéma d'aménagement et de développement de la CUO. À cet égard, il m'apparaît important de confier la planification et le développement à long terme de cette portion de territoire à un organisme du calibre de la nouvelle ville qui serait habilité à protéger et à développer en même temps ce territoire agro-touristique. La rivière des Outaouais et ses berges constituent une interface stratégique entre le Québec et l'Ontario et le territoire en question pourrait donc être compris dans la nouvelle ville ou dans la municipalité de Chelsea. Dans l'une ou l'autre de ces hypothèses, on peut penser que certains projets dont le corridor récréatif envisagé pourraient voir le jour plus rapidement et ce, dans le respect des besoins et des priorités des agriculteurs du secteur en question.

Organisation des services municipaux et points de service

Une fois la décision gouvernementale prise et connue, il reviendra, le cas échéant, au conseil de transition d'établir l'organigramme de la nouvelle ville ainsi que les modalités de son administration, y compris ses points de service. Entre autres, le conseil de transition voudra peut-être se pencher sur le concept relativement nouveau des arrondissements ou des faubourgs. Mais a priori, la taille de la nouvelle ville ne semble pas justifier une telle décentralisation du pouvoir de taxation ni des diverses responsabilités administratives d'une municipalité. Ce qui ne veut pas dire que les installations existantes ne pourraient pas abriter certains secteurs de l'administration. Il faut aussi assurer à la population un accès de première qualité et de proximité à des services comme, entre autres, les bibliothèques.

Finances et fiscalité

Encore ici, la question a été abordée et dégrossie par l'étude Roche ainsi que par les commentaires qu'elle a provoqués de la part de certaines municipalités. Je n'ai donc pas l'intention d'exacerber le climat déjà suffisamment survolté dans certains cas. N'étant pas en mesure de présumer de la décision de la Ministre et du gouvernement, il m'apparaît préférable de nous en remettre au conseil de transition, le cas échéant.

À l'égard des surplus et des dettes, il existe deux possibilités : les mettre en commun comme actif et passif de la nouvelle ville ou les laisser aux citoyens des anciennes villes. Pour l'Outaouais, il serait intéressant d'examiner l'hypothèse d'amener toutes les municipalités concernées sur un même pied, vu que l'ensemble des équipements du territoire deviendraient accessibles à tous. À cet effet, le gouvernement pourrait injecter les sommes d'argent voulues pour réaliser ce nivellement. Cela permettrait aussi de verser les divers fonds de réserve dans un nouveau fonds collectif.

3.3 La MRC des Collines-de-l'Outaouais et la régionalisation de services supralocaux

Les pouvoirs et responsabilités de la MRC des Collines devraient être étendus de manière à lui permettre d'assumer sur l'ensemble de son territoire les responsabilités reliées à l'environnement et au développement économique. À titre d'exemple, la vidange des fosses septiques devrait être encadrée par la MRC. La réglementation à cette fin, l'obligation de procéder à la vidange, la désignation ou l'engagement d'entreprises spécialisées et le contrôle du travail devraient être assurés par la MRC ou supervisés par elle selon des normes uniformes. Rien n'empêche la MRC, par ailleurs, d'agir en partenariat avec les municipalités membres, en ce domaine.

3.4 La coopération entre la MRC et la ville unifiée

L'analyse de la situation en Outaouais me conduit à souscrire à la conclusion du Comité des élus selon laquelle la création d'une Communauté métropolitaine n'est pas souhaitable. Or, s'il s'avère excessif de superposer aux institutions existantes un troisième palier d'organisation municipale, les enjeux et les questions qui intéressent l'ensemble de l'agglomération motivent tout de même des mécanismes de rapprochement et de coopération particuliers. Mes recommandations à cet égard prennent en compte plusieurs considérations.

D'une part, ces mécanismes doivent assurer l'atteinte des objectifs généraux que le gouvernement vise avec la réorganisation municipale, objectifs qui ne touchent pas seulement les trois agglomérations principales mais qui s'étendent à l'ensemble du Québec. En second lieu, il est nécessaire de doter l'agglomération outaouaise d'une vision intégrée de son avenir. En troisième lieu, son appartenance à la région de la Capitale nationale justifie une approche concertée en matière de planification de l'aménagement. Enfin, l'unification de la MROC pour former la nouvelle ville d'Ottawa devrait accélérer l'émergence, dans l'Outaouais québécois, d'une vision d'avenir commune et d'une stratégie assortie d'objectifs intégrés.

En contrepartie, les mécanismes de coopération doivent respecter la distinction historique entre le secteur urbain et le secteur rural, consacrée il y a dix ans par la scission de la CRO en deux entités supramunicipales, la CUO et la MRC des Collines. Il faut également prendre en compte les disparités entre les populations et les territoires de la CUO et de la MRC. Elles sont en proportion inverse l'une de l'autre, la CUO regroupant plus de 85 % de la population avec moins de 15 % du territoire et la MRC accueillant moins de 15 % de la population avec plus de 85 % du territoire. Enfin, l'étalement urbain qu'on note dans l'agglomération outaouaise n'est pas négligeable mais il ne constitue pas un enjeu majeur, surtout en milieu rural.

Une Commission mixte d'aménagement et de développement

En conséquence, le mécanisme de coopération entre la MRC et la ville unifiée n'a pas à atténuer les « souverainetés » respectives de la MRC et de la ville unifiée dans leurs champs de compétence propres mais doit plutôt encadrer la coopération face aux enjeux métropolitains, en donnant à cette coopération un certain caractère obligatoire. C'est pourquoi je recommande la mise sur pied d'une commission permanente, appelée *Commission mixte d'aménagement et de développement*, qui jouerait un rôle consultatif auprès des conseils respectifs de la MRC et de la ville.

Axée sur la planification, la concertation et la coordination, la Commission aurait pour mandat général de favoriser l'émergence et la concrétisation d'une vision métropolitaine en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. En termes plus précis, qu'il s'agisse du schéma d'aménagement de la MRC des Collines ou du plan d'urbanisme de la ville unifiée, ces dernières seraient liées par les orientations qui auraient été convenues à partir des travaux de la Commission mixte et qui toucheraient les grandes infrastructures, les grandes affectations, les périmètres d'urbanisation et le rythme auquel le développement devrait se faire. Dans le même ordre d'idées, la perspective métropolitaine devrait guider le développement économique selon les grandes vocations de l'agglomération outaouaise, c'est-à-dire la fonction publique et les services institutionnels, l'industrie et le commerce, le tourisme.

À sa création, la Commission mixte se verrait investie d'un mandat en trois volets :

- la définition d'une vision d'ensemble et d'axes stratégiques généraux pour l'aménagement et le développement de l'agglomération;
- l'harmonisation des schémas d'aménagement en vigueur;
- la validation des changements que la MRC ou la ville unifiée pourrait apporter au cours des prochaines années aux schémas d'aménagement actuellement en vigueur.

Il est entendu que la mise en œuvre des schémas d'aménagement de la MRC des Collines et de la ville unifiée, qui prendrait le relais de la CUO à cet égard, demeurerait du ressort respectif de ces administrations.

Dans une optique à plus long terme, la Commission mixte pourrait éventuellement préparer le terrain à la révision du schéma de la MRC et à la confection du premier plan d'urbanisme de la ville unifiée, qui pourraient coïncider avec le moment de la révision du schéma de la CUO si celle-ci avait continué d'exister. La Commission pourrait avoir pour rôle d'identifier les enjeux et les défis, de formuler des perspectives d'avenir, etc.

La Commission mixte devrait avoir un caractère paritaire, c'est-à-dire être composée d'un nombre égal de personnes désignées par la MRC des Collines et par la nouvelle ville. Je propose qu'elle compte six membres, soit trois délégués pour chacune des entités territoriales. Les membres auraient à choisir un président parmi eux et la présidence alternerait périodiquement entre la MRC et la ville unifiée. La Commission mixte ne devrait avoir ni personnel, ni organisation permanente, ni locaux ou équipements

particuliers. Elle devrait cependant recevoir l'appui du personnel et des ressources des entités constituantes.

La Commission aurait un caractère consultatif, mais le caractère obligatoire de cette consultation serait reconnu dans la loi. Ses recommandations seraient soumises à l'approbation du conseil municipal de la ville unifiée et du conseil de la MRC. En cas de désaccord, les questions en jeu reviendraient à la Commission pour étude supplémentaire dans un délai établi par la loi et de courte durée. Au terme de ce délai, si le désaccord persistait, il appartiendrait à la Ministre de résoudre le désaccord, soit par décision ministérielle, soit par arbitrage, soit par intervention de la Commission municipale.

Promotion et développement économique

L'analyse des enjeux métropolitains ainsi que les discussions qui ont eu lieu au Comité des élus suggèrent au mandataire des commentaires sur d'autres éléments qui font partie de la liste des fonctions dont la régionalisation est préconisée par le Livre blanc. En ce qui concerne la promotion et le développement économique, autant le Comité des élus que le mandataire conviennent que les orientations générales et les axes stratégiques doivent être établis à l'échelle métropolitaine.

De l'avis du Comité des élus, auquel je souscris, la mise en œuvre efficace d'une stratégie concertée suppose une coopération plus étroite, voire une simplification des structures qui interviennent en matière de promotion et de développement économique dans l'Outaouais. Sans entrer dans les détails, il apparaît souhaitable de privilégier à cet égard trois organismes, en l'occurrence la Société de diversification économique de l'Outaouais (SDÉO), dont le mandat, le territoire d'intervention et les moyens devraient être révisés, ainsi que les deux centres locaux de développement (CLD), l'un pour la MRC et l'autre pour la nouvelle ville. Les interventions de ces trois organismes devraient être étroitement coordonnées.

Transport en commun

En matière de transport en commun, il est souhaitable de conserver la Société de transport de l'Outaouais comme organisme distinct doté d'un conseil d'administration. Elle existe depuis la création de la Communauté régionale de l'Outaouais en 1970. Elle relève d'un conseil d'administration composé de représentants de chacune des municipalités desservies et possède une marge de manœuvre significative dans son administration. Les élus et moi en sommes venus à la conclusion qu'il était préférable d'en maintenir le statut.

Il serait en même temps souhaitable d'associer la STO, tant pour des raisons de cohérence que d'expertise, à la planification de l'aménagement du territoire, en tirant notamment parti de ses études d'origine-destination pour la conception des grandes infrastructures de transport, en association avec les municipalités de l'agglomération et le Ministère des Transports du Québec.

Perspectives de coopération en matière de logement social

Pour ce qui touche le logement social, le Comité des élus a conclu qu'il était préférable de s'en tenir au statu quo, c'est-à-dire de laisser aux municipalités locales la responsabilité en ce domaine. Rappelons que toutes les villes de la CUO et deux municipalités de la MRC des Collines gèrent des habitations à loyer modique.

Avec le regroupement des villes de la CUO, les HLM seraient dorénavant gérés par un Office municipal d'habitation intégré à l'échelle de la nouvelle ville. Cela dit, il apparaît tout de même souhaitable de donner un caractère métropolitain au logement social à plus ou moins court terme. D'une part, cela semble une juste contrepartie à une approche de plus en plus métropolitaine en matière de développement économique. D'autre part, il apparaît souhaitable d'étendre l'admissibilité au logement social à l'ensemble de l'agglomération plutôt que de l'attacher à la municipalité de résidence d'une personne. Dans l'état actuel des choses, les citoyens de cinq des sept municipalités de la MRC des Collines doivent contourner cette restriction en s'établissant d'abord dans une municipalité qui possède des logements sociaux pour y devenir admissibles et être inscrits sur la liste d'attente.

Gestion des matières résiduelles

Pour ce qui touche la gestion des matières résiduelles, on assiste à la poursuite de la régionalisation en ce domaine dans la MRC des Collines. Or, la MRC et la CUO acheminent toutes deux les matières résiduelles à enfouir à destination de la Régie intermunicipale d'Argenteuil. Il serait souhaitable que l'une et l'autre associent leurs efforts à la fois pour réduire ou recycler les matières résiduelles de leurs territoires, puis pour transporter ce qui reste vers un même lieu d'enfouissement.

CONCLUSION

Conseil de transition

Considérant que le processus de transition vers une ville suppose la mise en place d'un comité dont le mandat spécifique serait d'analyser tous les aspects de la faisabilité d'une telle ville et d'en tirer les conclusions qui s'imposent, il apparaît indiqué de constituer une équipe de travail basée sur le modèle utilisé pour la mise en place de la ville regroupée d'Ottawa en vertu du projet de loi numéro 25 de l'Ontario.

Il faut bien comprendre que les élus en place doivent continuer d'assumer la gestion de leur ville et de la CUO. Le Comité des élus pourra donc continuer d'exister à titre de comité consultatif. Quant au conseil de transition, il serait composé de personnes compétentes en la matière mais affectées à plein temps à la planification et à la mise en place de la nouvelle ville. J'estime que ce processus de transition devrait prendre environ douze mois. Le cas échéant, on peut donc envisager que la ville nouvelle prendrait naissance le 1^{er} janvier 2002.

Mesures de soutien complémentaires

Il serait opportun que le gouvernement accorde une aide financière suffisante pour permettre la réfection ou le remplacement des infrastructures dans les municipalités où de telles interventions s'imposent. Je pense en particulier à Buckingham, où des fonds de l'ordre de 10 à 12 millions \$ paraissent nécessaires. Le gouvernement devrait également faire le nécessaires pour qu'aucune augmentation de taxes ne frappe les citoyens pendant au moins dix ans.

Au-delà du regroupement municipal : l'autoroute 50

Dans la foulée du Livre blanc sur la réorganisation municipale, l'Outaouais métropolitain a été directement interpellé et aura soumis trois rapports à madame Louise Harel, ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole. Ce fut d'abord le Rapport no 1 sur les interventions supralocales remis le 27 juin dernier. Puis le Rapport final du Comité des élus daté du 11 octobre 2000 et transmis conjointement avec le rapport du mandataire.

En page couverture du Livre blanc, on propose aux municipalités de « *Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens* ». En Outaouais, il me fait plaisir de dire que le Comité des élus s'est acquitté de ses devoirs de bonne grâce et ce, même s'il a choisi de ne pas débattre de toute forme de regroupement municipal. Ipso facto, ces mêmes élus ont donc en quelque sorte laissé le champ libre au mandataire de traiter de cet aspect du dossier. C'est d'ailleurs ce dont il s'est acquitté dans les pages qui précèdent.

Mais au-delà des hypothèses avancées de regroupement des forces municipales, on ne peut passer sous silence d'autres éléments susceptibles d'influer grandement sur le devenir sociopolitique de l'Outaouais urbain et rural. Il s'agit entre autres de l'autoroute 50 dont le parachèvement ne cesse de s'étirer dans le temps.

Si on veut véritablement que l'Outaouais urbain se dynamise et se réorganise, il faudrait penser à le désenclaver pour de bon. La situation qui se dégrade constamment sur le plan du transport des personnes et des biens chez nous appelle un vigoureux coup de barre de la part du gouvernement du Québec. Ce ne sont quand même pas les municipalités, regroupées ou non, qui peuvent concrètement intervenir dans ce dossier stagnant et qui relève directement du gouvernement lui-même.

Le traitement négatif que l'Ontario inflige au trafic en provenance de la rive québécoise est révoltant. La plupart sinon la totalité des ponts reliant les deux provinces sont magnifiquement reliés au réseau routier québécois tandis que c'est souvent le contraire que l'on constate du côté ontarien. Par exemple, dans le cas du dernier pont construit, soit le pont Macdonald-Cartier, l'Ontario n'a jamais respecté son engagement d'y aménager un accès digne d'une infrastructure de cette taille en refusant d'utiliser comme prévu l'artère Vanier qui aurait assuré un raccord direct avec l'autoroute ontarienne, la 417. De plus, aujourd'hui, on parle d'une intersection en T avec feux de circulation à la sortie ontarienne de ce pont et, on envisage même d'interdire les camions la nuit sur l'artère King Edward. L'enclave dans laquelle est coincée l'Outaouais se resserre constamment.

L'Outaouais est donc pris dans cet étau du fait combiné de la politique ontarienne en termes d'infrastructures de transport et de l'attitude de Québec qui a toujours semblé penser que la 417 devait être la voie d'accès privilégiée tant pour les Québécois que pour les Ontariens.

Cette position de ma part dans ce dossier peut sembler déborder de mon mandat. Sauf qu'au moment précis où on demande aux citoyens d'endosser la démarche de réorganisation municipale au Québec, il m'est difficile de passer sous silence la lenteur devenue proverbiale de la construction de ce lien routier essentiel avec le cœur du Québec. La balle atterrira-t-elle un jour ? Depuis bien des années, elle passe du ministre des Transports au ministre de l'Environnement puis à la CPTAQ puis au BAPE puis à l'UPA puis à la MRC puis au ministre des Finances puis on ne sait plus.

Il est difficile de croire que le projet de relier l'Outaouais à d'autres régions du Québec au moyen d'un tel lien routier découle d'une résolution adoptée par le Conseil économique de l'Ouest du Québec en 1967 alors que j'en assumais la présidence. En l'an 2000, on en est rendu à proposer de parachever l'autoroute 50 à deux voies seulement, au coût de 284 millions \$. Cette version du projet est malheureusement bien en deçà des attentes et du potentiel de l'Outaouais. À mon avis, ce dossier mérite une volonté politique renouvelée et de premier plan.