

Le Québec dans le monde (3) Les enjeux d'une élection municipale

Quand on compare l'administration publique du Québec à celle des autres États fédérés ou à des pays occidentaux, comment se situe-t-elle? Pour y répondre, les chercheurs de l'**Observatoire** de l'administration publique de l'ENAP poursuivront, au fil des semaines, leurs analyses de la situation, à l'invitation du journal LE SOLEIL. À l'approche du 6 novembre, ils se penchent sur les enjeux d'une élection municipale.

Dans la plupart des pays développés, les élections municipales font recette. La mobilisation de la population lors des scrutins municipaux tient au fait que les électeurs sont convaincus que les décisions prises par les édiles locaux (maires et conseillers municipaux) influent directement sur leur vie quotidienne. Les champs de compétence dévolus aux municipalités accentuent ce sentiment de proximité. On y trouve en effet l'urbanisme et l'habitat, le réseau routier local, le transport en commun, les services policiers et incendies, l'eau potable, le traitement des matières résiduelles et l'assainissement des eaux.

Mais au-delà de ces compétences « de base », plusieurs États (unitaires ou fédératifs) ont confié d'autres responsabilités au palier local sous la forme d'une dévolution (prévue à la Constitution), d'une décentralisation assortie d'un pouvoir d'initiative plus ou moins grand ou encore par délégation ponctuelle de la gestion de services sous contrôle étroit de l'État délégataire. Nous évoquons ici certains domaines à titre d'exemples.

- **Le développement économique :** dans tous les pays, la mise en valeur des attraits touristiques est une priorité des autorités locales. Aux États-Unis, les municipalités financent depuis longtemps les entreprises par des aides directes et indirectes (garantie d'emprunt). Nombreuses sont en outre les municipalités qui, mondialisation oblige, agissent au plan international afin d'attirer les investissements sur leur territoire.

- **La culture :** les municipalités jouent partout un rôle important à travers les bibliothèques de prêts, les musées et la conservation du patrimoine bâti. Elles peuvent aussi être chargées de l'organisation et du financement de l'enseignement artistique initial (musique, danse, art dramatique) et même se voir transférer la propriété de monuments classés et des objets qu'ils renferment.
- **L'éducation :** en France, et dans plusieurs pays d'Europe continentale, les municipalités sont propriétaires des locaux des écoles publiques (réseaux primaire et secondaire). Elles en assurent la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.
- **Des infrastructures publiques :** autres que celles associées aux compétences de base, comme les ports et les aéroports par exemple.
- **Le logement :** la plupart des municipalités participent à la définition d'une politique de l'habitat social qui réponde aux besoins en logements et favorise le renouveau urbain.
- **La santé :** les municipalités luttent contre l'insalubrité dans l'habitat, exercent des activités de prévention contre les maladies infectieuses (vaccination) et contrôlent l'innocuité et la salubrité des aliments en vente sur leur territoire.
- **Les services sociaux :** en complément à l'action de l'État, les élus locaux analysent les besoins sociaux de la population et interviennent dans les demandes d'aides (soutien au revenu, aide directe aux personnes, etc.).
- **Les loisirs et les sports :** traditionnellement orientés vers les jeunes, l'organisation de programmes ou l'entretien d'infrastructures visent de plus en plus les personnes retraitées.

La conjugaison de ces interventions donne ainsi aux municipalités, sur leur territoire, une part de responsabilité dans l'organisation des services publics et la réglementation. Elles concourent directement à l'aménagement d'espaces, au fonctionnement d'équipements et de services, à la redistribution des richesses en faveur de zones géographiques, de groupes sociaux, de familles ou d'individus, au nom de l'intérêt général ou d'objectifs de solidarité. Dans les sociétés démocratiques, ces actions sont axées sur la recherche de partenariat avec l'État, les autres instances territoriales (régions, instances supralocales, municipalités environnantes) et, surtout, avec les représentants de la communauté elle-même, individus, groupes ou associations et entreprises.

Plus les tâches sont nombreuses et donc le choix des priorités difficile compte tenu des ressources mobilisables, plus le scrutin municipal retient l'attention. L'intérêt pour ces élections augmente encore quand elles se tiennent à la même période sur l'ensemble du territoire de l'État, situation qui prévaut désormais au Québec.

Maire et conseillers, un exécutif collégial

Le pouvoir exécutif des municipalités est confié à une seule personne élue directement par la population, le maire (la majorité des Länder allemands) ou, plus fréquemment, à une assemblée locale, le conseil municipal (Danemark, France¹, Irlande, États-Unis, États de la fédération canadienne). Au Québec, les lois (organiques) municipales accordent au maire (premier dirigeant) un rôle de chef d'orchestre, fonction qu'il doit exercer en collégialité avec les autres membres du conseil municipal tel que le relevé de ses attributions le prévoit.

Par ailleurs, les municipalités de même niveau (population, statut) ont généralement une organisation identique. Cependant, plusieurs nations ont, pour diverses raisons, distingué le statut de

leur capitale et, parfois, de leurs plus grandes villes (États-Unis, France, Royaume-Uni). Au Québec, certaines municipalités (notamment Québec et Montréal) sont dotées d'une charte particulière leur accordant des pouvoirs additionnels ou dérogeant aux règles générales du droit municipal.

La fiscalité locale sous surveillance

Au cours de la dernière décennie, les dépenses des pouvoirs publics locaux s'élevaient en moyenne aux environs de 12 % du PIB dans les pays de l'OCDE. De 0,8 % à Malte à 30,2 % au Danemark, 7,3 % au Québec, 10,6 % aux États-Unis et 11,2 % en moyenne dans les pays de l'Union européenne (données de 2001-2002). On considérera toutefois ces chiffres avec précaution, les compétences du palier local variant fortement d'un État à l'autre. Ainsi, les dépenses locales des pays dans lesquels la rémunération des enseignants ou la gestion des hôpitaux incombent aux municipalités sont forcément plus importantes. À l'inverse, les collectivités locales qui, surtout au Royaume-Uni et aux États-Unis, délèguent la gestion des services publics, voire les privatisent, affichent des dépenses publiques proportionnellement moins élevées que si elles les produisaient en régie directe, les coûts pour les citoyens étant simplement différents.

Le recours à la fiscalité locale est certes lié à l'étendue des responsabilités des municipalités, mais aussi à leur degré d'autonomie fiscale, c'est-à-dire à la proportion des revenus décidée directement par les élus locaux. Il s'agit là d'un enjeu électoral majeur lorsque l'État permet cette latitude. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, cette autonomie est réduite. Malgré cela, en 2001, l'ensemble du secteur local américain (municipalités, comtés et special districts) a perçu, par habitant, 1250 \$ US (1480 \$ CAN) en impôts locaux. En revanche, les impôts locaux s'élevaient à 271 £ (568 \$ CAN) par habitant en Grande-Bretagne contre, en moyenne, 1000 euros (1416 \$ CAN) dans les pays de l'Union européenne. En comparaison, en 2002, les autorités locales ont perçu en moyenne 1000 \$ CAN au Québec et ailleurs au Canada, mais 1500 \$ CAN en Ontario.

¹ En France, comme dans plusieurs pays inspirés par le modèle napoléonien, le maire possède une « double casquette » : il est à la fois agent de l'État et agent de la commune en tant qu'entité territoriale. Comme agent de l'État, il remplit, sous l'autorité du préfet, des fonctions administratives précises dont la publication des lois et règlements et l'organisation des élections. De plus, sous l'autorité du procureur de la République, il exerce des fonctions dans le domaine judiciaire : il est statutairement officier d'état civil et officier de police judiciaire.

L'État face à la volonté d'autonomie

Bien que les responsabilités des paliers municipaux et leur exercice aient considérablement évolué depuis le milieu du XXe siècle, le cadre dans lequel les pouvoirs publics locaux doivent remplir leurs obligations a peu changé. Ce sont toujours les États qui créent, prescrivent et dressent la liste détaillée des pouvoirs juridiques et fiscaux des instances municipales. De cette façon, avec le souci légitime de préserver l'intégrité de l'État, ils souhaitent conserver la capacité de réagir rapidement sur les questions structurantes de la vie en société et de prévenir les dérives.

En contrepartie, un thème récurrent hante les relations des élus locaux avec leurs collègues nationaux, les premiers revendiquant plus d'autonomie pour accroître leurs recettes et donc leur marge de manœuvre. La majorité des élus municipaux occidentaux souhaitent tout simplement mettre en adéquation leur pouvoir de décider avec les responsabilités grandissantes qui leur incombent. Pour autant, plusieurs gouvernements qui progressent à la recherche d'un nouvel équilibre se heurtent, au-delà des luttes de pouvoirs, aux limites des ressources financières (et assiettes fiscales) disponibles à des fins publiques.

Les chercheurs de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

Pour communiquer avec **L'Observatoire** :

Danielle Landry : (418) 641-3000, poste 6574 - Télécopieur : (418) 641-3057

Courriel : danielle_landry@enap.ca

Internet : <http://enap.ca/observatoire>