



POUR UN RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE MUNICIPALE

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

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

ISBN : 978-2-555-00946-2 (PDF)

Dépôt légal – 2025

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

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.....	4
Présentation de la stratégie	5
Contexte et enjeux.....	5
Objectif et principes directeurs	5
Déploiement de la stratégie.....	6
Démarche de réflexion	6
Autres interventions.....	6
Les trois axes de la stratégie	7
Axe 1 – Favoriser et soutenir les démarches de regroupements municipaux volontaires et consensuels.....	7
Soutien technique et financier disponible	7
Documentation disponible	7
Axe 2 – Explorer et soutenir de nouveaux modèles de gouvernance	8
Soutien technique et financier disponible	8
Documentation disponible	8
Axe 3 – Soutenir la mise en commun structurante de services.....	9
Soutien technique et financier disponible	9
Documentation disponible	10
Conclusion.....	11

Introduction

Dans son [Plan stratégique 2023-2027](#), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) s'est donné comme orientations de renforcer le soutien offert aux organismes municipaux et de créer des conditions propices à l'essor des communautés. Il y est notamment prévu que le MAMH favorise la collaboration entre les municipalités, notamment par le renforcement de son offre de service en accompagnement en matière de coopération intermunicipale et de regroupement de municipalités. Le MAMH y énonce également son intention de moderniser la gouvernance supralocale avec, entre autres, l'objectif d'accroître la collaboration entre les municipalités.

Afin d'appuyer la mise en œuvre de ces orientations et de répondre aux besoins exprimés par le milieu municipal en matière d'accompagnement et de soutien, le MAMH a développé une stratégie pour un renforcement de la gouvernance municipale qui s'articule autour de trois grands axes :

- Favoriser et soutenir les démarches de regroupements municipaux volontaires et consensuels;
- Explorer et soutenir de nouveaux modèles de gouvernance au niveau local ou supralocal;
- Soutenir la mise en commun structurante des services par la coopération intermunicipale.

Ce document présente le contexte et les enjeux entourant la stratégie, ainsi que les objectifs poursuivis et les principes qui la sous-tendent. Il précise également les leviers disponibles, pour chacun des axes, en matière d'accompagnement et de soutien financier pour les organismes municipaux.

Présentation de la stratégie

Contexte et enjeux

Le Québec compte 1 102 municipalités locales pour 9,1 millions de personnes. De celles-ci, 450 municipalités ont une population de moins de 1 000 habitants (40,8 % des municipalités), et 205 comptent moins de 500 personnes (18,6 % des municipalités).

Les municipalités sont, à titre de gouvernements de proximité, partie intégrante de l'État du Québec. Elles offrent des services touchant directement la qualité de vie de la population. Pensons notamment au réseau routier, à l'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement des eaux, à la gestion des matières résiduelles, au logement, à la sécurité civile, etc.

Or, un bon nombre d'entre elles sont confrontées à des défis importants : des perspectives démographiques préoccupantes, des ressources financières limitées, de nombreuses démissions de personnes élues, une charge administrative importante liée au respect des diverses obligations et exigences du gouvernement, ainsi que des difficultés de recrutement et de rétention de main-d'œuvre qualifiée.

Certaines de ces municipalités, particulièrement les municipalités de plus petite taille, peinent à offrir des services de qualité à leur population, ce qui pose des problèmes d'équité.

De plus, la fragilité de la gouvernance de ces municipalités peut être considérée comme un frein à la vitalisation de leurs territoires et au plein développement de leur potentiel. D'ailleurs, les 229 municipalités se classant dans le cinquième quintile de l'indice de vitalité économique, soit celles qui sont les moins vitalisées sur le plan économique, sont majoritairement de petite taille. En effet, selon l'indice de vitalité économique de 2022, 40,2 % de celles-ci ont une population de moins de 500 personnes, et 31,4 % comptent entre 500 et 999 personnes.

Au cours des dernières années, plusieurs actions ont été mises en place par le MAMH afin de renforcer la gouvernance municipale et d'appuyer les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions, telles que le développement de l'offre de services d'accompagnement en gestion municipale, en gestion de conflits, en organisation territoriale, en aménagement du territoire et en développement régional. Le MAMH a également bonifié l'offre de services de soutien aux municipalités pour les initiatives de coopération intermunicipale ainsi que le Programme d'aide financière au regroupement municipal (PAFREM). Or, malgré les différentes actions déployées, plusieurs difficultés rencontrées par le milieu municipal persistent.

Dans le contexte du renouvellement de la Stratégie gouvernementale pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires, de la reconduction du Fonds régions et ruralité (FRR), de l'intérêt accru de plusieurs personnes élues au municipal à l'égard de la mise en commun de services et des regroupements municipaux ainsi que des élections générales municipales de 2025, il apparaît opportun d'encourager une réflexion et une mobilisation du milieu municipal en faveur d'une gouvernance municipale adaptée aux défis des municipalités de toute taille en tenant compte des particularités régionales.

Objectif et principes directeurs

La Stratégie pour un renforcement de la gouvernance municipale a pour objectif d'assurer des services de qualité à la population par le renforcement de la gouvernance municipale, notamment en mobilisant le milieu municipal afin de réfléchir aux occasions de coopération intermunicipale et de regroupement de municipalités.

La stratégie est soutenue par quatre principes directeurs :

■ **La reconnaissance de l'autonomie municipale**

La stratégie reconnaît qu'il revient aux personnes élues au municipal de proposer des orientations quant à la structure de gouvernance qui leur apparaît la plus appropriée pour assurer des services de qualité à la population.

■ **Le respect des particularités territoriales**

Les structures de gouvernance doivent tenir compte des particularités des territoires sur lesquels elles exercent leurs compétences.

■ **Le maintien de standards élevés de l'État dans la prestation des services**

Les structures de gouvernance doivent permettre la prestation de services de qualité dans le respect des principes de saine gouvernance et de bonne gestion des fonds publics. Cela garantit une utilisation efficace des ressources, renforce la confiance de la population envers les instances et assure une gouvernance responsable et équitable.

■ **La subsidiarité**

Les actions publiques dans le milieu municipal doivent le plus possible être placées sous la responsabilité de l'autorité la plus proche de la population.

Déploiement de la stratégie

Le déploiement de cette stratégie prendra appui sur la mobilisation du milieu municipal. La communication entre l'ensemble des partenaires et leur collaboration constituent également des piliers fondamentaux pour un déploiement réussi. La stratégie se déploie de deux façons, soit le lancement d'une démarche de réflexion avec le milieu municipal et la réalisation d'autres interventions du MAMH.

Démarche de réflexion

La démarche s'échelonne du printemps 2025 au printemps 2027 afin de couvrir une période conséquente pour la réalisation d'une réflexion de cette importance avec le milieu municipal, de même que pour l'analyse des différentes options privilégiées.

Les municipalités qui signifieront leur intérêt durant cette période seront accompagnées par le MAMH et pourront bénéficier d'une aide financière dans le cadre du FRR, et plus particulièrement dans un nouveau sous-volet permettant de soutenir les initiatives de réflexion sur la gouvernance municipale. Une réflexion sera alors enclenchée par les organismes municipaux intéressés, à l'échelle locale ou supralocale, selon le cas, afin d'identifier les modèles de gouvernance optimaux en vue d'assurer une prestation de services de qualité à leur population.

Au terme de leurs réflexions, les personnes élues au municipal pourront saisir les occasions qu'offre le cadre légal actuel ou proposer de nouveaux modèles de gouvernance mieux adaptés à leur contexte, lesquels pourraient nécessiter des modifications législatives.

Autres interventions

Au cours des années 2025 et 2026, le MAMH réalisera diverses actions afin de favoriser les démarches de regroupements municipaux volontaires et consensuels, d'explorer et de soutenir les nouveaux modèles de gouvernance et de soutenir la mise en commun structurante des services. Ces interventions permettront de mieux outiller le milieu municipal, notamment par la mise à jour des guides touchant aux trois axes de la stratégie et la création d'outils pour la réalisation d'études de regroupement.

Les trois axes de la stratégie

Axe 1 – Favoriser et soutenir les démarches de regroupements municipaux volontaires et consensuels

Le regroupement est particulièrement indiqué lorsque des municipalités contiguës souhaitent planifier de manière intégrée le développement de leurs territoires, offrir de meilleurs services à leurs populations respectives ou encore unir leurs forces contre le manque de main-d'œuvre et la multiplication de leurs obligations. Il concerne l'ensemble des services municipaux et permet d'optimiser l'organisation et la prestation des services, de réaliser des économies, de favoriser le développement d'une vision concertée de leur avenir économique, d'atteindre une plus grande cohérence dans les interventions en aménagement du territoire, de donner à la municipalité la capacité financière et organisationnelle de réaliser des projets majeurs et structurants et de diminuer la vulnérabilité de l'organisation tant sur le plan financier et matériel que sur le plan humain.

Les municipalités locales qui désirent le regroupement de leurs territoires contigus peuvent, par la présentation d'une demande commune préparée à cette fin, demander au gouvernement de constituer une municipalité locale dont le territoire correspond à l'ensemble des leurs.

Soutien technique et financier disponible

Préalablement au dépôt d'une demande commune de regroupement, des municipalités locales peuvent conclure une entente ayant pour objet la réalisation d'une étude sur l'opportunité de regrouper leurs territoires. Ainsi, les municipalités peuvent solliciter gratuitement l'assistance technique du MAMH pour la réalisation d'une telle étude. Elles peuvent aussi recourir à une firme externe pour en réaliser une partie ou la totalité. L'accompagnement par le MAMH demeure disponible, même si les municipalités font appel à des firmes externes.

Par ailleurs, une aide financière est également disponible dans le cadre du PAFREM afin de soutenir les organisations en fonction de l'avancement du projet :

- **Volet 1** : permet de financer une partie des coûts engagés par les municipalités locales pour la réalisation et le suivi d'études de regroupement faites par des firmes externes;
- **Volet 2** : permet de soutenir la nouvelle municipalité issue du regroupement et de couvrir des dépenses extraordinaires et non récurrentes inhérentes au regroupement (ex. : l'intégration des archives, l'harmonisation de la réglementation municipale, la réorganisation des ressources humaines, matérielles et informationnelles, la création d'une nouvelle identité visuelle et graphique ainsi que l'actualisation de tous les outils communicationnels ou de signalisation).

Documentation disponible

- [Guide sur les regroupements municipaux](#)
- [Programme d'aide financière au regroupement municipal](#)

Axe 2 – Explorer et soutenir de nouveaux modèles de gouvernance

La municipalité locale est le palier décisionnel le plus près de la population. Elle dispose de certains pouvoirs qui lui confèrent une autonomie politique et administrative et lui permettent d'intervenir dans différents champs de compétences. Administrée par un conseil municipal, elle contribue à la mise en place et au maintien de milieux de vie adaptés aux besoins de la population.

Les territoires non organisés ne sont pas constitués en municipalités locales et sont administrés par les municipalités régionales de comté (MRC), qui disposent généralement des mêmes pouvoirs de gestion qu'une municipalité locale. Les MRC offrent un niveau de services qui peut différer de celui qui est généralement offert dans une municipalité locale, notamment en raison d'une faible concentration d'habitations ou d'usages différents (ex. : pour un secteur de villégiature). On recense présentement 103 territoires non organisés sous la responsabilité d'une MRC.

Au palier supralocal, on retrouve 87 MRC et deux communautés métropolitaines. Les MRC ont été créées, au début des années 1980, pour coordonner la planification de l'aménagement du territoire. Depuis, d'autres compétences se sont ajoutées afin d'assurer l'occupation et la vitalité du territoire ainsi que le développement local et régional. Notons que 14 municipalités locales dont le territoire n'est pas compris dans celui d'une MRC exercent les pouvoirs et compétences d'une municipalité locale ainsi que certaines compétences de MRC. Quant aux communautés métropolitaines, elles assurent la planification, la coordination et le financement de l'exercice de plusieurs compétences en s'appuyant sur une vision partagée par l'ensemble des municipalités qui les composent.

Or, il est possible que d'autres modèles de gouvernance puissent répondre aux besoins exprimés par certains milieux municipaux et que des solutions telles que le regroupement ou la coopération intermunicipale ne soient pas applicables en raison des particularités territoriales. Le deuxième axe de la stratégie propose ainsi de soutenir ces milieux municipaux afin qu'ils puissent mener une réflexion sur le modèle de gouvernance alternatif qui serait mieux adapté à leur contexte.

Un modèle de gouvernance alternatif pourrait nécessiter des modifications législatives, l'adoption d'un projet de loi d'intérêt privé ou l'adaptation de certaines mesures gouvernementales.

Soutien technique et financier disponible

Dans le cadre de son offre de service, le MAMH est présent, par le biais de ses directions régionales, pour soutenir et accompagner le milieu municipal dans une réflexion visant à identifier les modèles de gouvernance optimaux pour assurer des services de qualité à la population. D'ailleurs, le renouvellement du FRR propose une aide financière pour soutenir ces démarches de réflexion à l'échelle des MRC ou à une autre échelle.

Le milieu municipal est invité à proposer au MAMH des pistes de solution pour transformer la gouvernance de certains territoires. Le MAMH, au nom du gouvernement du Québec, analysera les propositions du milieu municipal en vue d'offrir une réponse concertée et cohérente.

Documentation disponible

- [Guide du FRR – Volet Coopération intermunicipale et gouvernance municipale](#)

Axe 3 – Soutenir la mise en commun structurante de services

Lorsque les enjeux de pénurie de main-d'œuvre, de finances municipales ou de spécialisation ne concernent que quelques services municipaux, la coopération intermunicipale peut être une solution intéressante. Elle permet notamment aux municipalités d'augmenter leur capacité à offrir des services à la population en répartissant les coûts. Elle permet également d'éviter des découvertes et des bris de services en s'associant à des municipalités voisines. La coopération intermunicipale peut également être une première étape de collaboration entre les municipalités avant de réfléchir à l'opportunité d'un regroupement ou d'un modèle alternatif de gouvernance.

La coopération intermunicipale prend la forme d'une entente entre des municipalités afin de partager des ressources, des services et de l'expertise. Il existe trois principaux modes de coopération, soit :

- la fourniture de services (lorsqu'une municipalité fournit le service à une autre municipalité);
- la délégation de compétence (lorsqu'une municipalité délègue la gestion d'un service offert à sa population à une autre municipalité);
- la régie intermunicipale (lorsque plusieurs municipalités s'associent afin de créer un organisme tiers qui assurera la gestion d'un service à l'ensemble de leur population).

D'autres mécanismes permettent également la mise en commun consensuelle de services, comme la déclaration de compétence par une MRC ou la déclaration d'un équipement à caractère supralocal.

Pour conclure une entente de coopération intermunicipale, les municipalités doivent respecter les normes minimales établies par le cadre légal.

Exemples de coopération intermunicipale structurante

La coopération intermunicipale peut toucher différents secteurs d'activité en lien avec les compétences municipales. Ces occasions de collaboration peuvent viser :

- | | | |
|---|---|---|
| ■ l'administration générale (secrétariat, archives, finances, taxation, etc.) | ■ le service d'urbanisme (inspection, délivrance de permis, etc.) | ■ les services d'urgence (sécurité incendie et sécurité civile) |
| ■ la gestion de l'eau potable et des eaux usées | ■ la voirie locale et les travaux publics | ■ la gestion des matières résiduelles |

Il existe de nombreux exemples de coopération intermunicipale structurante dans ces domaines d'activité :

- Mise en commun entre des municipalités locales d'une main-d'œuvre spécialisée dans le domaine de l'eau (personnel technique en eau potable);
- Création d'une régie intermunicipale en matière de sécurité incendie;
- Création d'un service d'urbanisme à l'échelle de la MRC.

Soutien technique et financier disponible

Les municipalités qui désirent examiner les possibilités de coopération intermunicipale peuvent obtenir un accompagnement par l'entremise des directions régionales du MAMH.

Selon les besoins, la direction régionale peut :

- fournir des renseignements généraux sur l'encadrement légal ainsi que l'élaboration et le cheminement administratif d'une entente intermunicipale;
- mettre des modèles d'entente à la disposition des municipalités;
- assister les personnes représentant les municipalités dans la négociation des modalités d'une entente et sa rédaction;
- avoir recours à des ressources gouvernementales spécialisées dans des domaines particuliers, notamment celui de la sécurité publique.

Par ailleurs, le nouveau FRR propose une aide financière pour soutenir ces initiatives locales en fonction des besoins :

- réalisation de diagnostics et d'études sur l'opportunité ou la faisabilité d'une coopération intermunicipale;
- réalisation d'un projet de coopération intermunicipale structurante qui vise la mise en commun de services municipaux essentiels (ex. : administration municipale, eau potable et eaux usées, finances et taxation, gestion des matières résiduelles, service d'urbanisme, services d'urgence, voirie locale et déneigement);
- bonification de l'aide financière pour les milieux municipaux qui décident d'étudier l'opportunité d'un regroupement municipal parallèlement à leur projet de coopération.

Documentation disponible

- [Guide sur l'élaboration des ententes intermunicipales](#);
- Guide sur la valorisation des bonnes pratiques en coopération intermunicipale, disponible sur les pages relatives aux [modes de coopération intermunicipale](#);
- [Guide du FRR – volet coopération intermunicipale et gouvernance municipale](#).

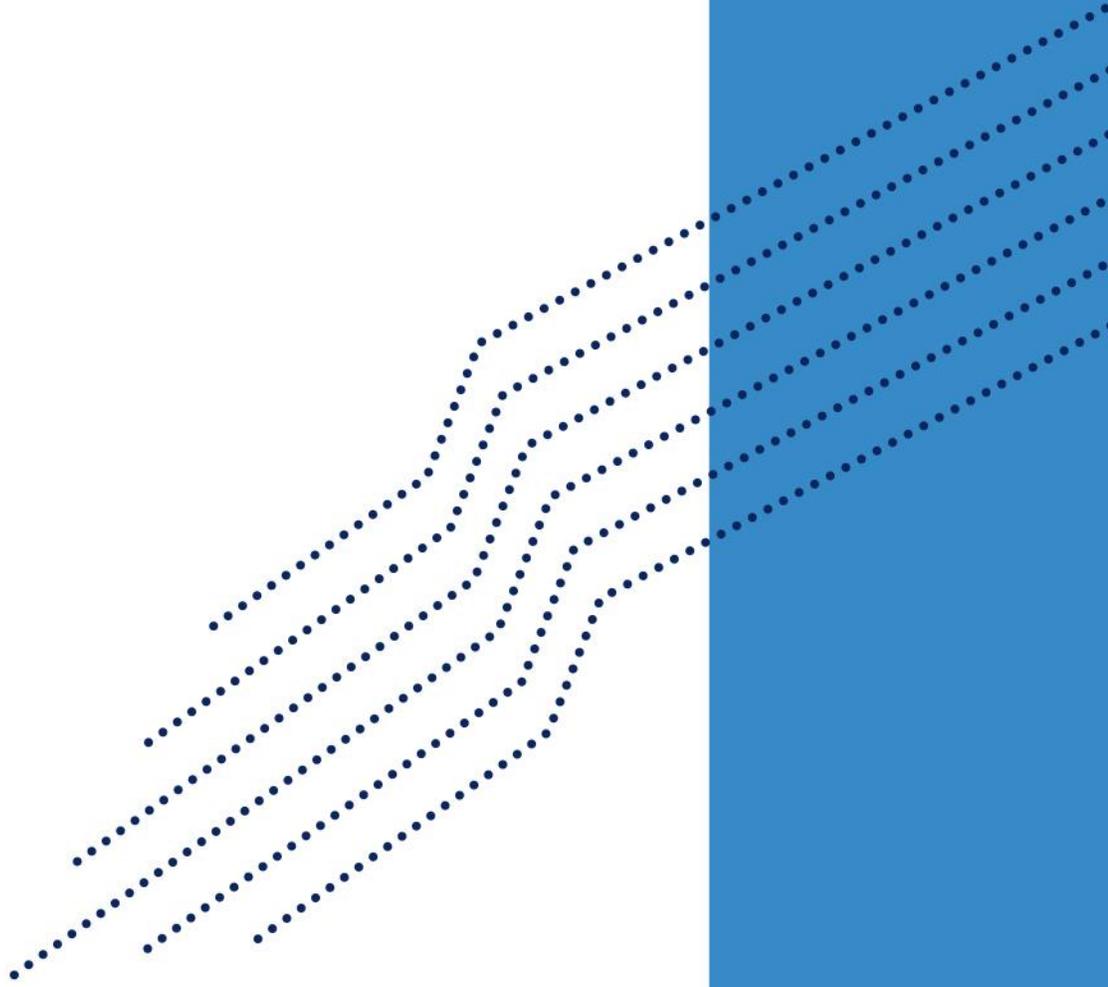
Conclusion

La Stratégie pour un renforcement de la gouvernance municipale vise à soutenir le milieu municipal face aux défis auxquels il est confronté : perspectives démographiques préoccupantes dans certains secteurs, ressources financières limitées, démissions de personnes élues et de gestionnaires, charge administrative importante liée au respect des diverses obligations et exigences du gouvernement du Québec et difficulté de recrutement et de rétention de la main-d'œuvre qualifiée.

Cette stratégie repose sur une participation active du milieu municipal et une réflexion collective pour identifier les meilleures pratiques de gestion publique et les adapter aux réalités locales. Elle s'articule plus particulièrement autour des occasions de regroupements municipaux volontaires et consensuels, de modèles alternatifs de gouvernance ou de mise en commun structurante de services.

Elle met l'accent sur la collaboration, l'optimisation des ressources et l'innovation dans une perspective de développement intégré et à long terme. Autrement dit, en travaillant ensemble, les municipalités pourront davantage tirer parti des synergies et des possibilités offertes par une gouvernance renforcée, efficace et résiliente face aux défis actuels et futurs.

En ce sens, la Stratégie pour un renforcement de la gouvernance municipale est une occasion unique de repenser la façon dont les municipalités assurent à la population des services de qualité.



*Affaires municipales
et Habitation*

Québec 