

**LA RÉORGANISATION MUNICIPALE
DE L'AGGLOMÉRATION DE SAINT-HYACINTHE,
CAPITALE AGROALIMENTAIRE DU QUÉBEC**

RAPPORT DU CONCILIATEUR GOUVERNEMENTAL

Montréal, le 17 avril 2001

La réorganisation municipale de l'agglomération de Saint-Hyacinthe, capitale agroalimentaire du Québec

Table des matières

	Page
Lettre à la ministre	4
1. La mandat	5
2. Une mise en situation	5
- Les trois grandes périodes de développement	5
- Le nouveau contexte	7
- Le double rendez-vous	8
3. L'agglomération, une réalité à traduire en une institution démocratique, équitable et efficace	8
- Le périmètre urbain	9
- Le territoire agricole	9
- Les caractéristiques démographiques et socio-économiques	9
- La population	10
- L'emploi	10
- Les ententes intermunicipales au sein de l'agglomération	11
- <i>Recommandation</i>	11
4. Le regroupement	12
- La collaboration	12
- Les ressources humaines	13
- La sécurité incendie	13
- Les activités agricoles	14
- Les matières résiduelles	14
- Les loisirs et la culture	14
- Les travaux publics	14
- L'impact financier et fiscal	15
- <i>Recommandations</i>	17

	Page
5. Quelques considérations complémentaires	17
- La représentation	17
- La question agricole	18
. La représentativité rurale	18
. La protection des activités agricoles	19
. La fiscalité agricole et rurale	19
. Les services en milieu rural	19
6. Les équipements supralocaux	20
- <i>Recommandation</i>	21
Annexe	
- Liste des recommandations	22

Montréal, le 17 avril 2001

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

Madame la Ministre d'État,

J'ai le plaisir de vous transmettre mon rapport concernant les objets pour lesquels vous m'avez confié un mandat ainsi que mes recommandations :

- « quant à l'opportunité de procéder à des regroupements sur le territoire de l'AR de Saint-Hyacinthe et, le cas échéant, soit de mandater la Commission municipale du Québec pour réaliser une étude de regroupement, soit d'utiliser, avec l'approbation du gouvernement, l'article 125.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale pour demander aux municipalités concernées de présenter une demande commune de regroupement »;
- « quant à l'opportunité d'une intervention de la Commission municipale du Québec » à l'égard des équipements supralocaux.

Ce travail a été rendu possible grâce à la collaboration des six maires, des conseillers municipaux et des administrations municipales ainsi que de représentants de divers ministères. Je les en remercie.

Je tiens également à exprimer mes remerciements tout particuliers pour le soutien reçu des différentes directions de votre ministère.

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

Gilles Rioux
Conciliateur gouvernemental

La réorganisation municipale de l'agglomération de Saint-Hyacinthe, capitale agroalimentaire du Québec

1. Le mandat

Le 2 février 2001, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, madame Louise Harel, confirmait à Gilles Rioux, à titre de conciliateur gouvernemental, le mandat de revoir l'organisation municipale du territoire de l'agglomération de recensement (AR) de Saint-Hyacinthe ainsi que d'examiner la question des équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal (équipements supralocaux).

La mandat portant sur l'organisation municipale concerne la Ville de Saint-Hyacinthe, la Paroisse de Saint-Thomas-d'Aquin, la Paroisse de Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, la Paroisse de Saint-Hyacinthe-le-Confesseur, la Ville de Sainte-Rosalie et la Paroisse de Sainte-Rosalie.

Le rapport devra comprendre des recommandations :

- « quant à l'opportunité de procéder à des regroupements sur le territoire de l'AR de Saint-Hyacinthe et, le cas échéant, soit de mandater la Commission municipale du Québec pour réaliser une étude de regroupement, soit d'utiliser, avec l'approbation du gouvernement, l'article 125.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale pour demander aux municipalités concernées de présenter une demande commune de regroupement »;
- « quant à l'opportunité d'une intervention de la Commission municipale du Québec » à l'égard des équipements supralocaux.

2. Une mise en situation

Depuis sa première incorporation en 1849, la municipalité de Saint-Hyacinthe a connu trois grandes périodes de développement qui ont eu un impact sur sa démographie, sur son économie et qui ont entraîné des réorganisations territoriales.

Les trois grandes périodes de développement

En 1848, avec l'inauguration du chemin de fer la reliant à Longueuil, Saint-Hyacinthe amorçe son industrialisation. Grâce aux exemptions de taxes et aux subventions, Saint-

Hyacinthe attirera entreprises sur entreprises. Elle fera passer sa population de 1 848 en 1844 à 20 236 en 1951 et, durant cette période, procédera à huit reprises à un élargissement de son territoire. Par sa croissance démographique et son expansion territoriale, Saint-Hyacinthe s'assure ainsi de rester concurrentielle face aux autres centres urbains pour le mieux être de sa population et le maintien de sa zone d'influence.

Dans les années cinquante, la mobilité rendue possible par l'usage grandissant de l'automobile ainsi que les politiques gouvernementales favorisant l'accès à la propriété individuelle ont donné naissance à un nouveau phénomène, la banlieue. La banlieue s'impose désormais comme ville-dortoir tandis que la ville-centre, Saint-Hyacinthe, doit continuer à offrir emplois et services. Désormais, en concurrence stérile avec ses banlieues dans le développement de nouveaux services, Saint-Hyacinthe cherche à conserver les fruits de sa croissance. En 1976, elle parviendra à retrouver son équilibre et une grande partie de sa croissance résidentielle en se regroupant avec Douville, La Providence et Saint-Joseph. Mais c'est sur la défensive, après de longues discussions et surtout après le constat que certaines banlieues, aujourd'hui fusionnées, avaient perdu le contrôle sur leur développement, que Saint-Hyacinthe a pu y parvenir. Cette deuxième période des années 50 à la fin des années 70 a été exigeante pour Saint-Hyacinthe.

La réforme fiscale de 1980 nous fait entrer dans une troisième période. L'impôt foncier devient pour l'essentiel la base des recettes municipales. La croissance de l'assiette foncière devient l'enjeu de la concurrence intermunicipale. La ville-centre, Saint-Hyacinthe, se retrouve en position désavantageuse, car le développement existant de son territoire limite sa capacité d'ajustement, son tissu social plus hétérogène l'oblige à assumer des fonctions redistributives et sa centralité exige le maintien d'une diversité de services. Le combat n'est plus à chance égale. Saint-Hyacinthe risque de se faire sortir du jeu.

Aujourd'hui, plus de vingt ans après la réforme fiscale et plus de quarante ans après l'apparition du phénomène « banlieue », nous devons constater que :

- Au niveau de la taxation, la Ville de Saint-Hyacinthe arrive de plus en plus difficilement à être concurrentielle face aux cinq autres municipalités de son agglomération;
- de 1961 à 2001, la population de Saint-Hyacinthe a connu, en prenant comme base toutes les populations regroupées en 1976, une croissance démographique d'à peine 19% tandis que la population totale des cinq banlieues de l'agglomération a connu durant la même période une croissance dix fois plus grande, soit 195%;
- depuis 1976, Saint-Hyacinthe n'a pu prendre aucune expansion territoriale vraiment significative;

- plus encore, les autorités politiques, malgré de louables efforts, ne parviennent plus à faire émerger un consensus.

Dans ce contexte, Saint-Hyacinthe est appelée à connaître une stagnation de son assiette foncière, voire un recul. Ce manque à gagner affectera, à terme, la qualité des services. Compte tenu de son rôle de production de services pour les autres municipalités de l'agglomération, celles-ci sont appelées à subir les effets négatifs de la stagnation ou du recul de la ville-centre.

Le nouveau contexte

Cette situation survient à un bien mauvais moment, moment où l'économie mondiale est en train de se réorganiser sur de nouvelles bases. À la faveur de la diminution des barrières protectionnistes et conséquemment, de la croissance du libre-échange, les pôles économiques entrent désormais de plus en plus directement, voire violemment, en concurrence. Les forces économiques prenant souvent le pas sur les institutions politiques, ce sont les agglomérations qui se concurrencent. Pour marquer des points, les agglomérations doivent pouvoir agir et réagir avec une grande cohésion. C'est le besoin de cohésion qui oblige à réviser et moderniser les structures publiques.

Les agglomérations doivent faire plus encore. La mondialisation des échanges joue surtout en faveur des grands centres. À défaut d'être un grand centre, il faut pouvoir trouver son créneau, son espace et ce, rapidement. Là-dessous, Saint-Hyacinthe est avantagée.

Saint-Hyacinthe a identifié depuis longtemps son créneau. Il est en quelque sorte sorti de terre. Il y a 9 500 ans, après la fonte de la couche de glace épaisse d'un kilomètre et demi, produit de la dernière glaciation du quaternaire, le continent, libéré de cette masse de glace, remonte et s'assèche laissant de vastes dépôts d'argile. Cette argile riche et fertile, aussi appelée argile de Sainte-Rosalie, a été reconnue très tôt après le début de la période seigneuriale comme propice à l'agriculture. La richesse de son sol et la clémence relative de son climat ont placé Saint-Hyacinthe à l'avant-garde du développement agricole et, plus tard, agroalimentaire. Pour ne donner qu'un chiffre, il y a un siècle, en 1901, le Comté de Saint-Hyacinthe comptait déjà 12 000 vaches.

Rapidement, Saint-Hyacinthe allait s'appliquer à développer toute la filière : les écoles de formation (laitière, vétérinaire, etc.), les productions expérimentales, le développement des marchés et des expositions, l'organisation de défense (UCC, UPA, etc.), la transformation (quelque 40% des emplois de la MRC), l'exportation (80% des entreprises du secteur des aliments et boissons de Saint-Hyacinthe exportent) et maintenant, la recherche (quinze centres de recherche employant plus de trois cents chercheurs).

Même si, dans la région de Saint-Hyacinthe, le nombre d'agriculteurs diminue, l'activité agricole croît et les emplois liés à l'agroalimentaire n'ont jamais été aussi nombreux. Saint-Hyacinthe a substitué au textile déclinant le secteur agroalimentaire. Aussi une fois cette reconversion réussie, il ne faut pas se surprendre de voir attribuer à Saint-Hyacinthe le titre de capitale agricole du Québec en 1977, celui de capitale agroalimentaire du Québec en 1983, et enfin celui de technopole en 1993. Son sort est désormais lié à l'agriculture et plus largement à l'agroalimentaire. La vocation agricole de Saint-Hyacinthe, c'est beaucoup plus que la herse qui se trouve au bas de ses armoiries!

Le double rendez-vous

Saint-Hyacinthe, prisonnière du statu quo, est une capitale sous-performante. Le potentiel est là, très grand, mais l'intendance n'est pas organisée pour se donner toutes les chances de gagner dans cette forte concurrence que la mondialisation nous annonce. L'institution municipale de Saint-Hyacinthe n'est plus à la dimension des défis que doit relever l'agglomération. Une réorganisation municipale s'impose.

Le rendez-vous est connu. Le 2 février dernier, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole, madame Louise Harel, me confiait le mandat d'analyser « les éléments relatifs à l'organisation municipale du territoire de l'agglomération de recensement de Saint-Hyacinthe ».

À la conjoncture particulière de l'agglomération de Saint-Hyacinthe, s'ajoute bien sûr, l'autre rendez-vous que le Québec s'est donné pour actualiser ses institutions municipales pour les rendre plus démocratiques, plus équitables et plus efficaces. Les deux rendez-vous vont de pair. Les autorités municipales de l'agglomération en sont bien conscientes et souhaitent être mises à contribution. Compte tenu de la multiplicité des intérêts en jeu, il faudra leur faciliter le travail.

3. L'agglomération, une réalité à traduire en une institution démocratique, équitable et efficace

Le travail a été bien amorcé. M. Roger Pépin, professionnel du ministère des Affaires municipales et Métropole (MAMM), produisait le 10 janvier 200, un excellent rapport précisant l'ensemble des caractéristiques de l'agglomération de Saint-Hyacinthe.

Son rapport rend compte des orientations de la réforme municipale en cours, des composantes du concept d'agglomération et des caractéristiques particulières à

l'agglomération de Saint-Hyacinthe. Nous reprenons ci-après les principales caractéristiques de l'agglomération présentées par M. Pépin.

Le périmètre urbain

« À l'examen du territoire, on peut noter que le tissu urbain des municipalités est continu, particulièrement dans les cas de la Ville de Saint-Hyacinthe, de la Ville de Sainte-Rosalie et de la Paroisse de Saint-Thomas-d'Aquin; il existe très peu de secteurs ruraux entre les secteurs urbains de ces municipalités. »

« Tout le réseau routier converge vers la Ville de Saint-Hyacinthe; dans le cas des Paroisses de Sainte-Rosalie, Saint-Hyacinthe-le-Confesseur et Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, les développements linéaires le long des principaux axes routiers sont également en continuité avec le développement urbain du centre de l'agglomération. » (page 5)

Le territoire agricole

« L'agriculture est d'une importance capitale dans la MRC des Maskoutains puisqu'en plus d'un climat favorable, on y retrouve les terres parmi les plus fertiles du Québec. Plus de 96% du territoire de la MRC et 83% du territoire des municipalités de l'agglomération est consacré à cette activité. Les deux premières orientations du schéma d'aménagement ont d'ailleurs trait au renforcement du positionnement agroalimentaire de la MRC et à la valorisation du milieu agricole. »

« La complémentarité entre le milieu urbain et le milieu agricole est exceptionnellement forte dans la MRC des Maskoutains, peut-on lire dans le schéma d'aménagement. L'importance du rôle joué par la Ville de Saint-Hyacinthe dans le domaine agroalimentaire n'est pas étrangère à ce fait. » (pages 5 et 6)

Les caractéristiques démographiques et socio-économiques

« La Table ronde sur les villes-centres du Québec a permis de mettre en lumière certaines caractéristiques démographiques et socio-économiques propres aux villes-centres des agglomérations urbaines. Outre une plus faible croissance démographique, les villes-centres ont en général une population plus âgée, une plus grande concentration de familles à faible revenu, moins scolarisées et plus facilement en proie à des difficultés économiques. Les villes-centres sont par ailleurs les moteurs des agglomérations en

matière économique. La Ville de Saint-Hyacinthe n'échappe pas à ces caractéristiques. »
(page 6)

La population

« Pour la période de 1961 à 2001, la population de l'agglomération a augmenté d'un pourcentage annuel composé moyen de 0,8 %. C'est à Saint-Thomas-d'Aquin, à la Ville de Sainte-Rosalie et à la Paroisse de Sainte-Rosalie que les taux de croissance ont été les plus forts, avec des pourcentages annuels composés moyens de 3,8 %, 2,9 % et 2,2 % respectivement. À la Ville de Saint-Hyacinthe le pourcentage d'augmentation n'a été que de 0,4 %. » (page 7)

L'emploi

« Reconnue comme technopole agroalimentaire à l'échelle internationale, la Ville de Saint-Hyacinthe joue un rôle prépondérant dans l'économie de l'agglomération et de toute la région. Quatre-vingt-onze pour cent (91,0 %) de tous les emplois de l'agglomération y sont concentrés. La Ville compte trois des quatre parcs industriels de la MRC (Olivier-Chalifoux, Théo-Phénix et Mercure), l'autre étant situé au Village de Saint-Pie.

Les municipalités avoisinantes sont, par conséquent, fortement tributaires de la ville-centre au chapitre de l'emploi. L'analyse des déplacements de la population entre le lieu de résidence et le lieu de travail permet de mettre en lumière les faits suivants :

- La Ville de Saint-Hyacinthe est la seule municipalité de l'agglomération où le nombre d'emplois dépasse la population active occupant un emploi (23 825 emplois pour une population active de 16 055).
- La Ville de Saint-Hyacinthe retient 77,2 % de ses travailleurs.
- Une très forte proportion de la population active des autres municipalités de l'agglomération travaille à Saint-Hyacinthe :

- Ville de Sainte-Rosalie	62,3 %
- Paroisse de Notre-Dame de Saint-Hyacinthe	64,8 %
- Paroisse de Saint-Hyacinthe-le-Confesseur	70,1 %
- Paroisse de Sainte-Rosalie	44,9 %
- Paroisse de Saint-Thomas-d'Aquin	61,4 %

- Une proportion de 20,3 % de la population active de la Paroisse de Sainte-Rosalie travaille dans la ville du même nom. » (pages 7 et 8)

Les ententes intermunicipales au sein de l'agglomération

« Plusieurs fonctions municipales de base sont déjà intégrées, certaines à l'échelle de la MRC (appels d'urgence, cour municipale), d'autres à l'échelle de certaines municipalités de l'agglomération (eau potable, eaux usées, protection contre l'incendie).

La Ville de Saint-Hyacinthe agit dans la plupart des cas comme municipalité pourvoyeuse de services. Notons que la Ville de Sainte-Rosalie joue également ce rôle à l'égard de la Paroisse du même nom pour les services de protection contre l'incendie, les services récréatifs et communautaires, et la bibliothèque. » (page 8)

Comme le démontrent ces larges extraits de son rapport, M. Pépin a procédé à une cueillette systématique de données. Toutes les données convergent : le territoire est continu ; Saint-Hyacinthe concentre les emplois et pourvoit de plus aux services de l'agglomération ; il y a complémentarité entre le centre, le milieu urbain autour du centre et le milieu agricole. Plus encore, la ville-centre concentre les populations à risques tout en servant de moteur économique à l'agglomération. Nous sommes bel et bien devant une véritable agglomération.

Mais l'institution municipale de Saint-Hyacinthe ne correspond plus au territoire de l'agglomération. Une partie de la population doit prendre des décisions qui ont un impact sur toute l'agglomération ; une partie de la population doit assumer seule certaines dépenses à l'avantage de l'ensemble. Bref ! Les centres de décisions sont dispersés et la ville-centre est contrainte d'y suppléer. Il faut doter l'agglomération d'une véritable direction politique et administrative : pour combler le déficit démocratique, rétablir l'équité fiscale et se donner des conditions d'une efficacité plus grande. Voilà les trois objectifs de la réforme à réaliser, du regroupement municipal à effectuer.

Aussi, je recommande que :

« Pour combler le déficit démocratique au sein de l'agglomération de Saint-Hyacinthe, pour rétablir l'équité fiscale entre les citoyens et les citoyennes de l'agglomération et pour doter l'agglomération d'une direction politique et administrative, soient regroupées en une seule ville les six municipalités de l'agglomération, soit la Ville de Saint-Hyacinthe, la Paroisse de Saint-Thomas-d'Aquin, la Paroisse de Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, la Paroisse de Saint-Hyacinthe-le-Confesseur, la Ville de Sainte-Rosalie et la Paroisse de Sainte-Rosalie. »

4. Le regroupement

Le rapport Pépin a recueilli les données permettant de faire la démonstration que les six municipalités de l'AR forment une même agglomération. De plus, ce rapport indique que, « bien que les options envisagées soient différentes », la plupart des municipalités sont ouvertes à des changements et à des études d'impact du regroupement à l'échelle de l'agglomération.

La collaboration

C'est sur cette base que débuta mon mandat. Lors de la prise de contact avec chacun des maires, j'ai informé chacun d'eux que, pour moi, les constatations du Rapport Pépin étaient probantes : nous devons procéder à la création d'une nouvelle ville regroupant les six municipalités de l'AR. De plus, j'ai souhaité qu'ils participent aux différentes études d'impact, comme ils en avaient eux-mêmes exprimé le désir.

Dans la mesure où elle est réalisable, la participation des municipalités est plus que souhaitable et elle est potentiellement porteuse d'un regroupement de qualité accrue. Il s'agit en quelque sorte du premier pas pour combler le déficit démocratique. C'est ce que les deux derniers mois ont permis d'amorcer.

En additionnant la prise de contact avec chaque maire, d'une durée de deux à quatre heures, aux trois soirées de rencontre (8 et 29 mars, 10 avril), avec les maires ou leurs représentants, ce sont au minimum quatorze heures où les maires de chaque municipalité ont soit eu des présentations de rapport, soit pu exprimer leurs points de vue. À ces rencontres politiques, il faut ajouter toute une série de rencontres administratives (accompagnement des élus à leurs rencontres, rencontres administratives des six municipalités, travaux des comités, production de rapport, etc.); au niveau administratif, il faudrait parler en terme de semaines plutôt que d'heures de travail.

Cette collaboration soutenue a permis la production de rapports de qualité concernant l'impact du regroupement à différents titres. Un document annexé à ce rapport reproduit intégralement les rapports ou notes concernant sept différents aspects du regroupement. De plus, chaque municipalité, responsable d'un groupe de travail, conserve toute la documentation recueillie lors de la réalisation de ces travaux. Il est à noter qu'un seul des sept chantiers a été dirigé par quelqu'un extérieur aux six municipalités : c'est celui de l'étude d'impact financier et fiscal dirigé par monsieur Pierre Larochelle assisté de monsieur Marc Arsenault, tous deux du MAMM¹.

¹ Trois ministères ou secrétariat ont délégué des conseillers au sein d'autant de Comités : le ministère de la Sécurité publique, le ministère de l'Agriculture, de la pêche et de l'alimentation ainsi que le Secrétariat au Loisirs et aux sports.

Les rapports des comités

Les sept aspects du regroupement qui ont fait l'objet d'une étude sont :

- les ressources humaines;
- la sécurité incendie;
- les activités agricoles;
- les matières résiduelles;
- les loisirs et la culture;
- les travaux publics;
- l'impact financier et fiscal.

Les ressources humaines

La fonction publique des six municipalités comprend, à l'exception des pompiers, 269 employés à temps plein auxquels il faut ajouter 9 cols blancs à temps partiel. Les employés à temps plein se répartissent comme suit : 51 policiers (tous à Saint-Hyacinthe), 49 cadres, 70 cols blancs, 99 cols bleus. Quelques 252 des 269 employés à temps plein travaillent pour Saint-Hyacinthe.

Quant aux pompiers non comptabilisés dans les chiffres, ils seraient, prenant en compte les départs anticipés, 94 personnes dont 3 à temps plein. Seules, les trois municipalités les plus populeuses ont un corps de pompiers.

La sécurité incendie

Cette réflexion survient au moment où le ministère de la Sécurité publique vient de publier ses nouvelles orientations en matière de couverture de risques. Elles ont été prises en compte et ont suscité une invitation à la MRC à amorcer ses travaux en ce sens.

Deux des trois municipalités fonctionnent selon des règles semblables : ce qui devrait faciliter l'intégration. La mise en commun du matériel pourrait faire annuler ou reporter certains investissements.

Le Comité de travail sécurité incendie recommande principalement :

« Indépendamment des conclusions qui se dégagent de l'étude d'impact sur le regroupement dans l'agglomération de recensement de Saint-Hyacinthe, que l'on procède à la mise en commun des services de protection contre l'incendie à l'échelle de l'agglomération selon des modalités à définir. »

Les activités agricoles

Le comité a soulevé plusieurs préoccupations et proposé plusieurs solutions. La présentation du comité dans le document annexé au rapport reprend chacune des préoccupations ainsi que les solutions proposées. Nous en rendrons compte plus loin dans le présent rapport.

Les matières résiduelles

Deux municipalités de l'agglomération (Saint-Thomas-d'Aquin et Ville de Sainte-Rosalie) ne font pas partie de la Régie intermunicipale de gestion des déchets de la région maskoutaine. Le règlement 25 de la Régie prévoit les conditions d'adhésion à cette dernière. Demande a été faite à la Régie de faire preuve de souplesse en cette matière. Le président de la Régie soumettra cette demande au prochain conseil.

Les loisirs et la culture

Les trois municipalités les plus peuplées disposent de services : l'une en régie directe, une autre en impartition et la troisième avec un modèle hybride. Le mode de gestion devra donc faire l'objet d'une entente et permettre le respect de la vie de quartier. Il devra également y avoir une harmonisation des ratios d'encadrement moniteurs/jeunes.

Par contre, le regroupement pourrait permettre un élargissement des choix d'activités, des économies par des achats regroupés, une diminution du coût direct pour le citoyen, etc..

Quant aux deux bibliothèques, leurs modes de gestion diffèrent et devront faire l'objet d'une étude plus approfondie.

Les travaux publics

Dans le cas des travaux publics, il s'agit de l'amorce d'une étude à compléter. Le comité a procédé à l'inventaire des ressources existantes et des pratiques en vigueur. De plus,

chaque municipalité a été invitée à présenter ses préoccupations en la matière advenant un regroupement.

Les préoccupations portent sur la volonté de voir maintenir un traitement équitable à travers tout le territoire en matière d'entretien des routes et des ponts, de déneigement, etc. ainsi que du maintien à un niveau au moins équivalent à la situation actuelle de l'entretien du réseau. La réaffectation du personnel connaissant le territoire aux mêmes endroits est également souhaitée.

L'impact financier et fiscal

Une étude de l'impact financier et fiscal du regroupement a été réalisée par deux professionnels du MAMM, MM Pierre Larochelle et Marc Arsenault, en collaboration avec les représentants de chacune des six municipalités. Elle consiste en l'établissement d'un budget pour l'an 1 du regroupement en se servant des prévisions budgétaires de chacune des municipalités en 2001. L'étude se trouve dans l'Annexe au rapport.

Il s'agit d'une étude très conservatrice où, par exemple, toutes les économies réalisables n'ont pas été soustraites des dépenses et où la subvention de regroupement, évaluée par le MAMM à 1 010 000 \$ sur cinq ans, n'a pas été additionnée aux revenus. Quelques résultats de l'étude sont présentés ci-après.

La taxe foncière générale dans la nouvelle ville est estimée à 0,9513 \$ du 100 \$ d'évaluation, avant les taxes spéciales et les affectations de surplus. Pour assurer un impact acceptable pour l'ensemble des contribuables des municipalités, nous préconisons dans cette étude l'établissement de crédits de taxes pour les municipalités qui auraient un impact fiscal négatif. La durée et les modalités de ce crédit de taxes seraient à déterminer par les conseils municipaux. Voici les taux de crédits applicables à ces municipalités :

Sainte-Rosalie, V	0,05 \$
Saint-Thomas-d'Aquin, P	0,35 \$
Sainte-Rosalie, P	0,15 \$
Saint-Hyacinthe-le-Confesseur, P	0,20 \$
Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe, P	0,30 \$

En tenant compte du crédit de taxes et des surplus, toutes les municipalités verraient donc dans cette hypothèse une réduction de la charge fiscale. Par exemple, en prenant une propriété de l'évaluation moyenne pour chaque municipalité, une comparaison peut être faite avant regroupement et après regroupement (pour plus de détails, voir le tableau 21 de l'étude).

Charge fiscale

Évaluation moyenne	Avant regroupement	Après regroupement	Diminution
Saint-Hyacinthe 112 000 \$	1 821 \$	1 644 \$	(177 \$)
Sainte-Rosalie (V) 93 000 \$	1 227 \$	1 131 \$	(97 \$)
Saint-Thomas-d'Aquin 114 000 \$	1 043 \$	954 \$	(89 \$)
Sainte-Rosalie (P) 91 000 \$	901 \$	832 \$	(69 \$)
Saint-Hyacinthe-le-Confesseur 95 000 \$	1 024 \$	947 \$	(77 \$)
Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe 103 960 \$	1 025 \$	944 \$	(81 \$)

La durée et les modalités du crédit de taxes devront faire l'objet d'une décision. Si les municipalités parviennent à une entente dans les délais prévus, ce sont elles qui en fixeront la durée et les modalités. Si tel n'est pas le cas, il reviendra soit au gouvernement soit à la nouvelle ville d'en disposer.

Il reste bien sûr des analyses à faire notamment pour les travaux publics ou encore pour l'arrimage entre les deux bibliothèques. Par exemple, la police n'a fait l'objet d'aucune discussion entre les maires; il appartiendra aux élus soit d'étendre le service de police de Saint-Hyacinthe à toute l'agglomération, soit de faire desservir tout le territoire par la Sûreté du Québec en y intégrant les agents du corps de police de Saint-Hyacinthe.

Le regroupement des municipalités de l'agglomération est souhaité depuis des années. Depuis novembre dernier, les discussions se sont accélérées d'abord avec monsieur Pépin, maintenant avec moi-même. Il nous faut maintenant conclure! Même si la plupart des travaux non réalisés avant le regroupement peuvent être exécutés sous la direction de la nouvelle ville, je propose de donner une troisième et dernière occasion aux six municipalités concernées de présenter une demande commune de regroupement. Le délai proposé est de le faire pour le jeudi 7 juin soit sept mois après le mandat donné le 7 novembre 2000 à monsieur Roger Pépin.

Aussi, je recommande :

« À la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole d'exiger, avec l'accord du gouvernement, que les six municipalités de l'AR de Saint-Hyacinthe présentent pour le jeudi 7 juin 2001 une demande commune de regroupement conformément à l'article 125.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale. »

Si les municipalités ne parviennent pas à présenter une proposition commune dans le délai prescrit, la ministre peut demander à un conciliateur un rapport de la situation. Après la production de ce rapport, le gouvernement peut décréter la constitution d'une nouvelle ville issue du regroupement.

Afin que tout soit prêt pour cette dernière éventualité, je recommande également :

« À la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole de demander dès à présent aux autorités compétentes de procéder en priorité à l'arpentage du territoire de la nouvelle ville proposée. »

5. Quelques considérations complémentaires

La représentation

En Occident, la démocratie contemporaine a pris des siècles à s'épanouir comme mode de choix des dirigeants. De la démocratie des propriétaires à la démocratie universelle, bien des étapes ont été franchies, étapes qui constituent autant d'acquis démocratiques sur lesquels nous ne devrions pas avoir à revenir. Tout au contraire, la diversité et la multiplicité des intérêts constituent une invitation à promouvoir le bien-fondé de ses positions dans des forums politiques communs.

Les interrelations sont désormais trop nombreuses entre les diverses composantes de la société et entre les diverses parties du territoire pour espérer gagner dans le repli ou la fragmentation des débats. Le déficit démocratique dont souffre l'agglomération de Saint-Hyacinthe ne saurait être comblé par une nouvelle forme de fragmentation du pouvoir politique. La seule véritable façon de combler ce déficit est de doter l'agglomération d'une direction politique unique.

Cette direction politique doit pouvoir reposer sur un conseil municipal représentatif. La forme la plus simple de représentation – qui a été évoquée, mais non discutée – est celle d'un maire et de treize conseillers. Les treize conseillers proviendraient d'autant de districts répartis comme suit : les dix districts actuels de Saint-Hyacinthe; un district pour Saint-Thomas-d'Aquin; un autre pour Sainte-Rosalie (ville) et un dernier pour les trois autres municipalités plus rurales. Cette proposition a l'avantage d'être respectueuse tant des équilibres démographiques que des divisions territoriales actuelles. Elle pourrait être permanente comme simplement transitoire.

La question agricole

Pour l'agglomération de Saint-Hyacinthe, 83 % du territoire est consacré à l'agriculture; mais l'exploitation reconnue de ces terres n'est que le produit de 196 entreprises agricoles réparties comme suit :

• Sainte-Rosalie (P)	62
• Sainte-Thomas-d'Aquin	54
• Saint-Hyacinthe-le-Confesseur	28
• Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe	26
• Ville de Saint-Hyacinthe	23
• Saint-Rosalie (V)	3

Le Comité de travail concernant les activités agricoles, dont le rapport fait partie du document en annexe, a soulevé quatre grandes catégories de préoccupations :

- La représentativité rurale;
- La protection des activités agricoles;
- La fiscalité agricole et rurale;
- Les services en milieu rural.

La représentativité rurale

Le milieu rural, jadis relativement homogène, accueille maintenant au moins trois grandes catégories d'activités : l'agriculture bien sûr, mais aussi la villégiature et surtout à Saint-Hyacinthe des navetteurs qui, chaque jour, vont au centre de l'agglomération gagner leur vie. Ce sont ces derniers qui constituent le lien de rattachement de ces territoires ruraux à l'agglomération. Plusieurs d'entre eux travaillent dans des activités connexes qui font la vocation de capitale agroalimentaire. Par leur présence, ils contribuent à palier à la

diminution de la population agricole, mais constituent une composante majoritaire de la population en milieu rural qu'on ne peut certes priver de ses droits. Pour les territoires ruraux faisant ainsi partie de l'agglomération, l'hétérogénéité de leur population et les pratiques de coexistence d'une diversité d'activités sont des atouts précieux dans la construction d'une agglomération démocratique et respectueuse des intérêts de tous et de toutes. La capitale agroalimentaire du Québec n'a pas d'autres choix que de réussir cette gestion harmonieuse et équilibrée de l'ensemble des intérêts en jeu : il en va de sa crédibilité.

La protection des terres agricoles

Le droit de produire et la protection des terres agricoles constituent des enjeux nationaux, discutés à ce niveau. L'instance qui protège les terres agricoles n'est pas de juridiction municipale. Il ne faut pas ici confondre les enjeux nationaux et municipaux.

Par contre, les municipalités ont des responsabilités en matière d'urbanisme, mais doivent respecter les schémas d'aménagement adoptés par la MRC ainsi que les terres agricoles protégées. Il faut s'assurer que chacun joue bien son rôle pour développer avec cohérence.

La fiscalité agricole et rurale

La fiscalité des entreprises agricoles est une question nationale et doit être débattue à ce niveau dans les forums appropriés. Quant à la fiscalité locale, elle relève effectivement de la municipalité.

Lors des discussions, tous les maires se sont montrés favorables à une équité dans la paiement des services. Seuls ceux qui bénéficient des services devront payer par tarification. De plus, ils se sont montrés ouverts à l'utilisation de crédit de taxes pour en éviter toute hausse inappropriée comme le démontre l'étude des impacts financiers et fiscaux.

Comme nous nous dirigeons vers un regroupement, il importe de participer aux travaux de production de la proposition commune de regroupement pour voir consacrer ces principes.

Les services en milieu rural

Tant dans le comité concernant les activités agricoles que dans celui concernant les travaux publics, une préoccupation importante est apparue concernant le maintien du

niveau de services, notamment concernant les routes, les ponts et les fossés en milieu rural.

À cet égard, je propose que la nouvelle ville désigne un cadre supérieur pour agir à titre de répondant pour toutes les exploitations agricoles en matière non seulement de travaux publics, mais aussi en matière d'urbanisme et pour toute autre préoccupation des milieux agricoles.

De plus, je propose que la nouvelle ville se fasse un objectif prioritaire de favoriser des relations harmonieuses entre les résidents des milieux urbains et ceux des milieux ruraux. Si les agriculteurs ont réussi à développer des relations harmonieuses avec leurs voisins immédiats, pourquoi n'y parviendraient-ils pas avec leurs concitoyens plus éloignés ?

6. Les équipements supralocaux

Le regroupement des municipalités de l'agglomération vise à solutionner trois problèmes:

- Le déficit démocratique;
- L'iniquité fiscale;
- L'absence de direction politique et administrative pour l'agglomération.

Le regroupement amène une solution d'ensemble à ces trois problèmes. Une entente sur les équipements supralocaux ne soulagerait qu'en partie le problème de l'iniquité fiscale. Mais l'impasse sur cette entente ne vient qu'ajouter à l'urgente nécessité d'agir sur les trois problèmes en même temps.

Avant moi, monsieur Pépin avait déjà constaté l'impasse :

« La loi modifiant la Loi sur l'organisation territoriale municipale et d'autres dispositions législatives (Projet de loi 124) a introduit de nouvelles dispositions visant à déterminer le caractère supralocal de certains équipements, services ou activités et à favoriser la conclusion d'ententes sur le partage des coûts, des recettes et de la gestion de ces équipements. Au plus tard le 30 septembre 2000, toute municipalité régionale de comté devait transmettre à la ministre des Affaires municipales et de la Métropole une liste des équipements, infrastructures, services et activités à caractère supralocal qui devraient faire l'objet d'une mise en commun à l'échelle de son territoire.

Jusqu'à maintenant, la MRC des Maskoutains a été incapable de compléter cet exercice. La mise en place de comités de négociations entre la Ville de Saint-Hyacinthe et les vingt-trois (23) autres municipalités de la MRC n'a pas permis d'en arriver à une vision

commune sur les critères permettant de déterminer la nature supralocale d'un équipement, service ou activité, de sorte que des écarts importants subsistent entre les propositions des deux parties. » (page 9)

Les municipalités de l'agglomération représentent la majorité des voix et la majorité de la population de la MRC. À plusieurs reprises à l'occasion des dissensions relatives au regroupement, la question des équipements supralocaux fut abordée parce qu'il fallait, entre autres, dans l'étude des impacts financiers en disposer d'une façon ou d'une autre. Je n'ai pu déceler aucun espace politique pour amorcer un quelconque travail de rapprochement. Cette perception m'a été confirmée par les responsables administratifs.

Comme il fallait aller à l'essentiel et que de surcroît, aucun espace politique ne m'a semblé se dégager, j'ai acquis la conviction – pour reprendre les termes de mon mandat – de « l'opportunité d'une intervention de la Commission municipale du Québec » à cet égard.

Aussi, je recommande que :

« Après la publication du décret de regroupement des municipalités de l'AR de Saint-Hyacinthe dans la Gazette officielle, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole demande, suite à la résolution du 18 décembre dernier de la Ville de Saint-Hyacinthe, à la Commission municipale du Québec de faire une étude visant à déterminer, notamment, le caractère local ou supralocal des équipements conformément à l'article 24.6 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale. »

ANNEXE

RECOMMANDATIONS

L'agglomération

« Pour combler le déficit démocratique au sein de l'agglomération de Saint-Hyacinthe, pour rétablir l'équité fiscale entre les citoyens et les citoyennes de l'agglomération et pour doter l'agglomération d'une direction politique et administrative, que soient regroupées en une seule ville les six municipalités de l'agglomération, soit Saint-Hyacinthe, Sainte-Rosalie (V), Sainte-Rosalie (P), Saint-Thomas-d'Aquin, Notre-Dame-de-Saint-Hyacinthe et Sainte-Hyacinthe-le-Confesseur. »

Le regroupement

« À la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole d'exiger, avec l'accord du gouvernement, que les six municipalités de l'agglomération de recensement (AR) de Saint-Hyacinthe présentent pour le jeudi 7 juin 2001 une demande commune de regroupement conformément à l'article 125.2 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale. »

L'arpentage

« À la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole de demander dès à présent aux autorités compétentes de procéder en priorité à l'arpentage du territoire de la nouvelle ville proposée. »

L'agglomération

« Après la publication du décret de regroupement des municipalités de l'AR de Saint-Hyacinthe dans la Gazette officielle, la ministre d'État aux Affaires municipales et à la Métropole demande, suite à la résolution du 18 décembre dernier de la Ville de Saint-Hyacinthe, à la Commission municipale du Québec de faire une étude visant à déterminer, notamment, le caractère local ou supralocal des équipements conformément à l'article 24.6 de la Loi sur l'organisation territoriale municipale. »