

La réforme municipale au Nouveau-Brunswick : ses impacts sur le développement territorial

Majella Simard^a

RÉSUMÉ. La réforme municipale, déposée en novembre 2021 par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, était attendue depuis longtemps. Le dernier exercice de restructuration territoriale tenu au sein de cette province canadienne remonte au milieu des années 1960. Plus qu'une simple réorganisation municipale, la réforme proposée suggère des changements majeurs en matière de gouvernance, de développement économique et communautaire, mais aussi d'aménagement du territoire. Ces changements seront essentiellement sous la houlette des commissions de services régionaux (CSR). Quels seront les impacts de cette réforme en matière de développement territorial? Telle est la question à laquelle cet article tente de répondre. Compte tenu des fortes disparités locales et régionales qui se manifestent toujours avec beaucoup d'acuité au Nouveau-Brunswick, il demeure impératif que cette réforme, pour qu'elle puisse entraîner des effets bénéfiques sur le développement, soit couplée à une stratégie misant à la fois sur la correction des problèmes structurels et sur le renforcement des capacités des acteurs sociaux.

ABSTRACT. *The municipal reform tabled in November 2021 by the Government of New Brunswick was long overdue. The last territorial restructuring exercise held in this Canadian province took place back to the mid-1960s. More than a simple municipal reorganization, the reform proposes major changes in governance, economic and community development as well as land-use planning. These changes will be essentially held under the leadership of the regional service commissions (RSC). What will be the impacts of this reform in terms of territorial development? This is the question this article attempts to answer. Given the strong local and regional disparities that are still very evident in New Brunswick, it remains imperative that this reform, so that it can have beneficial effects on development, be coupled with a strategy focusing on the correction of structural problems and on the capacity building of social actors.*

Introduction

En novembre 2021, le gouvernement du Nouveau-Brunswick rendait public son livre blanc sur la refonte de la gouvernance locale. Il faut dire que ce document était très attendu. La dernière réforme municipale au Nouveau-Brunswick remonte à 1965, sous le gouvernement de Louis J. Robichaud et de son programme *Chances égales pour tous*. Force est de rappeler qu'il s'agissait d'une stratégie colossale qui avait donné lieu à quelque 130 projets de loi. Son but visait à réduire les fortes disparités régionales de la province, lesquelles avaient été mises de l'avant par la Commission royale sur les finances et la taxation municipales (Landry, 2015).

Actuellement, le Nouveau-Brunswick compte 104 municipalités et 236 districts de services locaux (DSL)¹. Le but de la présente réforme consiste à faire passer le nombre de municipalités à 78 et celui des DSL à 12. Selon le gouvernement du Nouveau-Brunswick, cette réforme est rendue nécessaire puisque « le grand nombre d'entités distinctes continuera de favoriser des approches individualistes et concurrentielles plutôt que la collaboration dans des secteurs comme le tourisme, le développement économique, la croissance démographique, les loisirs, la culture et les services d'urgence » (MEGL, 2021, p. 6).

L'objectif de cet article consiste à identifier les impacts de la récente réforme municipale du Nouveau-Brunswick en matière de développement territorial. Sur le plan méthodologique, nous ferons appel à une

^a Professeur, département d'histoire et de géographie, Université de Moncton

analyse de contenu, que nous mettrons en exergue avec l'utilisation de données issues des recensements de 1981, de 2016 et de 2021 de Statistique Canada².

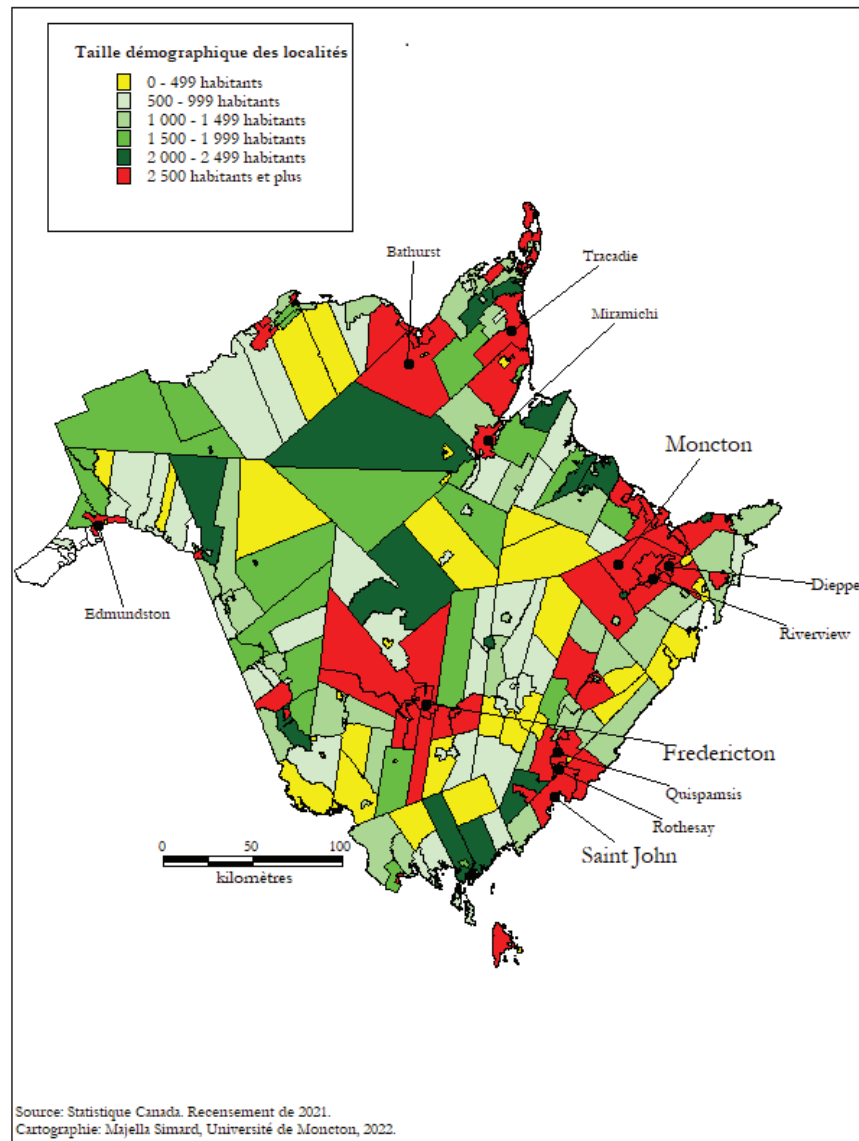
Afin d'atteindre notre objectif, il importe, dans un premier temps, de bien cerner les principales caractéristiques géo-socio-économiques de la province et la nature des disparités régionales auxquelles elle est assujettie. Par la suite, nous exposerons les concepts qui serviront de fil conducteur à notre analyse. Dans un troisième temps, nous présenterons les grandes lignes du livre blanc. La quatrième partie portera sur les principaux effets de la réforme municipale en matière de développement territorial. Enfin, dans une cinquième partie, nous présenterons les prochaines étapes en vue de maximiser les retombées de cette réforme au chapitre du développement.

1. Principales caractéristiques géo-socio-économiques du Nouveau-Brunswick et état des disparités

Mi-urbaine et mi-rurale, la population du Nouveau-Brunswick s'établissait à 775 610 personnes au dernier recensement de 2021, soit une augmentation de 3,8 % par rapport au recensement précédent. Cette

population se disperse sur un territoire qui s'étend sur 72 908 kilomètres carrés. Il s'ensuit une densité démographique plutôt faible, soit de 10,9 habitants par kilomètre carré, ce qui est tout de même supérieur à celle du Canada (4,2 hab./km²) pris dans sa globalité (Statistique Canada, s.d.)³. Dès lors, la dispersion de la population, conjuguée à la petite taille démographique des localités de la province, a pour effet d'étioler la structure de peuplement. Ces deux caractéristiques ont pour corollaire la faiblesse de l'armature urbaine (Kennedy et Simard, s. d.).

La carte 1 illustre l'organisation de la structure de peuplement du Nouveau-Brunswick en fonction de la stratification démographique des diverses localités en 2021. On dénombre au sein de la province 11 villes dont la population est supérieure à 10 000 habitants. Ces dernières sont identifiées par leur toponyme sur cette même carte. De ces 11 villes, seulement 4 accueillent plus de 25 000 personnes. Avec ses 90 174 habitants en 2021, Moncton occupe le peloton de tête de la hiérarchie urbaine provinciale. Comme l'indique la carte 1, les principales agglomérations urbaines se situent au sud de la province (Saint-Jean, Fredericton et Moncton) et forment ce que d'aucuns appellent « le triangle d'or » du Nouveau-Brunswick.



Carte 1 – Stratification démographique des localités du Nouveau-Brunswick en 2021
 Source : Statistique Canada, Recensement de 2021.
 Cartographie : Majella Simard, Université de Moncton, 2022.

Outre ces diverses caractéristiques, la structure de peuplement du Nouveau-Brunswick se distingue aussi, comme nous l'avons évoqué, par la petite taille démographique des localités. Par exemple, sans compter les DSL considérés comme des localités désignées par Statistique Canada, 116 entités (soit 43,6 %) ont moins de 1 000 habitants⁴. Le kaléidoscope de l'organisation spatiale de la province se distingue aussi par l'éloignement d'un grand nombre de localités les unes par rapport aux autres ainsi qu'en fonction des principales villes de la province et des marchés nationaux et internationaux; l'étiement du semi de peuplement le long des côtes et des grands

axes routiers (en particulier de l'autoroute Transcanadienne); la faible dimension des espaces construits par rapport aux zones naturelles; et la prédominance d'un vaste couvert forestier.

Bien que le secteur tertiaire compose 78,7 % de la structure occupationnelle provinciale (contre 79,9 % pour le Canada) en 2016, l'exploitation des ressources naturelles (en particulier la forêt, la pêche et le pétrole) exerce un rôle d'avant-plan au sein de l'économie du Nouveau-Brunswick (Kennedy et Simard, s. d.). En effet, le secteur primaire accapare 5,2 % de la population active provinciale, comparativement à 3,9 %

pour l'ensemble du Canada. Quant au secteur de la transformation, il gravite surtout autour des activités de la multinationale Irving, qui a pignon sur rue à Saint John, mais aussi de la pêche. En 2016, le secteur secondaire retenait 16,1 % de la population active, ce qui se compare à la moyenne canadienne (16,2 %).

Comtés du nord et du sud

Les diverses caractéristiques de la structure de peuplement que nous avons évoquées conjuguées à

une économie tournée en partie vers l'exploitation et la première transformation des ressources naturelles font en sorte que les économies d'échelle sont difficiles à réaliser, notamment au nord de la province, qui est particulièrement affectée par de fortes disparités régionales. En effet, celles-ci se manifestent, d'une part, entre les comtés du sud et du nord⁵ et, d'autre part, entre les diverses catégories de localités, comme en témoignent les tableaux 1 et 2.

Caractéristiques géo-socio-économiques	Unité de mesure	Comtés du sud	Comtés du nord
Distance des localités par rapport à la ville en 2021*	km	20,5	24,3
Évolution de la population entre 1981 et 2021	n	78 342	885
Évolution de la population entre 1981 et 2021	%	23,8	0,2
Population des 24 ans et moins 1981-2016	%	-12,8	-17,2
Population des 65 ans et plus 1981-2016	%	9,7	11,8
Population des 0-24 ans en 1981 c. 35-59 ans en 2016	n	-10 135	-36 265
Population des 0-24 ans en 1981 c. 35-59 ans en 2016	%	-6,4	-23,4
Évolution du taux d'activité 1981-2016	%	7,3	5,4
Évolution du taux de chômage 1981-2016	%	4,4	4,1
Évolution du nombre d'emplois 1981-2016	n	56 865	24 280
Évolution du % d'emplois 1981-2016	%	36,3	17,8
Évolution du revenu provenant d'emploi 1981-2016	%	-8,8	-8,0
Évolution du revenu provenant de transferts gouvernementaux 1981-2016	%	-5,1	-5,6
Évolution du revenu moyen des familles économiques 1981-2016	\$	350,2	356,0
Évolution du revenu moyen des familles économiques par rapport à la moyenne provinciale 1981-2016	%	-3,2	-2,2

* La distance par rapport à la ville, définie comme une entité territoriale de 2 500 habitants ou plus, a été calculée par l'auteur à partir du logiciel MapInfo.

Tableau 1 – Évolution des principales caractéristiques géo-socio-économiques des comtés du sud par rapport à ceux du nord au Nouveau-Brunswick
Source : Statistique Canada, *Recensements de 1981, de 2016 et de 2021*.

Démographie

Nous constatons, à la lecture du tableau 1, que les comtés du nord n'ont enregistré une croissance démographique que de l'ordre de 0,2 % entre 1981 et 2021 comparativement à 23,8 % pour ceux du sud. De même, le vieillissement, tant par le haut (défini comme l'évolution de la proportion des 65 ans et plus parmi la population totale entre deux périodes) que par le bas (l'évolution de la proportion des moins de 24 ans au cours d'une période donnée), affecte davantage les comtés du nord. En suivant les 0 à 24 ans en 1981, lesquels font partie de la cohorte des 35 à 59 ans en 2016, nous observons que les comtés du nord affichent un manque à gagner de 36 265 personnes, par rapport à 10 135 pour ceux du sud, ce qui correspond respectivement à des diminutions de l'ordre de 23,4 % et de 6,4 %.

Taux d'activité et emploi

Sur le plan économique, des différences notables s'observent également en ce qui a trait à l'évolution du taux d'activité, entre 1981 et 2016, du nombre et de la proportion d'emplois ainsi que de la part des transferts gouvernementaux parmi le revenu total. Pour toutes ces variables, les comtés du nord apparaissent nettement désavantagés par rapport à ceux du sud.

Milieu urbains et ruraux

Les inégalités territoriales se manifestent aussi entre les milieux urbains et ruraux⁶, comme l'illustre le tableau 2. Au surplus, ces inégalités ont tendance à s'accroître en fonction de la réduction de la strate de taille démographique des localités.

Les plus petites, c'est-à-dire celles de 0 à 499 habitants, sont affectées par d'importantes carences structurelles, que ce soit sur le plan de la démographie, de l'économie, du niveau de revenu et de la scolarité. Une relation parfaitement linéaire se dessine même entre la taille démographique des localités et certains indicateurs (évolution en pourcentage des 0 à 24 ans en 1981 par rapport aux

35 à 59 ans en 2016, taux d'activité, taux de chômage et proportion de la population âgée de 15 ans et plus ayant moins d'une 9^e année); autant de symptômes attestant les profondes carences auxquelles font face les petites localités rurales du Nouveau-Brunswick.

Caractéristiques géo-socio-économiques	Unité de mesure	0-499 hab.	500-999 hab.	1000-1499 hab.	1500-1999 hab.	2000-2499 hab.	Milieux ruraux	Milieux urbains
Distance des localités par rapport à la ville en 2021*	km	29,3	26,6	22,0	28,7	32,4	27,1	–
Évolution entre 1981 et 2021 de la population	n	-8 356	-14 472	-9 118	-371	-1 118	-33 435	96 969
Évolution de la population entre 1981 et 2021	%	-39,6	-23,5	-13,8	-0,9	-2,9	-14,5	22,1
0 à 24 ans 1981-2016	%	-19,2	-22,8	-21,3	-21,8	-23,0	-21,8	-18,1
65 ans ou + 1981-2016	%	10,5	12,0	11,3	11,1	11,6	11,3	9,2
0-24 ans en 1981 c. 35-59 ans en 2016	n	-7 030	-8 040	-9 055	-4 425	-3 690	-32 240	-9 510
0-24 ans en 1981 c. 35-59 ans en 2016	%	-59,7	-31,7	-33,2	-18,2	-23,0	-31,0	-8,5
Taux d'activité en 2016	%	57,9	59,1	59,6	62,8	60,8	59,6	65,5
Taux de chômage en 2016	%	15,6	15,0	14,1	13,3	16,4	14,8	8,2
Revenu moyen des familles économiques en 2016	\$	52 746	53 620	52 748	57 190	54 454	53 918	66 739
Revenu provenant d'emploi en 2016	%	66,8	67,6	68,6	70,8	67,7	68,2	74,9
Revenu provenant de transferts gouvernementaux en 2016	%	21,2	21,7	21,2	19,8	23,3	21,3	14,0
Revenu provenant d'une autre source en 2016	%	12,0	10,7	10,2	9,4	9,0	10,5	11,1
Population de 15 ans ou + n'ayant pas atteint la 9 ^e année en 2016	%	17,1	15,2	15,2	14,1	14,0	15,4	13,1
Population de 15 ans ou + détentrice d'un diplôme d'études universitaires	%	9,2	12,4	11,3	13,7	9,5	11,4	20,2

* La distance par rapport à la ville, définie comme une entité territoriale de 2 500 habitants ou plus, a été calculée par l'auteur à partir du logiciel MapInfo.

Tableau 2 – Principales caractéristiques géo-socio-économiques des milieux urbains et ruraux du Nouveau-Brunswick en fonction de leur strate de taille démographique

Source : Statistique Canada, Recensements de 1981, de 2016 et de 2021.

2. Concepts

Le développement

S'inscrivant dans la durée, le développement peut être défini comme toute forme d'action, d'initiative ou d'intervention qui procure un changement positif au sein d'un territoire donné et dont la finalité consiste à améliorer la qualité de vie de l'ensemble des individus qui habitent ce territoire sur les plans social, environnemental, culturel, politique et économique (Simard, 2018).

Le mot « territoire » est ici fondamental. En effet, les recherches en développement régional ont montré que le développement ne s'effectuait pas nécessairement dans un cadre circonscrit géographiquement, mais plutôt dans un milieu dont les frontières sont mouvantes et délimitées par les réseaux d'acteurs (Jean, 2008). Le changement en question peut s'effectuer par voie ascendante, à partir de la base (il est alors amorcé par les acteurs locaux et régionaux) et par voie descendante, à partir du haut (dans ce cas, il est sous l'égide de la

grande entreprise et/ou des gouvernements supérieurs). L'effet recherché consiste en une forme de va-et-vient constant entre les deux niveaux, mais dont le premier sert généralement de pierre angulaire, les acteurs locaux étant les mieux à même de connaître les besoins de leur milieu (Proulx, 2019; Jean, 2015).

Les facteurs intangibles et structurels

Le développement fait intervenir deux types de facteurs : intangibles et structurels.

Par facteurs intangibles, nous voulons faire référence au capital sociocommunautaire; au sentiment d'appartenance des individus; à leur esprit de leadership; à leur sens de l'entrepreneuriat; à leur capacité à se mobiliser, à innover, à s'adapter aux changements, à se concerter, à agir, à se réseauter, à participer à l'amélioration de la qualité de vie de leur communauté et à gouverner.

Les facteurs structurels, quant à eux, renvoient à l'organisation de l'espace, au potentiel agricole et biophysique, à la démographie, à la structure et à la composition de l'économie, à l'aménagement du territoire, aux niveaux de revenu, à l'infrastructure de services, à l'éducation, aux perceptions, aux idéologies dominantes et aux politiques gouvernementales (Simard, 2018; Dugas, 1996).

Par le renforcement de leurs capacités, c'est-à-dire la capacité des acteurs locaux et régionaux à enclencher, par leurs interventions et leurs projets, une démarche de développement, ces acteurs influencent de diverses manières les facteurs intangibles, mais ils n'ont que très peu d'influence sur les facteurs structurels. Ce sont les gouvernements centraux qui ont la capacité d'influencer leur trajectoire par le biais de leurs politiques (Dugas, 1994).

C'est dans ce contexte que s'inscrit la réforme municipale de Daniel Allain, ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Elle constitue un outil nécessaire, voire une première étape pour enclencher une démarche globale de développement territorial au Nouveau-Brunswick. En effet, pour qu'elle puisse avoir des effets bénéfiques sur le développement, cette réforme doit s'appuyer sur une politique plus large qui fera intervenir les deux grandes catégories de facteurs que nous venons d'évoquer, mais en particulier les seconds.

Leurs actions s'inscriront à la fois dans des perspectives sociale, économique, environnementale et territoriale, lesquelles constituent les quatre piliers du développement (Jean, 2012). Dans le cas particulier du Nouveau-Brunswick, il importe aussi de considérer les déséquilibres causés par l'organisation de la structure spatiale et la démographie.

3. Brève présentation du livre blanc

Consultations

Intitulé *Unir nos efforts pour bâtir des communautés dynamiques et viables*, le livre blanc (MEGL, 2021) du ministre Allain a été déposé en novembre 2021. Il fait suite à une vaste consultation publique tenue au cours de l'année 2021 sous la forme de 36 séances de mobilisation, de rencontres individuelles effectuées par le ministre, de quatre groupes de travail (dont les membres étaient issus du monde municipal, des représentants de DLS et des commissions de services régionaux [CSR])⁷, de dépôts de mémoires et d'un sondage en ligne auquel plus de 1 200 personnes ont répondu. En outre, les Néo-Brunswickois étaient également conviés à faire parvenir leur opinion et leurs commentaires au Ministère. Au total, le gouvernement a reçu quelque 120 mémoires et 150 courriels.

Objectif

L'objectif de cette réforme consiste à « renforcer les capacités et améliorer la représentation au niveau local » (MEGL, 2021, p. 11). Selon le gouvernement, ne rien faire aurait pour conséquence la perte d'infrastructures et de services au sein de plusieurs communautés, ce qui se répercuterait négativement sur leurs opportunités en matière de développement économique.

Approche

Pour ce faire, et comme nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement souhaite faire passer le nombre de municipalités de 104 à 78 et celui des DSL de 236 à 12. En annexe du document, on retrouve toute une série de regroupements, lesquels ont été déterminés à partir de critères de base issus du rapport Finn paru en 2008 sous le titre *Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables* (Finn, 2008). Les deux principaux critères retenus dans ce rapport concernant la formation de nouvelles municipalités étaient que celles-ci atteignent

un minimum de 4 000 habitants ou 200 millions de dollars en assiette fiscale.

La refonte proposée par le gouvernement Allain tient également compte des critères suivants : les limites territoriales actuelles, les profils linguistiques, les zones de fréquentation scolaire, les communautés d'intérêts, les frontières naturelles, la portée des services, les ententes actuelles de partage des coûts des services et de l'infrastructure, les réalités urbaines et rurales ainsi que les tendances des mouvements de population. Outre ces critères, « certaines entités locales ont été regroupées afin de tirer parti des possibilités de développement économique, d'autres pour contrer le déclin économique et démographique actuel, et d'autres encore pour refléter leur véritable configuration en tant que communautés d'intérêts » (MEGL, 2021, p. 13).

Le renforcement de la structure de la gouvernance locale passe par six interventions, à savoir :

- « 1. une restructuration stratégique des communautés locales;
2. le renforcement de la représentation à l'échelon local;
3. une redéfinition de la responsabilité des routes;
4. l'amélioration de la planification en matière de gestion des actifs;
5. la création d'une commission municipale;
6. l'obligation pour les gouvernements locaux de rendre des comptes sur leur viabilité » (MEGL, 2021, p. 10).

Dirigées par des facilitateurs, lesquels seront sous la supervision du gouvernement provincial, des équipes de transition seront déployées afin d'effectuer la mise en œuvre du processus de refonte.

Par ailleurs, à la suite de la formation des nouveaux districts ruraux, il sera possible d'élire un représentant à l'échelon local, ce qui n'était pas le cas des anciens DSL, si bien que « tous les gouvernements locaux et les districts ruraux seront représentés au conseil des CSR » (MEGL, 2021, p. 2).

Consolidation du rôle des CSR

Parmi les autres changements proposés par la réforme, mentionnons la consolidation du rôle des CSR comme véhicule de collaboration régionale. Outre leur responsabilité en matière d'aménagement

du territoire, les commissions occuperont de nouvelles fonctions, notamment dans les domaines du développement économique et communautaire, de la promotion du tourisme régional, du transport régional et du partage des coûts de l'infrastructure récréative régionale. En outre, les CSR du Sud-Est, de Fundy et de la capitale se verront accorder une orientation sociale supplémentaire « afin de tenir compte des défis critiques posés par une population croissante qui se regroupe dans les grands centres urbains » (MEGL, 2021, p. 22). Le livre blanc prévoit que du « soutien sera fourni par le gouvernement provincial pour s'assurer que les commissions de services régionaux effectuent la transition d'ici le 1^{er} janvier 2023 » (MEGL, 2021, p. 22).

Gouvernance

Au chapitre de la gouvernance, les conseils d'administration des CSR comprendront les maires des gouvernements locaux ainsi qu'un ou des conseillers du comité consultatif du district local. Il est également prévu que des modifications mineures soient apportées au territoire couvert par les commissions.

Financement

Le financement du système de gouvernance locale subira lui aussi des changements. Une première phase d'ajustement concernera l'impôt foncier, une subvention de financement et de péréquation communautaires, des recettes provenant des amendes, des zones d'amélioration des affaires et le financement des élections municipales.

Puis, une seconde phase visera les finances : le taux d'impôt foncier, le coût des routes, les services aux immeubles en copropriété et d'habilitation, le Fonds pour le développement des collectivités du Canada 2024-2034 (taxe sur l'essence), le comité d'évaluation municipale et les possibilités de générer des recettes à l'échelle locale afin de diversifier les sources de revenus des gouvernements locaux.

Aménagement du territoire

En ce qui a trait aux changements proposés par le gouvernement en matière d'aménagement du territoire, ceux-ci concernent essentiellement cinq aspects :

-
- « 1. Présenter des déclarations d'intérêt public⁸;
 2. Promulguer un règlement décrivant le contenu et le processus requis pour adopter un plan régional d'aménagement du territoire;
 3. Introduire de nouvelles exigences locales en matière d'aménagement du territoire;
 4. Mettre en place un nouvel outil d'aménagement du territoire pour répondre aux besoins en matière de logements abordables;
 5. Établir un processus concernant l'emplacement des nouvelles infrastructures provinciales» (MEGL, 2021, p. 26).

Au final, selon le ministre, la réforme « mènera, de manière globale, à une meilleure province en termes de maintien et d'amélioration des services, de focus sur les priorités locales et régionales et de mise à profit des possibilités de développement économique » (MEGL, 2021, p. 1).

4. Impacts de la réforme municipale en matière de développement territorial

D'entrée de jeu, force est de préciser que de manière générale, sauf exception, la réforme a bien été accueillie auprès des différents acteurs territoriaux. Cet accueil favorable est sans aucun doute imputable aux différents processus de consultation et à la transparence de l'information qui ont été mis de l'avant durant toute la démarche.

En l'absence d'un cadre financier, lequel devrait être présenté au cours de l'année 2022, il est difficile pour l'heure de déterminer précisément les impacts de la réforme municipale proposée par le ministre Allain en matière de développement territorial. Néanmoins, il est possible de dégager certains constats.

En premier lieu, force est de reconnaître que cette réforme ne se limite pas à une simple restructuration de l'assiette territoriale du Nouveau-Brunswick. Elle intègre de nouvelles responsabilités à l'égard des CSR en matière de gouvernance, d'aménagement du territoire et de développement économique et communautaire qui sont susceptibles d'influer sur la dynamique de développement de leur région respective. L'ajout d'un échelon entre la localité et la province risque d'avoir des incidences positives en matière de gouvernance.

En second lieu, est-il nécessaire de rappeler qu'un des principaux avantages des fusions municipales est

l'accroissement de leur assiette fiscale, ce qui se traduit par une augmentation de leur rapport de force? Dès lors, les fusions permettront aux anciens DSL d'agir sur la composante économique du développement et de devenir des acteurs clés en matière d'aménagement du territoire. Leur pouvoir d'action sera alors élargi et ils pourront ainsi mieux intervenir sur la gestion et la planification de leur milieu, tout en favorisant – du moins, dans une certaine mesure – les économies d'échelle des municipalités au sein desquelles ils seront incorporés. S'inscrivant à l'échelle du territoire, les plans d'aménagement régionaux proposés dans la réforme correspondront mieux aux diverses réalités de ce dernier, car c'est bien à cet échelon qu'il importe aujourd'hui de concevoir le développement.

Par ailleurs, réduire le nombre de municipalités n'est toutefois pas la panacée aux problèmes structurels qui handicapent sérieusement le développement du Nouveau-Brunswick, comme nous l'avons vu dans la première partie de cet article. Par exemple, les fusions municipales n'ont aucun impact sur l'évolution et la structure de la démographie, de la géographie et de l'économie. En effet, on ne favorise pas la croissance démographique d'une municipalité en la fusionnant avec une autre, car la somme de la population de la nouvelle entité demeure la même que celle des anciennes. Dans certains cas, le nombre d'effectifs peut même diminuer. Nous l'avons bien vu au recensement de 2016, alors que la municipalité régionale de Tracadie, fusionnée en 2013 avec 18 DSL environnants, a accusé une perte de 23 habitants par rapport à 2011. La même situation s'applique à la ville d'Edmundston, fusionnée en 1998 avec les localités de Verret, de Saint-Jacques et de Saint-Basile. Au dernier recensement de 2021, le grand Edmundston totalisait 16 437 habitants, comparativement à 16 761 en 1996. En outre, la fusion de municipalités ne permet pas non plus d'atténuer les effets du vieillissement et encore moins de l'inverser.

Sur le plan géographique, la dispersion de la population, l'éloignement par rapport aux villes et la faiblesse de l'armature urbaine constituent les principales caractéristiques de la structure de peuplement de la province. Cette dispersion annihile la réalisation d'économies d'échelle, en plus d'être la cause d'importantes disparités régionales. La fusion de municipalités ne favorise pas la consolidation du peuplement ni une distribution géographique plus équilibrée de la population, cette dernière demeurant inchangée. Il est peu probable, en effet, que les fusions entraînent des

mouvements migratoires importants et contribuent à ralentir l'émigration des jeunes, phénomène qui affecte les milieux ruraux du Nouveau-Brunswick et en particulier les petites localités rurales.

Si elles sont susceptibles d'augmenter le rapport de force des municipalités, les fusions ne contribuent pas à la création d'emplois ni à la diversification de l'économie. L'économie du Nouveau-Brunswick est essentiellement tournée vers la mise en valeur et la première transformation des ressources, notamment de la forêt et de la pêche. Par contre, la fusion de municipalités peut toutefois contribuer à renforcer la structure économique de certains milieux, surtout si elle est couplée à une politique de développement régional. Sur le plan économique, bien que les fusions risquent de faciliter la réalisation de certains projets, elles sont susceptibles d'accroître les taux de taxation municipale. Il importe aussi de rappeler que les dépenses, en particulier le salaire des personnes élues et des cadres, ont tendance à augmenter avec l'accroissement de la taille démographique des localités (Dugas, 2001).

En ce qui concerne les facteurs intangibles liés au renforcement des capacités, ils peuvent évoluer dans un sens comme dans l'autre et, donc, se répercuter positivement ou négativement sur le processus de développement. Par exemple, les acteurs locaux ne deviendront pas nécessairement des leaders ou des entrepreneurs aguerris parce qu'ils ont fusionné avec leurs pairs du conseil municipal limitrophe. Si des tensions ou un esprit de clocher existaient déjà entre les deux anciennes localités, il est fort probable que ces tensions persisteront, voire s'amplifieront avec le processus de fusion, à moins que soient déployés des mécanismes de résolution de conflits. À l'inverse, le tissu relationnel de deux communautés considérées comme dynamiques, comme c'est le cas dans plusieurs localités de la Péninsule acadienne, est susceptible de se renforcer si un DSL comportant des acteurs proactifs et une municipalité dont les élus locaux sont aussi dynamiques fusionnent. Ainsi, un DSL dynamique qui, avant la fusion, n'avait aucun pouvoir en matière de développement accroît son rapport de force grâce à sa fusion à une municipalité considérée comme dynamique. De plus, une telle fusion est susceptible de favoriser l'établissement de partenariats pour des localités qui, par le passé, n'étaient pas habituées à travailler ensemble, ce qui renforce du coup le capital social et la capacité d'agir de cette nouvelle entité. En même temps, le sentiment

identitaire et le capital social des individus attachés à leur milieu d'origine risquent d'être mis à mal avec la fusion de localités.

En favorisant une meilleure concertation entre les différents acteurs impliqués en matière de développement, la réforme risque d'avoir un effet particulièrement bénéfique sur ce facteur incontournable du développement, car les CSR nous apparaissent des acteurs de première ligne en ce domaine. Grâce à la réforme, qui permettra de réunir autour d'une même table de nouveaux acteurs du développement, les commissions sont appelées à accroître leur rôle en matière de partenariats et de réseautage. En outre, dans un contexte où plusieurs petites localités et DSL font face à un problème de relève et/ou au syndrome du TLM (« toujours les mêmes qui s'impliquent »), les fusions sont susceptibles d'atténuer ces difficultés et, donc, de favoriser un plus grand roulement et une meilleure représentativité des personnes élues au sein des conseils municipaux. Dès lors, il apparaît indéniable que la réforme aura des impacts positifs sur le renforcement des capacités des différents intervenants locaux et régionaux.

5. Prochaines étapes en vue de maximiser les retombées de la réforme

Une des principales forces de cette réforme réside dans l'attribution de nouvelles responsabilités (tourisme, développement économique et sociocommunautaire, transport collectif, partage des coûts des infrastructures récréatives) accordées aux CSR, lesquelles deviendront les chefs de file en matière d'aménagement et de développement territorial.

À court terme, il importe de leur accorder les ressources, les outils et les moyens nécessaires de manière à ce qu'elles soient en mesure d'accomplir leurs nouvelles fonctions en matière de développement, ce qui passe par la mise en œuvre d'un processus de décentralisation. Celui-ci doit se faire dans une optique de réduire les disparités régionales et d'éviter les chevauchements afin de favoriser la créativité, l'entrepreneuriat et la formation d'entreprises, mais aussi de s'assurer que les interventions de développement des CSR puissent se calquer sur leurs orientations en matière d'aménagement du territoire.

Cette décentralisation passe inévitablement par un transfert de pouvoirs et de responsabilités du gouvernement provincial vers les CSR; par l'octroi d'enveloppes budgétaires suffisantes et adéquates qui permettront d'accumuler du capital de risque et de mettre en œuvre des projets de développement; et par la possibilité qu'elles puissent taxer les nouvelles municipalités qui en feront partie de manière à renforcer leur autonomie.

Puisque la réforme n'est pas en mesure d'infléchir les tendances lourdes liées aux facteurs structurels, des actions musclées doivent être déployées, notamment au chapitre de la démographie et de l'aménagement du territoire, de manière à stimuler le développement. Sur le plan économique, il convient de déployer des actions qui favoriseront l'éclosion d'initiatives et de projets tournés vers la deuxième ou la troisième transformation des ressources ainsi que l'élaboration de créneaux spécifiques qui permettront au Nouveau-Brunswick de se démarquer, particulièrement dans un contexte de mondialisation (Porter, 1999).

Étant donné que les CSR se verront attribuer un rôle en matière de développement communautaire, il nous apparaît nécessaire que leurs actions soient appuyées par une stratégie qui fera la promotion de l'économie sociale, ce qui pourra contribuer à renforcer les capacités des acteurs locaux et régionaux à agir sur leur propre développement (Caissie et Simard, 2021). De concert avec la Fondation de l'innovation du Nouveau-Brunswick, cette stratégie pourrait être chapeautée par le gouvernement provincial, mais gérée par les CSR, qui s'en verraient attribuer les fonds afin de soutenir les projets émanant du milieu.

Il est aussi impératif que leurs interventions soient modulées aux diverses réalités géo-socio-économiques des différentes localités comprises au sein de leur territoire. Pour ce faire, le gouvernement du Nouveau-Brunswick pourrait, à l'instar de celui du Québec, élaborer un indice de vitalité économique (IVÉ) de manière à accorder une attention particulière aux milieux fragiles. À cet égard, les CSR situées au nord de la province, notamment celle de Restigouche, ainsi que les petites localités rurales devraient, en raison des nombreux problèmes auxquels ces milieux font face, être considérées comme des zones prioritaires d'intervention (Simard, 2016; Laplante et Simard, 2013). Il en est de même du

comté de Kent qui devrait lui aussi se voir accorder un statut particulier. En effet, bien qu'il se situe au sud de la province, ce dernier présente des caractéristiques géo-économiques similaires à celles des comtés du nord.

En matière d'aménagement du territoire, il devient crucial de faire contrepoids aux obstacles structurels liés à la géographie du Nouveau-Brunswick, lesquels annihilent les efforts des acteurs sociaux dans leur marche vers le développement. Il s'agirait, par exemple, comme le propose le géographe Clermont Dugas à l'échelle des régions périphériques du Québec, de promouvoir un meilleur équilibre de l'armature urbaine, ce qui nécessite la consolidation de foyers structurants aptes à servir de pôles de rétention de la population, de façon à ce que chaque nouvelle localité soit à moins de 20 kilomètres d'une ville (Dugas, 2002; Dugas, 1983). Encore ici, un statut particulier devrait être accordé à des villes en forte décroissance démographique et aux prises avec une certaine précarité économique. Nous pensons, entre autres, à Shippagan, à Campbellton et à Bathurst⁹. La mise en place d'ententes intermunicipales de services locaux et régionaux, telle qu'elle est suggérée dans le livre blanc, constitue également un excellent outil d'aménagement du territoire puisque la mise en commun des ressources permettrait de mieux répartir le financement d'infrastructures.

Sur le plan démographique, il est devenu urgent d'élaborer une politique de croissance démographique forte. Celle-ci devra mettre l'accent sur trois moyens, à savoir :

1. l'augmentation du taux de fécondité en favorisant une meilleure conciliation travail/famille, en bonifiant les programmes de congés parentaux et en consolidant les programmes existants (p. ex. : *Je reviens! J'y reste!* et *Municipalités amies des aînés*);
2. la mise en place de mesures destinées à encourager les migrations en élaborant une stratégie de rapatriement des jeunes et des personnes âgées, soit en créant des emplois qui répondront mieux à leur aspiration ou en renforçant l'armature de services afin de permettre aux aînés de demeurer au sein de leur communauté le plus longtemps possible de manière à inverser la trajectoire des courants migratoires (du sud vers le nord, plutôt que l'inverse), ce qui nécessite le

- déploiement de diverses formes d'incitatifs fiscaux;
- la stimulation de l'immigration (notamment francophone) en augmentant les seuils en vigueur et en déployant les conditions nécessaires en vue d'attirer les personnes immigrantes dans les petites villes de la province ainsi qu'en milieu rural, ce qui passe indubitablement par une stratégie de régionalisation de l'immigration.

Conclusion

Bien que certains regroupements ne fassent pas l'unanimité, la réforme municipale du gouvernement du Nouveau-Brunswick a généralement été accueillie favorablement auprès des diverses instances locales et régionales de la province. Dépassant largement une refonte de l'assiette territoriale, elle constitue un pas dans la bonne direction pour favoriser un développement plus harmonieux de la province, notamment en raison des nouvelles responsabilités accordées aux CSR, mais aussi du découpage suggéré afin d'éviter le fractionnement de cette dernière.

Toutefois, pour atteindre cet objectif, le gouvernement doit s'appuyer sur une stratégie globale qui

agira sur les facteurs structurels qui freinent le développement de la province et sur lesquels les acteurs locaux et régionaux n'ont que très peu d'emprise, tout en mettant l'accent sur ces derniers de manière à renforcer leurs capacités d'agir. Il importe donc de considérer le développement territorial dans sa globalité, soit dans ses dimensions sociale, économique, géographique, culturelle et environnementale.

Puisque le Nouveau-Brunswick, à l'instar des autres provinces canadiennes, se distingue par des écarts de développement qui varient selon les localités, les catégories de milieux et les régions, il importe d'accorder une attention particulière aux espaces les plus vulnérables par le déploiement d'une politique de développement régional afin d'améliorer la qualité de vie des individus qui habitent ces milieux fragiles. Il s'agit d'une condition essentielle en vue de promouvoir un développement territorial durable.

C'est dans cet esprit que la réforme municipale proposée par le ministre Allain pourra donner son maximum de potentiel et ainsi atténuer les fortes disparités locales et régionales qui persistent au sein de cette province de l'Est du Canada.

NOTES

- Au Nouveau-Brunswick, les DLS sont des entités territoriales dont les frontières correspondent généralement à celles des paroisses. Dénudés de pouvoir, ils possèdent un comité consultatif qui travaille en collaboration avec le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Leurs responsabilités se limitent habituellement au service d'incendie, au ramassage des déchets et à l'éclairage des rues.
- Au moment de la rédaction de cet article, seules les données populationnelles du recensement de 2021 de Statistique Canada étaient disponibles.
- En fait, seulement trois provinces ont une densité démographique supérieure à celle du Nouveau-Brunswick. Il s'agit de l'Île-du-Prince-Édouard (27,2 hab./km²), de la Nouvelle-Écosse (18,4 hab./km²) et de l'Ontario (15,9 hab./km²).
- Ce nombre grimpe à 208 en incluant les DSL.
- Les comtés du sud comprennent Saint-Jean, Charlotte, Sunbury, Queens, Kings, Albert, Westmorland et Kent, tandis que ceux du nord sont Northumberland, York, Carleton, Victoria, Madawaska, Restigouche et Gloucester.
- Dans cet article, est définie comme rurale, toute entité géographique dont la population est inférieure à 2 500 habitants.
- Les 12 commissions de services régionaux sont des instances qui offrent aux municipalités, aux communautés rurales et aux DLS de leur région respective des services en matière d'élimination des déchets solides, de planification régionale des mesures d'urgence, d'urbanisme, de collaboration régionale en ce qui a trait aux services de police et d'aménagement régional.
- Ces déclarations permettront « de fournir des directives sur des questions précises comme l'utilisation des terres agricoles, la mise en valeur des ressources naturelles, les modes de peuplement et les changements climatiques » (MEGL, 2021, p. 2).
- Le recensement de 2021 a révélé une légère croissance démographique de ces villes entre 2016 et 2021. Toutefois, il semble s'agir d'un phénomène conjoncturel, car celles-ci ont été en très forte décroissance démographique entre 1981 et 2016.

RÉFÉRENCES

- Caissie, A. et Simard, M. (2021). Mutations structurelles et contribution de la culture des petits fruits au développement territorial durable : le cas de la Péninsule acadienne au Nouveau-Brunswick. *Organisations & Territoires*, 30(1), 131-142. <https://doi.org/10.1522/revueot.v30n1.1295>
- Dugas, C. (1983). *Les régions périphériques : un défi au développement du Québec*. PUQ.
- Dugas, C. (1994). Le sous-développement régional. Dans F. Dumont, S. Langlois et Y. Martin (dir.), *Traité des problèmes sociaux* (p. 103-126). Institut québécois de recherche sur la culture.
- Dugas, C. (1996). *L'espace rural canadien*. PUQ.
- Dugas, C. (2001). Regard critique sur les fusions municipales. *Organisations & Territoires*, 10(1), 25-33.
- Dugas, C. (2002). Une stratégie de renforcement des petits centres ruraux. *Organisations & Territoires*, 11(1), 11-16. <https://doi.org/10.1522/revueot.v11n1.820>
- Finn, J.-G. (2008). *Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables : plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. Rapport sur l'avenir de la gouvernance locale*. Commission sur la gouvernance locale. <https://www.deslibris.ca/ID/216201>
- Jean, B. (2008). Le développement territorial : une discipline scientifique émergente. Dans G. Massicotte (dir.), *Sciences des territoires : perspectives québécoises* (p. 283-313). PUQ.
- Jean, B. (2012). Les territoires ruraux au Québec : vers un modèle de développement territorial durable. *Revue d'économie régionale et urbaine*, 4, 649-671. <https://doi.org/10.3917/reru.124.0649>
- Jean, B. (2015). Le développement territorial durable : une nouvelle approche de développement rural. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 33, 115-127. <https://doi.org/10.5380/dma.v33i0.39942>
- Kennedy, G. et Simard, M. (s. d). Nouveau-Brunswick. Dans *Encyclopædia Universalis* [en ligne]. <http://www.universalis-edu.com/eu1.proxy.openathens.net/encyclopedie/nouveau-brunswick>
- Landry, M. (2015). *L'Acadie politique : histoire sociopolitique de l'Acadie du Nouveau-Brunswick*. PUQ.
- Laplante, P. et Simard, M. (2013). Les enjeux et les défis du développement territorial durable dans une région à problèmes : le cas du comté de Restigouche au Nouveau-Brunswick. *Revue de l'Université de Moncton*, 44(1), 111-143. <https://doi.org/10.7202/1029305ar>
- Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux (MEGL). (2021). *Unir nos efforts pour bâtir des communautés dynamiques et viables* [livre blanc]. Gouvernement du Nouveau-Brunswick. <https://www2.snb.ca/content/dam/gnb/Corporate/Promo/localgovreform/docs/Livre-Blanc-FR-Web.pdf>
- Porter, M. (1999). *La concurrence selon Porter*. Éditions Village mondial.
- Proulx, M.-U. (2019). *Splendeurs, misères et ressorts des régions : vers un nouveau cycle de développement régional*. PUQ.
- Simard, M. (2016). Les petites localités rurales de l'Atlantique : une analyse sous l'angle de la fragilité et de la fragilisation territoriale. *Revue de l'Université de Moncton*, 47(1), 101-135. <https://doi.org/10.7202/1039048ar>
- Simard, M. (2018). *Le JAL : un demi-siècle de luttes et de débats. Bilan et perspectives nouvelles d'une expérience de développement communautaire en milieu rural fragile*. Éditions du GRIDEQ.
- Statistique Canada. Statistique Canada. Tableau 98-10-0001-01 Chiffres de population et des logements : Canada, provinces et territoires. [en ligne] <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-402-x/2012000/chap/geo/tbl/tbl06-fra.htm>