

ÉCOLE NATIONALE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
(ENAP)

Projet en organisation
Optimisation des structures – Élection du préfet au suffrage universel

PRÉSENTÉE À :

MADAME MAUDE MARQUIS-BISSONNETTE
Conseillère académique

MONSIEUR BENOÎT LAUZON
Préfet de la MRC de Papineau

PAR :

ROXANNE LAUZON

LE 24 JUIN 2024

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	iv
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....	iv
RÉSUMÉ.....	v
INTRODUCTION.....	1
1. CONTEXTE ORGANISATIONNEL ET MANDAT.....	5
2. PROBLÉMATIQUE ET CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES.....	9
2.1 Visibilité des MRC.....	10
2.2 Communication et participation citoyenne.....	10
2.3 Légitimité et disponibilité du préfet élu au suffrage universel.....	12
2.4 Vision régionale de développement.....	13
2.5 Prise de décision au conseil des maires.....	14
3. MÉTHODOLOGIE.....	15
4. RÉSULTATS ET ANALYSE.....	20
4.1 Présentation des résultats obtenus concernant les structures..... Des MRC	20
4.2 Présentation des résultats obtenus concernant l'impact du préfet..... élu au suffrage universel sur les structures des MRC	28
4.3 Analyse des résultats sur les structures des MRC.....	33
4.3.1 Comparaison entre les structures des MRC participantes.....	34
4.3.2 Comparaison entre les structures des MRC participantes et... la MRC de Papineau	37
4.3.3 Identification des principaux constats.....	38
5. RECOMMANDATION ET PISTES DE SOLUTIONS.....	40
CONCLUSION.....	47
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXES	
ANNEXE 1	Organigramme des commissions et des comités de la MRC de Papineau
ANNEXE 2	Cadre de référence des commissions et des comités de la MRC de Papineau

ANNEXE 3	Organigramme de la structure administrative de la MRC de Papineau
ANNEXE 4	Questionnaire d'entrevue
ANNEXE 5	Tableau – Compilation des données – Structures décisionnelle, consultative et administrative des MRC participantes
ANNEXE 6	Tableau – Compilation des données – Impacts sur les structures des MRC

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Liste des MRC participantes et leurs caractéristiques (CMQ, 2022, p. 61-65)	Page
Tableau 2	Sommaire des données recueillies sur les structures des MRC participantes	Page

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AEQ	Programme « Accès Entreprise Québec »
CMQ	Commission municipale du Québec
CREDDO	Conseil régional de l’environnement et du développement durable de l’Outaouais
FLI	Fonds local d’investissement
FLS	Fonds local de solidarité
FQM	Fédération québécoise des municipalités
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l’Habitation
MRC	Municipalité régionale de comté
ODO	Observatoire de développement de l’Outaouais
PDZA	Plan de développement de la zone agricole
SRQ	Solidarité rurale du Québec
TNO	Territoire non organisé
UMQ	Union des municipalités du Québec

RÉSUMÉ

Au Québec, les entités municipales sont considérées comme des gouvernements de proximité, lesquels détiennent des compétences dans divers domaines dans le but, notamment d'assurer la gestion d'un territoire et l'offre de services aux citoyennes et aux citoyens. À cet égard, plusieurs types d'entités existent au sein de ce milieu dont les municipalités régionales de comté (MRC). Dans le cadre du présent projet, la MRC se situe au cœur des travaux réalisés. Le conseil des maires est l'instance qui détient tous les pouvoirs d'une MRC. Ce dernier est présidé par le préfet, lequel est élu soit par les membres du conseil soit au suffrage universel. Une MRC est également composée de différentes structures c'est-à-dire décisionnelle, consultative et administrative.

Depuis 2001, le choix du mode d'élection est devenu possible grâce à une décision du gouvernement du Québec conformément à l'article 210.29 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. Cette décision s'inscrivait dans un contexte où le gouvernement du Québec souhaitait consolider le rôle des MRC et favoriser la sensibilisation des citoyens aux enjeux régionaux. Plusieurs MRC ont choisi de réaliser ce changement. La MRC de Papineau a pris la décision récemment d'élire son préfet au suffrage universel lors des élections municipales prévues en novembre 2025. Afin d'optimiser l'impact du préfet élu au suffrage universel pour la MRC et de favoriser la transition entre les deux modes d'élection, le présent projet vise à évaluer les effets du préfet élu au suffrage universel sur les structures de la MRC. Effectivement, cette évaluation se réalisera par l'entremise d'une étude de cas auprès de cinq MRC au Québec qui ont un préfet élu au suffrage universel.

À la lumière de l'analyse effectuée et des données recueillies, plusieurs constats ont été ciblés. Peu d'impacts sont observés sur les structures en tant que tel, mais plutôt, sur le processus décisionnel du conseil des maires, les tâches réalisées par le personnel et l'harmonisation des interventions de la MRC avec les besoins et les réalités du milieu. Des recommandations et des pistes de solutions sont émises concernant, notamment l'encadrement des structures, les outils favorisant la participation citoyenne et l'ajustement des tâches de certains postes stratégiques. Nul doute que la personnalité, la disponibilité et la neutralité du préfet élu au suffrage universel ont des effets significatifs sur les travaux réalisés par lesdites structures ainsi que sur le rayonnement et la promotion d'une MRC auprès, entre autres, des citoyennes et des citoyens du territoire.

INTRODUCTION

Historiquement, les corporations de comté ont été mises en place dans le cadre de la création des premières institutions municipales du Québec en 1855 (Gouvernement du Québec, 2019, p. 7)¹. Les municipalités régionales de comté (MRC) leur ont succédé conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée par le gouvernement du Québec en 1979. À ce moment, celles-ci ont été mandatées pour s'occuper de l'aménagement du territoire principalement (Gouvernement du Québec, 2019, p. 7). En vertu de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, une MRC est une entité administrative regroupant toutes les municipalités d'un même territoire d'appartenance.

Depuis leur création, les responsabilités et les pouvoirs confiés aux MRC se sont accrus par le biais de diverses compétences définies par différentes lois et réglementations applicables, notamment en ce qui a trait à la gestion des cours d'eau, la gestion des matières résiduelles, la sécurité incendie ainsi que la planification des zones agricoles (Caron De Montigny et al., 2022, p. 124). Ces compétences permettent, notamment à une MRC de développer une expertise et de prendre des décisions en la matière. Chaque entité municipale intervient en fonction de ses domaines de compétence et répond aux besoins de sa clientèle. Au cours des années, les municipalités locales ont pu déléguer des compétences aux MRC afin que ces dernières puissent leur offrir des services. Les MRC sont devenues des coopératives de services auprès des municipalités de leur territoire conformément à la Politique de consolidation des institutions locales introduite par le ministre Trudel en 1996 (MAMH, 2019, p. 8).

En fait, l'éventail des compétences d'une MRC se déclinent en fonction de deux volets soit les compétences obligatoires et les compétences facultatives. Concernant les compétences obligatoires, celles-ci ont issues de lois et de règlements et doivent être appliquées par la MRC. À titre d'exemples, une MRC doit adopter et maintenir un schéma d'aménagement et de développement, préparer les rôles d'évaluation foncière et réaliser le processus de vente des immeubles pour défaut de paiement de taxes (Gouvernement du

¹ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf

Québec, 2019, p. 10-15)¹. Au fil des ans, le gouvernement du Québec a ajouté de nouvelles compétences aux MRC, entre autres, en relation avec l'élaboration d'un plan régional des milieux humides et hydriques ainsi qu'un plan climat.

Quant aux compétences facultatives, elles peuvent être confiées à une MRC par les municipalités locales qui la composent ou une entité gouvernementale. À cet égard, plusieurs municipalités locales choisissent de déléguer leurs compétences puisqu'elles ne détiennent pas les ressources ou l'expertise pour assumer ces dernières. La MRC de Papineau regroupe vingt-cinq (25) municipalités locales sur son territoire. Celles-ci ont des réalités et des besoins différents. Malgré l'opportunité offerte par le gouvernement du Québec au début des années 2000 quant à la réorganisation municipale (ou fusion), celle-ci ne s'est pas concrétisée en milieu rural. Le regroupement de services ou le partage de ressources sont principalement les solutions envisagées par les municipalités locales pour respecter leurs obligations et leurs responsabilités.

Grâce à la conclusion d'une entente intermunicipale, les municipalités locales peuvent déléguer une compétence à une MRC. Cette dernière peut également déclarer sa compétence dans un domaine ou une partie de domaine avec ou sans droit de retrait des municipalités locales concernées selon ledit domaine visé. La prévention des risques incendie élevés et très élevés, le transport adapté et collectif ainsi que le déploiement et l'entretien d'un réseau de fibre optique sont des exemples de compétences facultatives pouvant être confiés à une MRC. Conformément aux demandes des associations municipales provinciales, le gouvernement du Québec mise sur les gouvernements de proximité et leur attribue de nouvelles compétences. Conséquemment, les MRC, appuyant leurs municipalités locales, sont vouées à assumer des compétences additionnelles. Puis, certains ministères proposent des ententes aux MRC afin qu'elles assurent certaines compétences. La gestion des baux de villégiature et des terres publiques intra-municipales représente une compétence facultative cédée aux MRC intéressées par le ministère des Ressources naturelles et des Forêts.

La réalité des MRC peut être très différente les unes par rapport aux autres. Plusieurs facteurs peuvent influencer leur situation, notamment en ce qui a trait au nombre de municipalités et la présence d'une ville-centre sur leur territoire, à leur superficie ainsi qu'à leur nombre de compétences (Commission municipale du Québec, 2022, p. 11).

Effectivement, les lettres patentes des MRC et la répartition des votes au sein du conseil des maires prévue à ces dernières peuvent avoir un impact significatif sur la prise de décisions, notamment celles liées aux compétences. Une ville centre au sein du conseil détient généralement un nombre de votes supérieur aux autres municipalités locales en raison de sa population, laquelle représente la municipalité la plus peuplée d'un territoire d'une MRC (CMQ, 2022, p. 11). De plus, le nombre de municipalités locales représentées au sein d'un conseil des maires peut influencer les décisions prises en raison, entre autres, de leurs réalités diversifiées et leurs besoins parfois divergents. Le consensus dans le cadre de la prise de décision peut devenir un défi de taille pour une MRC. Soucy (2002, p. 9) confirme que les MRC ont des caractéristiques et des problématiques diversifiées, et qu'à cet effet, il était opportun, dans le cadre de la réorganisation municipale, d'adapter les modalités et les échéanciers à leurs contextes.

Par ailleurs, la gouvernance d'une MRC est assurée par le conseil des maires, lequel est composé des maires des municipalités locales situées sur son territoire. Les décisions sont prises par le conseil de la MRC par le biais d'un règlement ou d'une résolution. Généralement, la décision doit être prise par le biais de la double majorité c'est-à-dire les voix exprimées par les membres du Conseil et le total des populations attribuées aux représentants qui ont exprimé leur voix. Pour constater un vote positif, plus de la moitié du total des populations attribuées aux représentants et la majorité des voix de ces derniers doivent être obtenus (LAU, article 201). Outre le conseil des maires, ce dernier peut confier certains pouvoirs à un comité administratif par l'entremise de l'adoption d'un règlement de délégation de pouvoirs, le tout en conformité avec la Loi et la réglementation applicables. Le conseil de la MRC peut également former des comités, des commissions ou des tables en adoptant une résolution, laquelle précise, notamment le mandat confié et la composition de l'instance. Les instances formées doivent faire part de leurs travaux auprès des membres dudit conseil. Elles ne détiennent aucun pouvoir décisionnel.

Le préfet préside les séances du Conseil des maires. Tel que mentionné par la Commission municipale du Québec (2022, p. 19), le préfet détient un droit de surveillance, d'investigation et de contrôle sur les activités de la MRC. Son rôle et ses responsabilités sont similaires à ceux d'un maire d'une municipalité locale, notamment en ce qui a trait à l'attestation des résolutions, des règlements, des procès-verbaux ainsi que les suivis assurés

en relation avec les décisions prises par le conseil (CMQ, 2022, p. 19). Grâce à l'adoption de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* en juin 2001 (Projet de loi numéro 29), deux modes d'élection du préfet sont mis à la disposition des MRC soit l'élection par les pairs et l'élection au suffrage universel (Caron De Montigny et al., 2022, p. 130). Effectivement, conformément à l'article 210.29 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, un préfet peut être élu parmi les membres du conseil à tous les deux ans, lesquels sont les maires de chaque municipalité locale situées sur le territoire de la MRC. Dans ce contexte, le préfet, pour être élu, doit promouvoir sa candidature auprès des maires du territoire. Son intervention est particulièrement axée sur les enjeux et les besoins des municipalités locales.

Comparativement à ce mode d'élection, le mandat d'un préfet élu au suffrage universel est d'une durée de quatre ans considérant qu'il s'arrime aux élections municipales conformément à la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités*. Il est ainsi élu par les citoyennes et les citoyens du territoire de la MRC. En conséquence, le préfet doit prendre en compte dans le cadre de ses interventions des besoins, des défis et des réalités de l'ensemble du territoire, et ce, pour toutes les clientèles c (individus, entreprises, municipalités locales, partenaires, etc.).

En se référant à la réforme initiée durant les années 2000, le gouvernement visait, notamment à renforcer le rôle des MRC, à réviser le mode d'élection des dirigeants des MRC et à permettre aux citoyens d'exprimer leurs besoins et se prononcer sur les enjeux d'un territoire de MRC. En ce sens, cette réforme visait également à assurer une équité et la qualité des services rendus aux citoyennes et aux citoyens, et ce, à moindre coût (Gouvernement du Québec, 2000, p. 95)². Selon Caron De Montigny et al. (2022, p. 142-143), la mise en place de cette réforme ne semble pas avoir eu des effets sur les modes de fonctionnement des MRC.

Dans le cadre du présent projet, il est opportun d'approfondir ces constats en évaluant les effets d'un préfet élu au suffrage universel sur les structures décisionnelle, consultative et administrative d'une MRC. Si nous désirons optimiser l'impact de ce mode

² https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/historique/reorganisation_loi170/livre_blanc.pdf

d'élection pour une MRC et atteindre les objectifs escomptés initialement par ladite réforme, il est opportun de réaliser une étude de cas auprès de MRC au Québec qui ont un préfet élu au suffrage universel afin de constater la situation par l'entremise d'observations.

1. CONTEXTE ORGANISATIONNEL ET MANDAT

Historique sur la MRC de Papineau

D'entrée de jeu, il est pertinent de présenter la MRC de Papineau puisqu'il s'agit de l'organisation au sein de laquelle le présent projet sera développé. Celle-ci est une entité municipale, et plus spécifiquement nommée « Municipalité régionale de comté » (MRC). Elle a été créée en 1983 conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Elle réunit vingt-cinq (25) municipalités locales sur son territoire parmi lesquelles 26 280 personnes y habitent (MAMH, 23 mars 2024). Elle représente la MRC qui a le plus de municipalités sur son territoire au Québec (CMQ, 2022, p. 65). La MRC de Papineau est située dans la région de l'Outaouais au centre d'un triangle liant les villes de Montréal, Gatineau ainsi que Mont-Tremblant et représente une superficie de 3 318,54 km². Plusieurs secteurs économiques contribuent à son développement, notamment l'agroalimentaire, le tourisme, la foresterie et la culture.

Conformément à diverses lois et ententes, des compétences obligatoires lui sont confiées, entre autres, en matière d'évaluation foncière, d'aménagement du territoire et de vente des immeubles pour défaut de paiement de taxes. Elle agit aussi à titre de coopérative de services auprès de ses membres, c'est-à-dire les municipalités locales, en fonction de compétences facultatives qui lui sont déléguées sur différents domaines tels que la formation des pompiers, le transport collectif et la gestion des matières résiduelles. Puis, en vertu d'ententes conclues avec le gouvernement du Québec, elle offre des services et des subventions, principalement en ce qui a trait au développement local et régional, à des organismes sans but lucratif, des entreprises, des particuliers et des partenaires de son territoire.

En référence aux articles 210.25 et suivants de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, une MRC doit nommer un préfet, lequel préside le Conseil des maires et le Comité administratif de l'organisation. À cet égard, le Conseil des maires, composé des

vingt-cinq maires des municipalités locales, est l'instance décisionnelle de la MRC. Ce dernier a confié des pouvoirs au Comité administratif, entre autres, lequel réunit cinq membres du Conseil incluant le préfet. Depuis sa création, la MRC de Papineau a toujours élu son préfet conformément à l'article 210.26 de ladite loi c'est-à-dire parmi les membres du Conseil.

Les structures de la MRC de Papineau

Actuellement, la MRC de Papineau détient trois instances au sein de sa structure décisionnelle soit le Conseil des maires, le Comité administratif et le Comité d'investissement, lequel prend des décisions sur les prêts et les subventions à accorder aux entreprises du territoire conformément aux fonds disponibles et aux modalités des programmes gérés. En 2018, une révision de sa structure consultative a été réalisée dans le but, notamment de réduire le nombre d'instances. À cet égard, une MRC peut former des commissions, des comités ou des tables pour traiter de dossiers stratégiques, lesquels ne détiennent qu'un pouvoir de recommandation (CMQ, 2022, p. 19).

La MRC de Papineau s'est dotée d'un organigramme établissant les liens entre la structure décisionnelle et la structure consultative, lequel est joint à l'annexe 1 du présent document. Pour bien définir le rôle de ces instances consultatives, un cadre de référence a également été élaboré (Annexe 2), lequel précise, notamment le mandat des commissions et des comités, le rôle et les responsabilités président, du vice-président, des membres ainsi que des employés de la MRC. La présidence et la vice-présidence des commissions sont assumées par des membres du Conseil afin d'établir un lien de communication entre ledit Conseil et la structure consultative. En ce sens, lors des séances du Conseil, les personnes assumant ces fonctions rapportent les recommandations émises ainsi que les dossiers traités durant les rencontres des commissions. Celles-ci sont composées majoritairement de membres du Conseil des maires. Au sein de certaines d'entre elles, des représentants des municipalités locales (direction générale, direction du service de sécurité incendie, etc.) y siègent.

Ainsi, la MRC de Papineau a maintenant cinq commissions sous les thèmes suivants, lesquelles sont composées majoritairement de membres du Conseil :

- Aménagement du territoire, ressources naturelles et environnement;

- Développement du milieu (culture, développement social, loisirs, etc.);
- Développement économique (agriculture, tourisme, développement industriel et commercial, etc.);
- Sécurité publique, incendie et civile;
- Transports (transport collectif, voirie locale, réseau cyclable, etc.).

Au besoin, des comités sont formés pour traiter des dossiers stratégiques ciblés, lesquels sont composés majoritairement d'intervenants du milieu. Le Conseil y est représenté par un ou deux membres. La biodiversité, le développement touristique et la culture sont des exemples de dossiers stratégiques identifiés. Dans le cas des comités, ces derniers émettent des avis qui seront soumis aux dites commission pour recommandation au Conseil des maires.

Quant à la structure administrative, la MRC de Papineau compte vingt-neuf employés au sein de sa structure administrative. Celle-ci est subdivisée en trois services soit le Service administrative (11 membres), le Service de l'aménagement du territoire (8 membres) et le Service de développement du territoire (10 membres). L'organigramme illustrant la structure administrative est jointe au présent document à l'annexe 3. Présentement, trois membres de l'équipe sont mis à la disposition du préfet sur une base régulière afin de le soutenir dans le cadre de ses diverses fonctions, lesquelles se répartissent entre la municipalité locale (mairie), la MRC (préfet) et certaines associations provinciales (Fédération québécoise des municipalités ainsi que l'Union des municipalités du Québec). Ses membres sont la direction générale, l'agente de communication et la coordonnatrice administrative.

En route vers l'élection

À la suite des dernières élections municipales tenues en 2021, la composition du Conseil des maires de la MRC de Papineau a changé considérablement. En effet, douze nouveaux membres ont intégré le Conseil des maires de la MRC à la suite des dites élections municipales. Ce changement a engendré une nouvelle vision des maires concernant le mode d'élection du préfet. Au cours du printemps 2022, la MRC de Papineau a octroyé un mandat à une consultante afin de réaliser une analyse sur les deux modes d'élection. Son rapport a été déposé auprès du Conseil le 19 octobre 2022. Considérant que l'aspect

financier d'une telle décision est un facteur déterminant dans le cadre de la prise de décision, le Conseil des maires a mandaté une firme pour réaliser une analyse financière sur le mode d'élection du préfet au suffrage universel, laquelle a été présentée auprès des membres du Conseil le 17 mai 2023. À ce moment, ledit Conseil a adopté une résolution confirmant son intention de changer de mode d'élection du préfet et a mandaté la direction générale pour préparer le projet de règlement prévu à l'article 210.29.1 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*. En conformité avec la Loi, le règlement, à la suite de l'adoption du projet de règlement par le conseil des maires, ne peut être abrogé. Donc, la décision est irréversible. Ce fait est également très important dans le cadre de la prise de décision du Conseil.

Ainsi, l'avis de motion et le projet de règlement ont été déposés lors de la séance du Conseil des maires tenue le 22 novembre 2023. Conformément au processus établi par la Loi, ledit projet a été présenté pour adoption durant la séance du Conseil tenue le 20 décembre dernier, lequel a été adopté à la majorité. La direction générale doit donc à partir de maintenant entamer les démarches visant la tenue des élections du préfet au suffrage universel prévue en novembre 2025. Considérant que la MRC de Papineau a maintenu le même fonctionnement depuis sa création, à l'exception de quelques ajustements, il y a lieu d'évaluer l'impact de ce nouveau mode d'élection sur les diverses structures de la MRC soit les structures décisionnelle, consultative et administrative.

Mandat visé dans le cadre du projet

À cet égard, puisque la MRC de Papineau a choisi de changer son mode d'élection du préfet, le but premier de la présente démarche est d'optimiser l'impact du préfet élu au suffrage universel au sein de la MRC de Papineau. Effectivement, conformément aux éléments soulevés dans l'étude réalisée par Marquis-Bissonnette (2022, p. 18-25), le préfet élu au suffrage universel ne détient que cette fonction, et par conséquent, travaille à temps plein. Il peut également attirer l'attention de la population sur les enjeux du territoire et favoriser leur intérêt à l'égard des dossiers traités par la MRC (Marquis-Bissonnette, 2022, p. 19-25). Il est donc opportun de prévoir les ressources humaines requises et les mécanismes de consultation citoyenne à privilégier pour favoriser le rayonnement de la MRC et optimiser l'impact du préfet élu au suffrage universel sur l'organisation ainsi que

le territoire. Ainsi, devons-nous apporter des ajustements aux structures existantes afin d'atteindre le but escompté ? Afin de répondre à ce questionnement, il devient donc pertinent de réaliser le projet.

Effectivement, la décision prise récemment par le Conseil des maires influencera considérablement les interventions politiques et administratives de la MRC puisqu'il s'agit d'un changement majeur et définitif. À cet effet, conformément à l'article 210.29.1 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale* (RLRQ c. O-9), le règlement décrétant l'élection du préfet au suffrage universel et adopté par une MRC ne peut pas être abrogé. Ainsi, les principaux objectifs visés par le biais du présent exercice sont les suivants :

- a. Optimiser l'impact de ce nouveau mode d'élection du préfet pour la MRC et les municipalités locales qui la composent sous l'angle de ses structures ;
- b. Favoriser une transition entre les deux modes d'élection efficace, planifiée et adaptée aux diverses réalités (membres du Conseil, administrations municipales, employés, etc.).

2. PROBLÉMATIQUES ET CONSIDÉRATIONS THÉORIQUES

Dans le cadre de la présente section, une présentation de la revue de littérature sera effectuée. Il est toutefois pertinent d'indiquer que, malgré une recherche exhaustive, ce sujet est peu documenté. Tel qu'indiqué par Caron De Montigny et al. (2022, p. 129), la réforme mise en place par le biais de la *Loi modifiant diverses dispositions législatives en matière municipale* (Projet de loi 29, adoptée en juin 2001) et la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités régionales de comté* (Projet de loi 77, adoptée en décembre 2002) visait, notamment à faire connaître les MRC auprès des citoyennes et des citoyens ainsi que leur permettre de s'exprimer sur les enjeux territoriaux. Il était également question de démocratiser le palier supramunicipal et de renforcer le rôle des MRC. À cet égard, le Livre blanc sur la réorganisation municipale publié par le gouvernement du Québec fait ressortir dans son diagnostic la fragmentation municipale, laquelle représente un enjeu concernant le renforcement des MRC (MAMM, 2000, p. 20).

En fonction de la littérature recensée sur l'élection du préfet élu au suffrage universel, cinq thèmes seront présentés ci-dessous en relation avec l'objet du présent projet soit la visibilité des MRC, la communication et la participation citoyenne, la légitimité et

la disponibilité du préfet élu au suffrage universel, la vision régionale de développement et la prise de décision.

2.1 *Visibilité des MRC*

En se basant sur la définition présentée dans le Dictionnaire de français Larousse³, la visibilité se définit comme étant la qualité de ce qui est visible. À la lumière de la littérature recensée, le préfet élu au suffrage universel devrait favoriser la visibilité d'une MRC, et par le fait même, une meilleure compréhension de son rôle et de ses responsabilités par la population. Marquis-Bissonnette (2022, p. 22) souligne dans son étude que la présence accrue d'un préfet élu au suffrage universel permet de donner davantage de visibilité aux enjeux régionaux puisque ce dernier détient plus de temps pour accomplir ses fonctions. À titre d'exemple, elle souligne que, lors des campagnes électorales, les candidats présentent les enjeux et les priorités de la MRC dans le cadre de différentes activités et rencontres avec les citoyennes et les citoyens du territoire. Ainsi, il s'agit d'une nouvelle opportunité de sensibiliser la population sur les interventions de la MRC. Caron De Montigny et al. (2022, p. 129) abonde dans le même sens en précisant que les élections municipales représentent un moyen d'améliorer la connaissance de la population à l'égard des MRC et de favoriser la prise en compte de leurs préoccupations.

Par ailleurs, Caron De Montigny et al. (2022) soulignent également que, selon les entrevues réalisées auprès de quatre MRC de la région de l'Outaouais, peu d'efforts ont été investis pour assurer la visibilité des MRC. En fonction des données recueillies, les MRC attendent plutôt que la population les interpelle. Elles ne capitalisent pas sur le potentiel que le préfet élu au suffrage universel offre pour accroître la visibilité de la MRC.

2.2 *Communication et participation citoyenne*

Afin de connaître les besoins de la communauté ainsi que lui permettre de participer aux discussions et aux réflexions de l'organisation, il est opportun de privilégier des mécanismes de communication. Actuellement, la communication est un enjeu pour toutes les administrations publiques autant à l'interne qu'à l'externe. Souvent, celle-ci est à

³ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/visibilit%C3%A9/82191>

l'origine de problématiques qui auraient pu être évitées. Conformément à l'étude réalisée par la MRC de Pontiac (2016, p. 13), celle-ci fait référence aux principes de gouvernance ciblés par les Nations Unis. Un modèle de gouvernance devrait privilégier les principes tels que l'information fluide, l'imputabilité et la participation citoyenne.

« La participation citoyenne peut se définir comme un processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté »

(André, 2012, paragraphe 1).

La MRC de Pontiac (2016, p. 8) inscrit la communication au sein des avantages liés au préfet élu au suffrage universel en misant, notamment, sur l'éducation à la vie démocratique et en suscitant l'intérêt de la population. Tel que mentionné précédemment, les lois adoptées au début des années 2000 quant au renforcement des instances territoriales (MRC) visaient, entre autres, la prise en compte des besoins des citoyens à l'échelle supralocale (Caron De Montigny et al., 2022, p. 129). La présence du préfet élu au suffrage universel à temps plein est à nouveau évoquée pour favoriser la communication entre les citoyens et les élus puisque ce dernier peut se dédier entièrement à ses fonctions. En effet, la MRC de Pontiac (2016, p. 8) identifie également la disponibilité du préfet comme un atout pour la préparation et la présentation des dossiers.

Toutefois, Caron De Montigny et al. (2022, p. 138) souligne que peu de MRC ont développé leurs communications parmi celles rencontrées. Elles ne possèdent pas majoritairement de politiques de communication ou des ressources en communication. Dans certains cas, les agents de communication sont les membres des conseils des maires qui sont sensés diffuser l'information aux conseils municipaux ainsi qu'aux citoyens. Dans ce contexte, une MRC, comme la MRC de Papineau, qui regroupe plus de vingt municipalités locales, peut éprouver des difficultés à assurer la diffusion de l'information et d'en évaluer les retombées. De plus, Caron De Montigny et al. (2022, p 140-141) indique que les élus misent davantage sur les rapports directs avec les citoyennes et les citoyens plutôt que sur les processus de consultation formels. Ils légitiment leurs décisions et réalisent leurs idées à partir de ces rapports étant donné que les consultations publiques sont jugées inefficaces et inefficaces (Caron De Montigny et al., 2022, p. 141). À cet

égard, le processus de consultation publique représente un enjeu pour eux puisqu'ils ne contrôlent pas les conclusions de ce dernier (Caron De Montigny et al., 2022, p. 141). Nous comprenons ainsi que le principal outil de communication des MRC est le préfet élu au suffrage universel, lequel rencontre et consulte la population sur une base informelle. La participation citoyenne ne semble pas encadrée et promue par le biais de mécanismes de consultation établis.

2.3 Légitimité et disponibilité du préfet élu au suffrage universel

Considérant que le préfet élu au suffrage universel s'investit dans le cadre de ses fonctions à temps plein, ce dernier est évidemment plus accessible et disponible. Il s'agit là de la plus grande différence entre les deux modes d'élection du préfet selon Marquis-Bissonnette (2022, p. 19). Le préfet élu au suffrage universel n'occupe qu'une seule fonction, laquelle consiste à servir tous les citoyens situés sur le territoire de la MRC (Marquis-Bissonnette, 2022, p. 19). Selon les entrevues réalisées par Marquis-Bissonnette (2022, p. 19), le préfet élu au suffrage universel agit en mode proactif considérant qu'il a le temps d'évaluer les enjeux et de prévoir des actions en conséquence. Il peut cibler des dossiers stratégiques et faire une différence au sein de la MRC (Marquis-Bissonnette, 2022, p. 20). La MRC de Pontiac (2016, p. 8) expose les mêmes conclusions en soulignant la capacité du préfet élu au suffrage universel à documenter ses dossiers ainsi qu'à organiser ses interventions afin de promouvoir et de réaliser des projets.

Dans le même ordre d'idées, en fonction des entrevues réalisées par Caron De Montigny et al. (2022, p. 134), celles-ci démontrent que les préfets élus au suffrage universel ont la possibilité de se consacrer exclusivement à leurs fonctions. En effet, contrairement aux préfets élus par leurs pairs, ils n'ont pas à partager leur temps entre deux rôles soit celui de maire et celui de préfet. Ils peuvent être neutres, assumer un leadership et défendre les intérêts de la MRC sans contrainte liée à l'allégeance à une municipalité en particulier. Cette neutralité permet également d'éviter une apparence de favoritisme.

Caron De Montigny et al. (2022, p. 131) relève que la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et Solidarité rurale du Québec (SRQ) considèrent que la légitimité démocratique des préfets élus au suffrage universel est nécessaire pour assurer la prise en charge de nouvelles compétences par les MRC. En ce sens, la réforme évoquée

précédemment vise à renforcer le palier supramunicipal par le biais d'un élargissement des compétences des MRC (Caron De Montigny et al., 2022, p. 129). Étant donné qu'il est élu par l'ensemble de la population de son territoire, le préfet élu au suffrage universel obtient une légitimité dans le cadre de ses actions. Toutefois, tel que souligné par la MRC de Pontiac (2016, p. 10), il ne détient pas tous les pouvoirs puisque le Conseil des maires est souverain et prend toutes les décisions liées à l'organisation.

2.4 *Vision régionale de développement*

En relation avec les éléments soulevés sur la légitimité et la disponibilité du préfet élu au suffrage universel, la MRC de Pontiac (2016, p. 8) identifie, parmi les avantages de ce mode d'élection, le leadership et la capacité de mobilisation du préfet quant à la vision de développement du territoire. Le préfet détient la capacité de s'exprimer au nom de l'ensemble des citoyennes et des citoyens du territoire plutôt qu'au nom des municipalités locales qui composent la MRC. En ce sens, Marquis-Bissonnette (2022, p. 20) corrobore les observations présentées par la MRC de Pontiac en précisant que le préfet présente une vision de développement pour sa MRC et s'assure que les décisions prises par le conseil des maires soient cohérentes avec cette dernière. Il veille à l'accomplissement de cette vision et la réalisation de projets de développement, lesquels engendrent, notamment la création de partenariats avec les acteurs du milieu.

Considérant qu'il ne représente qu'une seule entité, le préfet élu au suffrage universel a une vision régionale des enjeux et n'est pas exposé à un problème de loyauté envers des intérêts municipaux (Caron De Montigny et al., 2022, p. 135). À titre d'exemple, lorsqu'une MRC doit cibler un espace pour la mise en place d'un lieu de rassemblement stratégique lors de sinistres majeurs, le préfet participant à de telles discussions évaluera le meilleur lieu en fonction du plan régional de sécurité civile, de la population, des axes routiers, des équipements et des infrastructures disponibles. Sa position ne sera pas influencée par le désir d'intégrer un tel emplacement au sein de sa municipalité, lequel apportera des avantages intéressants pour les citoyennes et les citoyens de cette dernière. À cet égard, selon Caron De Montigny et al. (2022, p. 129), l'émergence d'une vision de développement d'un territoire est inhibée par les conflits de loyauté, lesquels sont fréquents au sein des instances supramunicipales. En renforçant le leadership

du préfet élu au suffrage universel, ce dernier peut mobiliser les forces vives du milieu (entreprises, organismes sans but lucratif, élus, etc.) et favoriser le développement territorial (Caron De Montigny et al., 2022, p. 131). Cependant, même si le préfet élu au suffrage universel bénéficie d'une légitimité démocratique, il doit consulter les membres de son conseil des maires régulièrement pour obtenir un consensus, notamment, concernant la vision de développement et la réalisation des projets qui en découlent (Caron De Montigny et al., 2022, p. 139).

2.5 *Prise de décision au sein du conseil des maires*

Comme l'indique la MRC de Pontiac (2016, p. 10), le préfet détient peu de pouvoir décisionnel même s'il est élu au suffrage universel. Le conseil des maires d'une MRC représente l'instance qui détient tous les pouvoirs. Ainsi, le préfet, même s'il est élu au suffrage universel, ne peut déroger à la loi applicable. Il détient cependant quelques pouvoirs, dont celui de nommer son préfet suppléant. Étant élu par les citoyennes et les citoyens du territoire, il détient également la capacité d'influencer les membres du conseil. Plusieurs facteurs peuvent influencer le leadership d'un préfet, dont sa personnalité, les attentes du conseil ainsi que les enjeux de gouvernance de la MRC (Marquis-Bissonnette, 2022, p. 21). La MRC des Collines-de-l'Outaouais a identifié des principes directeurs et des attentes à l'égard d'un candidat idéal à la préfecture, lesquels peuvent s'appliquer autant dans la prise de décision que le type de candidats convoité (Marquis-Bissonnette, 2022, p. 22).

Malgré les observations transmises précédemment concernant la disponibilité et la neutralité du préfet élu au suffrage universel, Caron De Montigny et al. (2022, p. 128) souligne que les préfets élus au suffrage universel ne réussissent pas à renverser le rapport de force avec les maires lors de la prise de décision au conseil de la MRC. Sur le terrain, les maires demeurent détenteurs du pouvoir décisionnel par consensus selon les entrevues tenues dans le cadre des travaux réalisés par Caron De Montigny et al. (2022, p. 128). Parmi les observations recueillies, Caron De Montigny et al. (2022, p. 140) précise que, lors des votes au sein des conseils des maires, les décisions sont adoptées régulièrement sans opposition. Conséquemment, l'implantation de dispositifs de démocratie participative n'est pas privilégiée par les maires et les préfets (Caron De Montigny et al., 2022, p. 128).

3. MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE ET D'INTERVENTION

La présente recherche sera effectuée à partir d'observations provenant du milieu municipal. Ces observations seront recueillies par le biais de rencontres avec des représentants de MRC ayant un préfet élu au suffrage universel. Des faits et des constats en fonction des expériences vécues sur le terrain seront ainsi relevés. Il n'existe pas de contexte théorique à valider ou d'expérience à accomplir dans un contexte donné.

L'approche de recherche privilégiée est inductive puisqu'elle vise à établir des généralisations à partir d'observations spécifiques. Toutefois, parmi les hypothèses envisagées, j'anticipe certains éléments à valider à la lumière des commentaires reçus de certaines organisations, lesquels ne sont pas fondés sur des théories existantes. À titre d'exemple, le préfet élu au suffrage universel pourrait avoir un impact sur la structure administrative puisque ce dernier travaillera à la MRC à temps plein contrairement au préfet élu par ses pairs, lequel travaille au sein de la MRC à temps partiel en raison de ses autres engagements. Conséquemment, le préfet élu au suffrage universel pourrait être plus exigeant et faire appel davantage aux membres du personnel pour réaliser ses objectifs à moins que ce dernier soit très autonome et ne nécessite pas de soutien.

Considérant qu'il y a peu de MRC au Québec qui ont choisi ce mode d'élection, il est opportun de brosser un portrait de la situation et de comprendre les motifs justifiant ces structures. Pour ce faire, il est requis de réaliser une étude de cas auprès de MRC, de définir un questionnaire et de tenir des entrevues pour obtenir de l'information, laquelle permettra de répondre à la question de recherche indiquée en introduction du présent document. En effet, le projet vise à évaluer les effets d'un préfet élu au suffrage universel sur les structures décisionnelle, consultative et administrative d'une MRC.

Mon rôle dans le cadre de la présente démarche sera d'agir à titre d'agente de recherche pour trouver des réponses à la question de recherche et proposer des recommandations à la lumière des conclusions de cette dernière. Aucune problématique liée à l'éthique dans le cadre de la présente démarche n'est anticipée. Le seul aspect qui pourrait influencer le contenu de la présente démarche est l'analyse de la structure administrative. Effectivement, dans ce cadre, je suis en partie concernée puisqu'à titre de directrice générale je travaille directement avec le préfet. De plus, puisque la MRC a décidé

d'entreprendre le changement du mode d'élection de son préfet, je participerai à l'application de ce changement et à la réalisation de possibles ajustements quant aux structures décisionnelle, consultative et administrative en fonction des conclusions du présent projet.

La méthode de recherche privilégiée est qualitative. Elle me permettra d'analyser et de comprendre les structures des MRC en utilisant les faits, les constats, les interprétations et les expériences des participants ciblés pour les entrevues. Un échantillon sera utilisé pour réaliser des entrevues auprès de représentants de MRC. À cet égard, cinq MRC seront ciblées. Un maximum de dix entrevues seront réalisées soit deux représentants par MRC (préfet et direction générale). Le préfet a été choisi puisqu'il est directement concerné par la présente recherche. Il connaît bien le rôle du préfet, les enjeux associés à ce dernier de même qu'il est impliqué au sein des structures en place. Quant à la direction générale, elle travaille régulièrement avec le préfet et les structures décisionnelle, consultative et administrative de la MRC. Elle détient une bonne connaissance des ressources affectées et des trois structures ciblées, notamment en ce qui a trait à leur composition, leurs mandats ainsi que leur fonctionnement. À partir de l'information recueillie lors des entrevues, celle-ci sera validée par le biais des sites internet des MRC et de la documentation transmise (règlement de délégation de pouvoirs, liste des comités, organigramme, etc.). Il sera donc possible de ressortir des éléments de complémentarité entre les différentes sources d'information utilisées.

En fonction des études de cas qui seront effectuées, les entrevues réalisées permettront de recueillir des données, de comprendre les structures privilégiées et de valider avec les participants leur interprétation concernant l'impact du préfet élu au suffrage universel sur les structures de la MRC. Par la suite, une analyse comparative entre les données recueillies auprès des MRC ciblées sera accomplie pour dégager des constats.

Pour établir le choix des MRC, il est pertinent de regarder différents indicateurs. D'entrée de jeu, il y a dix-huit (18) MRC au Québec qui ont choisi le mode d'élection du préfet élu au suffrage universel parmi près de quatre-vingts (80) MRC au Québec puisque celles situées au sein de la Communauté métropolitaine de Montréal ne peuvent pas choisir ce mode d'élection (MAMH, 2019, p. 33). Il est difficile de comparer les MRC entre elles puisque leur réalité est diversifiée en fonction de différents facteurs (CMQ, 2022, p. 11).

Afin d'établir quelles MRC devrais-je aborder, il est opportun de définir les indicateurs qui seront considérés. D'entrée de jeu, il serait pertinent de considérer des MRC qui sont situés en milieu rural, lequel a des particularités importantes à prendre en compte. Parmi les autres indicateurs ciblés, j'ai choisi le nombre de municipalités au sein du territoire de la MRC, la population ainsi que la présence de municipalité ayant plus de 50 % de la population totale de la MRC. Ces indicateurs ont un impact principalement sur les structures décisionnelle et consultative en raison des éléments divulgués précédemment concernant, notamment la prise de décision au sein du conseil des maires et le nombre d'habitants sur le territoire. À la lumière de la recherche effectuée, voici les quatre MRC qui seront invitées à participer à l'étude de cas en fonction des données présentées par la CMQ (2022, p. 61-65) :

Tableau 1 – Liste des MRC participantes et leurs caractéristiques (CMQ, 2022, p. 61-65)

MRC	Population	Nombre de municipalités	Municipalité ayant plus de 50 % de la population totale de la MRC
MRC du Granit	20	21 461	Non
MRC La Matapédia	18	17 584	Non
MRC de Témiscamingue	19	14 967	Non
MRC de Témiscouata	19	19 278	Non

Afin d'obtenir des données additionnelles concernant une MRC qui a récemment changé son mode d'élection, les représentants de la MRC des Collines-de-l'Outaouais seront aussi rencontrés. Son profil n'a pas beaucoup de similitude avec la MRC de Papineau. Mais, elle est située dans la région de l'Outaouais, laquelle réunit trois MRC, dont le préfet est élu au suffrage universel. Les deux représentants de cette MRC ont également vécu les deux modes d'élection. Ils pourront contribuer à l'évaluation de l'impact sur les structures puisque le changement est récent.

Dans le but d'entamer les démarches auprès de ces MRC, une lettre sera envoyée aux participants ciblés pour leur expliquer le contexte du projet, les inviter à contribuer à ce dernier et indiquer les modalités prévues pour la tenue des entrevues. Parmi les

participants ciblés, j'échangerai avec des préfets et des directions générales afin d'explorer l'interprétation politique et administrative de l'impact sur lesdites structures.

En ce qui concerne les entrevues, je désire recueillir des données sur les structures décisionnelle, consultative et administrative existantes au sein de chacune des MRC. Ensuite, j'aborderai l'impact du préfet élu au suffrage universel sur chacune des structures ciblées. Les entrevues seront effectuées par le biais de rencontres en présentiel ou en mode virtuel d'une durée d'une heure. Toutefois, il sera possible d'envisager également l'appel téléphonique si les deux options précédentes ne peuvent pas être envisagées. Les entrevues seront semi-dirigées afin de bénéficier d'une flexibilité. J'utiliserai des questions ouvertes et fermées pour alimenter les données recueillies. Les observations des participants seront notées. Aucune analyse de documents complémentaires ne sera réalisée. Les entrevues auront lieu à compter de la semaine du 25 mars 2024 et se termineront au plus tard le 12 avril 2024.

Les questions prévues pour chaque entrevue sont présentées à l'annexe 4 du présent document. Celles-ci visent à établir si le préfet élu au suffrage universel a des effets sur les structures décisionnelle, consultative et administrative d'une MRC, notamment en obtenant des précisions sur les structures actuelles et en évaluant l'impact du préfet élu au suffrage universel sur ces structures avec les participants rencontrés. En fait, les principaux objectifs visés consistent à optimiser l'impact de ce nouveau mode d'élection du préfet pour la MRC et les municipalités locales qui la composent sous l'angle de ses structures et de favoriser une transition entre les deux modes d'élection efficace, planifiée et adaptée aux diverses réalités (membres du conseil, administrations municipales, employés, etc.).

Pour chacune des entrevues, je prévois prendre des notes sur les informations recueillies. Un tableau sera créé pour compiler les données et les structurer afin d'effectuer une analyse comparative de ces dernières. Si les participants acceptent, les entrevues seront enregistrées afin de favoriser la compilation des données par la suite. La demande sera soumise dès le début de la rencontre afin d'obtenir leur approbation. Les enregistrements ainsi que les données recueillies seront conservés sur le réseau numérique sécurisé de la MRC, et plus spécifiquement, sur le lien qui m'est dédié avec un accès limité par l'entremise d'un code. Pour ce qui est de l'archivage des données, le calendrier de conservation des archives de la MRC de Papineau ainsi que les normes de destruction des

données (APA, 2010) seront appliqués. Dans le respect de l’anonymat et de la confidentialité des renseignements divulgués, ceux-ci seront protégés et ne seront pas utilisés pour en faire un mauvais usage conformément à l’article 5.1 de *l’Énoncé de politique des trois conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains* (EPTC 2, 2022)⁴. Aucune mention des noms des personnes rencontrées ne sera indiquée dans le présent document. La seule référence qui sera employée est le nom de la MRC participante.

Puisque les entrevues seront semi-dirigées, il n’y a pas de codage pour chaque question. Toutefois, il est important de répartir les réponses obtenues en fonction des trois catégories de structures ciblées soit décisionnelle, consultative et administrative, des MRC et des questions prévues pour les entrevues. À partir du tableau établi, il sera possible de définir les données pour chaque MRC et de les comparer entre les MRC ciblées. Celles-ci seront également comparés à la MRC de Papineau. Ainsi, des constats pourront émaner de cette analyse comparative.

En se référant au tableau de compilation des données, il sera possible pour chaque MRC de constater si le préfet élu au suffrage universel a eu un impact sur les structures de la MRC, et ce, du point de vue politique et du point de vue administratif. Il sera important de relever les deux points de vue pour évaluer s’il existe une similitude ou une divergence dans les données recueillies. Par la suite, il sera possible de comparer les résultats entre les MRC identifiées ainsi que la MRC de Papineau. Je pourrai ainsi à partir du tableau ressortir une synthèse globale des données en fonction des questions posées. Cette synthèse permettra d’interpréter les données recueillies.

En fonction des faits et des données compilés, j’interpréterai les réponses obtenues pour chaque MRC en lien avec la question de recherche et les sous-questions. Ensuite, le croisement des données permettra d’identifier une tendance, une similitude ou une divergence entre les réponses obtenues. À partir de ces dernières et de la synthèse effectuée, j’indiquerai si le préfet élu au suffrage universel a un impact sur les structures décisionnelle, consultative et administrative des MRC. Je me baserai également sur la situation actuelle de la MRC pour évaluer s’il y a un impact par rapport aux structures des

⁴ https://ethics.gc.ca/fra/tcps2-eptc2_2022_chapter5-chapitre5.html#c

autres MRC. L'exercice me permettra également de cibler sur quelle structure il y a un impact et de quelle nature est-il.

Dans le but de valider les données, une vérification sera effectuée sur les sites internet des MRC ciblées, notamment en ce qui a trait aux structures décisionnelle, consultative et administrative. À cet égard, il sera possible de vérifier la liste des instances consultatives, l'organigramme lié à la structure administrative de l'organisation ainsi que les règlements existants concernant la délégation de pouvoirs. Si elles sont disposées à le faire, les MRC pourront également transmettre les documents associés aux éléments soulevés ci-dessus. Il sera ainsi possible d'obtenir la dernière version actualisée desdits documents dans le cas où ceux diffusés sur Internet ne seraient pas mis à jour.

4. **RÉSULTATS ET ANALYSE**

Dans le but de présenter les données recueillies, la présente section sera subdivisée en trois volets. En se référant aux entrevues réalisées, une présentation des structures de chaque MRC sera d'abord effectuée. En ce sens, plusieurs des instances consultatives mises en place par les MRC sont imposées par le biais d'ententes, de lois ou de règlements dans le cadre des mandats et des responsabilités qui lui sont confiés. Puisque les participants ont été invités à s'exprimer sur l'impact du préfet élu au suffrage universel concernant les trois structures, une présentation des réponses obtenus sont également présentées. Ces dernières sont exposées sans distinction par rapport aux MRC rencontrées. En fonction de la présentation des données recueillies, une analyse de celles-ci sera réalisée. Cette analyse sera, premièrement, faite entre les MRC participantes. Considérant que la MRC de Papineau est une MRC ayant un préfet élu par les pairs, une comparaison entre les MRC participantes et la MRC de Papineau sera effectuée pour alimenter l'analyse. À la lumière des diverses comparaisons réalisées, le dernier volet de cette section présentera les constats émanant de l'analyse, lesquels permettront de dégager des recommandations à prendre en considération.

4.1 Présentation des résultats obtenus concernant les structures des MRC

Afin de favoriser la compréhension de l'analyse des résultats obtenus, une présentation des résultats obtenus sur les structures décisionnelle, consultative et

administrative sera effectuée en fonction de chaque MRC. Ce volet permet d'exposer, dans un premier temps, les trois structures de chaque MRC participante sous la forme d'une étude de cas. La compilation des données recueillies dans le cadre des entrevues et validées sur les sites internet des MRC participantes est présentée par l'entremise d'un tableau intégré au présent document à l'annexe 5. Ce dernier présente les données recueillies en fonction de chaque structure, chaque MRC ainsi que des questions d'entrevues. La disposition du tableau permet de comparer éventuellement les réponses recueillies pour chaque structure.

MRC des Collines-de-l'Outaouais

Cette MRC est située en périphérie de la Ville de Gatineau dans la région de l'Outaouais. Elle regroupe six municipalités sur son territoire et représente 56 952 habitants (Gouvernement du Québec, 2024, 27 avril)⁵. Elle a choisi d'élire son préfet au suffrage universel lors des élections municipales tenues en novembre 2021. En ce qui a trait à sa structure décisionnelle, celle-ci est principalement constituée du conseil des maires. Selon les représentants de la MRC, en raison du nombre de municipalités au sein de leur territoire soit six (6) municipalités, il n'est pas requis de former un comité administratif pour prendre des décisions. La seule instance qui détient un pouvoir décisionnel à l'exception du conseil des maires est le comité investissement. Ce dernier prend des décisions concernant l'octroi de prêts, lesquels sont financés par le biais des Fonds local d'investissement (FLI) et Fonds local de solidarité (FLS). Trois membres du conseil siègent sur ce comité. Ce dernier a aussi le mandat d'émettre des recommandations concernant l'octroi de subventions aux entreprises de son territoire.

Quant à sa structure consultative, elle est composée de huit instances, lesquelles ne peuvent qu'émettre des recommandations auprès des membres du conseil des maires. Parmi ces instances, il y a un comité administratif, lequel se définit comme étant une séance de travail avant la tenue de séances du conseil pour préparer les dossiers qui y seront traités. Contrairement aux autres MRC, il n'a pas de pouvoir décisionnel. Considérant qu'en vertu d'obligations imposées dans le cadre de lois ou d'ententes, la MRC des Collines-de-

⁵ <https://www.quebec.ca/gouvernement/portrait-quebec/repertoire-municipalites?field=mrc&mrc=820>

l'Outaouais a formé les comités suivants : comité consultatif agricole, comité sur le plan de développement de la zone agricole (PDZA), le comité sécurité publique ainsi que le comité directeur « Accès Entreprise Québec ». Outre ces comités, elle a privilégié le développement durable du territoire en formant un comité sur le sujet. L'ensemble des comités sont liés directement au conseil des maires. Il n'existe pas de structure hiérarchique entre ces comités. Conséquemment, la MRC des Collines-de-l'Outaouais n'a pas d'organigramme établissant les liens entre les divers comités. Au sein de ces instances, des membres du conseil y siègent. Selon le comité et le sujets traités, la société civile, laquelle inclut, notamment des représentants de la population, des entreprises (ex, : Comité AEQ), d'organismes sans but lucratif et de partenaires du milieu, y est également représentée. De plus, la MRC est représentée sur différentes instances de son territoire. Le Conseil régional de l'environnement et du développement durable de l'Outaouais (CREDDO), la Table de développement social des Collines-de-l'Outaouais et l'Observatoire de développement de l'Outaouais (ODO) sont des exemples d'organisations sur lesquelles la MRC est représentée.

Pour ce qui est de la structure administrative, quatre membres de l'équipe de la MRC sont dédiés en partie au préfet élu au suffrage universel. La MRC des Collines-de-l'Outaouais n'a pas ajouté de poste au sein de sa structure, mais elle a effectué un réaménagement de certains postes de sa structure. Effectivement, la direction générale, la coordonnatrice du bureau de la direction générale et l'agente de communications sont des postes existants dont la répartition de tâches a été ajustés. En effet, la coordonnatrice du bureau de la direction générale consacre la moitié (50%) de son temps en appui au préfet. Quant à l'agente de communication, ses interventions dédiées au préfet représentent près du tiers (25-30 %) de son emploi du temps. Un nouveau poste a été créé à la suite de l'abolition d'un poste au sein du Service de l'aménagement et de développement. Il s'agit du poste de coordonnatrice en gestion et suivi des projets organisationnels (Direction générale : 70 % et préfet : 30%). Les représentants de la MRC confirment qu'aucun impact financier n'a été observé en relation avec ces changements.

MRC du Granit

La MRC du Granit est située dans la région administrative de l'Estrie. Tel que mentionné précédemment, elle regroupe vingt (20) municipalités locales selon la Commission municipale du Québec (2022, p. 61-65). Le préfet a été élu au suffrage universel pour la première fois en 2002. Sa structure décisionnelle est composée de deux instances soit le conseil des maires ainsi que le comité administratif, lequel est constitué en vertu d'un règlement. Ce comité détient les pouvoirs concernant la gestion administrative et financière (dépenses inférieures à 25 000 \$), la gestion des ressources humaines ainsi que l'aménagement du territoire (émission d'avis de conformité au schéma d'aménagement et de développement). Il est composé de sept membres du conseil, lesquels proviennent de secteurs du territoire de la MRC préalablement définis. Tel que mentionné par les représentants de la MRC, celle-ci a subdivisé son territoire en secteurs, lesquels regroupent des municipalités du territoire. Grâce à cette répartition, la MRC favorise, notamment l'implication des membres du conseil et la prise en compte des besoins des municipalités locales, et ce, sur l'ensemble du territoire. La direction générale détient le pouvoir d'octroyer des prêts aux entreprises, lesquels sont financés par le biais des FLI et FLS.

En ce qui concerne la structure consultative, la MRC du Granit a mis sur pied vingt (20) comités en fonction de différents thèmes issus de besoins ou de réalités du milieu ainsi que des obligations auxquelles elle est assujettie (comité consultatif agricole, comité sécurité publique, comité PDZA, comité directeur Accès Entreprise Québec (AEQ), etc.). À cet égard, plusieurs comités consultatifs ont été créés en matière d'environnement, de culture, de tourisme, de loisir et d'économie. La santé, la mobilité durable ainsi que le service internet et le service de téléphonie cellulaire figurent parmi les dossiers stratégiques nécessitant la mise en place d'un comité. La MRC est également impliquée au sein du conseil d'administration d'Énergie du Granit Inc., laquelle est une société appartenant à la MRC ainsi que les seize municipalités qui la composent et investit dans des projets d'énergie renouvelable. Chacune des instances de la MRC se rapportent au conseil des maires puisqu'elles détiennent un pouvoir de recommandation uniquement. Il n'existe pas d'organigramme au sein de l'organisation étant donné qu'il n'y a pas de hiérarchie entre les diverses instances. Sur chacune des instances, il y a des membres du conseil des maires. Il n'est pas précisé si ceux-ci sont présidés par le préfet ou un membre du conseil. En

fonction du thème abordé, des membres proviennent de partenaires, d'organismes sans but lucratif, de la population et d'entreprises du milieu à titre de représentants de la société civile.

Par ailleurs, le préfet élu au suffrage universel à la MRC du Granit travaille en partie avec deux ressources principalement soit la direction générale et le chargé de communication. La direction générale mobilise les membres de son équipe selon les dossiers traités et les besoins du préfet. À cet effet, une rencontre statutaire hebdomadaire a lieu entre le préfet et la direction générale. Ainsi, en fonction de l'information recueillie auprès des représentants de la MRC, il n'y a pas eu de modification à la structure administratif en raison de la présence du préfet élu au suffrage universel. Par le fait même, aucun impact financier n'a été observé selon eux.

MRC de La Matapédia

Située au sein de la région administrative de la Gaspésie, la MRC de La Matapédia réunit dix-huit (18) municipalités sur son territoire. Depuis novembre 2009, le préfet de la MRC de La Matapédia est élu au suffrage universel. Elle possède trois instances au sein de sa structure décisionnelle. Outre le conseil des maires de la MRC, la MRC a délégué des pouvoirs à un comité administratif de même qu'à un comité d'investissement. Le comité administratif est composé de sept membres du conseil, lesquels sont répartis en fonction de représentants de secteurs, de la Ville centre et de municipalités intermédiaires. Plusieurs pouvoirs lui sont confiés en relation avec la gestion administrative et financière (dépenses inférieures à 25 000 \$), la gestion des ressources humaines, l'aménagement du territoire (émission d'avis de conformité au schéma d'aménagement et de développement), la gestion des territoires non organisés (TNO) et la gestion des cours d'eau. Pour ce qui est du comité d'investissement, ce dernier octroie des prêts aux entreprises du territoire à même le FLI et le FLS. Il regroupe trois membres du conseil de la MRC et quatorze (14) représentants du milieu.

Afin de traiter les dossiers stratégiques de la MRC, cette dernière a formé vingt-et-un (21) comités. Ces comités émettent des recommandations au conseil de la MRC. Comme les autres MRC présentées précédemment, il n'y a pas de lien entre eux, mais uniquement avec le conseil des maires. Les représentants rencontrés jugent qu'il n'est pas

requis d'avoir un organigramme sur le sujet puisqu'ils détiennent tous le même pouvoir et sont considérés au même niveau. Conformément aux lois, aux règlements et aux ententes applicables, la MRC a, au sein de sa structure consultative, des comités formés obligatoirement tels que le comité consultatif agricole, le comité de sécurité publique, le comité directeur « Accès Entreprise Québec » et le comité multi-ressources (forêt). En d'autres mots, ces outils réglementaires précisent les modalités à respecter, notamment en ce qui a trait à la formation des comités de même que leur composition, leurs mandats et la reddition de comptes liées aux dits mandats. Parmi les priorités ciblées par le conseil des maires, la santé, le logement et l'habitation, la gestion des matières résiduelles et les écocentres, la gestion animalière, les communications ainsi que la famille et les personnes âgées ont engendré la création d'un comité par la MRC. Celle-ci a aussi formé des comités axés sur des fonctions administratives, notamment en lien avec l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, l'appréciation de rendement de la direction générale, la gestion de risques et les relations de travail. L'aménagement, l'urbanisme et le développement du territoire font également l'objet d'un comité. Des membres du conseil participent aux rencontres de ces comités. La participation citoyenne est encouragée sur certains d'entre eux en fonction du thème abordé, entre autres, en encourageant les gens à participer à titre de membre d'un comité. À cet égard, l'objectif est de les sensibiliser aux enjeux régionaux, mais également de prendre en considération leurs préoccupations. La MRC s'implique également au sein de plusieurs instances externes sur son territoire ainsi qu'à l'échelle régionale afin, notamment de faire valoir les besoins et les réalités du territoire de la MRC et des municipalités locales. Les organismes de bassin versant et la Table régionale des élus municipaux du Bas-Saint-Laurent sont des exemples d'instances sur lesquelles la MRC assure une représentation.

Quant à la structure administrative, trois membres de l'équipe sont, en partie, mis à la disposition du préfet élu au suffrage universel. Ces trois membres sont la direction générale, la secrétaire-réceptionniste et le greffier adjoint (communication). Selon les besoins du préfet, ce dernier communique avec la direction générale, laquelle mobilise les membres requis pour traiter la demande exprimée. Selon les représentants de la MRC, il n'existe aucun impact financier en matière de ressources humaines lié au préfet élu au suffrage universel. Ce dernier prépare ses dossiers et assure la gestion de son agenda.

MRC de Témiscamingue

Située au sud-ouest de la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue, la MRC de Témiscamingue réunit dix-neuf (19) municipalités locales sur son territoire, lesquelles constituent le conseil des maires. Celle-ci a changé le mode d'élection de son préfet en 2008, lequel a été appliqué aux élections municipales tenues en 2009. Elle a créé un comité administratif, lequel a été mandaté pour prendre des décisions sur divers sujets. Parmi ces sujets, il y a la gestion administrative et financière (dépenses inférieures à 25 000 \$), la gestion des ressources humaines, l'aménagement du territoire (émission d'avis de conformité au schéma d'aménagement et de développement), les communications, l'évaluation foncière, la gestion des matières résiduelles, la gestion des cours d'eau ainsi que le développement local et régional. Ce comité est composé de sept membres du conseil soit le préfet, le préfet suppléant, trois membres des secteurs est, nord et sud de même que deux représentants du secteur centre.

En ce qui a trait à sa structure consultative, la MRC de Témiscamingue a mis en place quinze (15) instances de consultation. Tel que mentionné précédemment, les MRC ont l'obligation de former certains comités conformément aux lois, aux réglementations ou aux ententes conclues. La MRC de Témiscamingue ne fait pas exception à la règle, notamment en ce que concerne le comité de sécurité publique, le comité directeur « Accès Entreprise Québec » de même que le comité consultatif agricole. Outre ces derniers, diverses priorités sont considérées par le biais de ces comités, notamment la culture témiscamienne, le lien autochtone, l'économie, l'intégration, la rétention et l'accueil, le tourisme, le logement, la persévérance scolaire ainsi que le développement numérique. La MRC a également mis en place un comité traitant de la Planification stratégique en Témiscamingue. Au sein de toutes ces instances, les membres du conseil des maires de la MRC s'impliquent. La société civile (partenaires, organismes, entreprises, etc.) est également représentée sur certaines d'entre elles, entre autres, en participant aux rencontres de ces dernières. Il n'existe pas d'organigramme établissant des liens entre les comités étant donné que ces derniers émettent des recommandations directement au conseil des maires. La MRC assure une représentation au sein de diverses organisations locales et régionales.

Antérieurement, le préfet élu au suffrage universel bénéficiait de l'appui, en partie, de deux ressources au sein de l'équipe de la MRC c'est-à-dire la direction générale et un

agent de communication. Cependant, à la suite du départ de l'employé qui occupait le poste d'agent de communication, le préfet ne compte que sur le soutien de la direction générale, laquelle mobilise les membres de son équipe selon les besoins exprimés par le préfet. Le poste d'agent de communication n'a pas été comblé jusqu'à présent et aucune démarche n'a été réalisée en ce sens pour l'instant. Le préfet assume, entre autres, la gestion de ses dossiers, son agenda et ses interventions dans le milieu. Un appui d'une ressource en communication est jugé pertinent par les représentants rencontrés. À l'heure actuelle, il n'y a pas d'impact financier concernant le soutien apporté au préfet dans le cadre de ses fonctions.

Sommairement, voici un résumé des principales données pertinentes recueillies dans le cadre de cette section :

Tableau 2 – Sommaire des données recueillies sur les structures des MRC participantes

Structure décisionnelle	Structure consultative	Structure administrative
Nombre d'instances Moyenne de 2 à 3 par MRC	Nombre d'instances Moyenne de 17 comités ou commissions par MRC	Nombre de postes affectés au préfet en partie Moyenne de 2 à 3 employés
Type d'instances <ul style="list-style-type: none"> • Conseil des maires • Comité administratif • Comité d'investissement 	Comités obligatoires <ul style="list-style-type: none"> • Comité consultatif agricole • Comité Sécurité publique/incendie • Comité directeur « Accès Entreprise Québec » (AEQ) • Comité Plan de développement de la zone agricole (PDZA) • Comité multi-ressources (forêt) 	Postes affectés <ul style="list-style-type: none"> • Direction générale • Personnel de bureau/secrétariat • Ressource en communication
Comité administratif <ul style="list-style-type: none"> • 7 membres (nomination par secteurs établis) • <u>Pouvoirs délégués communs à toutes les MRC</u> : <ul style="list-style-type: none"> • Gestion financière et administrative • Gestion des ressources humaines • Gestion contractuelle • <u>Pouvoirs délégués variables</u> : <ul style="list-style-type: none"> • Aménagement du territoire • Gestion des cours d'eau • Évaluation foncière • Gestion des matières résiduelles 	Autres comités Très variable selon les enjeux et les priorités de la MRC Société civile Participation de la société civile au sein des comités selon les thèmes abordés pour toutes les MRC rencontrés	Impact financier Aucun impact financier relevé pour toutes les MRC rencontrés

<ul style="list-style-type: none"> • Développement local et régional • Communications 		
---	--	--

4.2 Présentation des résultats obtenus concernant l'impact du préfet élu au suffrage universel sur les structures des MRC

À la suite de la présentation de l'état de situation concernant les structures décisionnelle, consultative et administrative des MRC, il est opportun de traiter la deuxième partie des entrevues réalisées concernant l'impact du préfet élu au suffrage universel sur ces structures. Cette section sera présentée sous la forme d'un résumé des informations recueillies auprès des MRC participantes contrairement à la section précédente puisqu'il existe plusieurs similitudes entre les données recueillies d'une MRC à l'autre, lesquelles sont présentées de façon plus détaillée à l'annexe 6 du présent document. La redondance des propos sera ainsi évitée. En ce sens, il est pertinent d'indiquer qu'il n'y a pas de divergence significative observée entre le point de vue politique et le point de vue administratif concernant les impacts constatés sur les structures décisionnelle et consultative. Effectivement, le préfet et la direction générale ont la même perception quant à l'impact du préfet élu au suffrage universel sur ces structures. Toutefois, en ce qui concerne la structure administrative, les deux paliers de chaque MRC s'entendent sur le sujet à l'exception d'une MRC. Ce constat peut s'expliquer par le fait que le nombre de postes est inchangé au sein de la structure, mais les tâches du personnel affecté doivent être adaptées selon plusieurs directions générales de MRC afin de répondre aux besoins du préfet élu au suffrage universel.

Structure décisionnelle

Dans un premier temps, il existe une certitude concernant la structure décisionnelle parmi l'ensemble des MRC consultées. Le préfet élu au suffrage universel n'a pas d'impact sur ladite structure décisionnelle. Selon les représentants des MRC, l'impact est davantage observé sur le plan de la prise de décision en raison, notamment de la neutralité et la vision d'ensemble du préfet élu au suffrage universel. À cet égard, puisque le préfet est élu par la population et ne provient pas d'une municipalité locale située sur le territoire de la MRC,

sa neutralité et son impartialité ont été soulevés à plusieurs reprises comme étant un avantage dans le cadre des délibérations au sein du conseil. En fonction des propos recueillis, ces deux caractéristiques favorisent la mobilisation des membres du conseil et le consensus dans le cadre de la prise de décision. La cohérence des décisions a aussi été mentionnées comme étant un avantage de ce mode d'élection puisque le préfet élu au suffrage universel intervient en se souciant de l'ensemble du territoire. Il assure le lien entre les décisions prises par la MRC. Quelques exemples ont été donnés, notamment en relation avec des décisions prises en matière d'aménagement du territoire (développement au sein des périmètres urbains, densification), de déploiement de services (lieu stratégique pour offrir un service) ou la réalisation de projets en matière de logement. Ayant une vision d'ensemble du territoire, le préfet élu au suffrage universel, grâce au schéma d'aménagement et de développement de la MRC, est en mesure de constater la pertinence, par exemple, de favoriser l'établissement stratégique d'une entreprise au sein d'un parc industriel en particulier puisque ce dernier est situé près d'une autoroute et de sensibiliser les membres du conseil en conséquence lors de la prise de décision.

De plus, certains représentants rencontrés ont indiqué que le préfet élu au suffrage universel détient un pouvoir d'influence, entre autres, lorsqu'il peut se prévaloir du vote prépondérant conformément à l'article 201 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (MAMH, 2019, p. 37)⁶. Grâce au vote prépondérant, la personne qui préside une séance peut exprimer sa position dans un contexte d'égalité des votes, laquelle peut avoir un impact significatif sur la décision prise. À cet égard, 50 % des MRC interrogées dans le cadre du présent projet ont utilisé le vote prépondérant au moins une fois. Considérant que le préfet est élu par les citoyennes et les citoyens de son territoire, les représentants des MRC ont observé qu'une vision régionale s'implantait progressivement lors de la prise de décision puisque le préfet travaille pour l'ensemble du territoire et détient la capacité de sensibiliser les membres du conseil des maires et de les influencer. Il prend en considération les enjeux de toutes les municipalités locales et de leur population respective.

⁶ https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf

À cet effet, l'une des MRC a choisi de nommer l'instance décisionnelle ultime le Conseil de la MRC plutôt que le Conseil des maires dans une optique de vision régionale.

Par ailleurs, la personnalité du préfet élu au suffrage universel est un facteur important à considérer puisqu'il a été identifié par la plupart des représentants des MRC rencontrés. Celle-ci a un impact sur le leadership assumé dans le cadre de la gestion des séances du conseil, la mobilisation des membres du conseil de même que les décisions prises par ce dernier. Grâce à ses aptitudes et ses compétences, le préfet peut favoriser le déploiement d'une vision de développement régionale au sein du conseil.

Structure consultative

Unanimement, les MRC ont signifié que le préfet élu au suffrage universel n'a aucun impact sur leur structure consultative. Les mécanismes de consultation publique sont demeurés inchangés. Selon les participants rencontrés, la formation de comités et l'ajustement de la structure consultative proviennent principalement de changements législatifs et de compétences confiés aux MRC par le gouvernement du Québec ainsi que par les municipalités locales. Autrement dit, les MRC ont créé des comités en raison d'enjeux territoriaux (relation autochtone, maintien et développement de services de proximité, etc.), des obligations imposées par différents ministères (gestion des matières résiduelles, sécurité publique, etc.) et de délégations de compétences par les municipalités locales étant donné que ces dernières n'ont pas la capacité d'assumer la compétence ou qu'elles font des économies en mettant en commun un service. À la lumière des données recueillies, les composantes de la structure consultative ne semblent pas être justifiées par le fait que le préfet soit élu au suffrage universel.

Même si la loi ne précise pas la nécessité qu'un préfet exerce ses fonctions à temps plein, toutes les MRC rencontrées confirment que le préfet assure une présence régulièrement au sein de l'organisation. Conséquemment, ce dernier est très impliqué au sein des comités de l'organisation, mais également, au sein de la communauté. Certaines MRC le comparent à un agent de liaison. Il devient le lien entre la MRC et la société civile. La participation citoyenne se manifeste par le biais des relations publiques et des communications du préfet avec le milieu. Le préfet est en mesure de rapporter à la MRC les besoins, les réalités et les préoccupations du territoire. Connaissant très bien les forces

vives de son territoire, il peut solliciter la participation de citoyennes, de citoyens ou de partenaires du territoire dans le cadre de consultations publiques ou de la formation de comités par la MRC. Le préfet élu au suffrage universel favorise la cohésion des interventions de la MRC avec le milieu.

Pour ce faire, la personnalité du préfet représente un enjeu important. En ce sens, ses habilités en matière de communication influenceront sa capacité de mobiliser le milieu, d'écouter les besoins de la population et de contribuer au rayonnement de la MRC sur le territoire. À ce titre, la méconnaissance de la population à l'égard de la MRC figure parmi les défis des MRC. En fait, considérant que la MRC offre peu de services directement aux citoyens du territoire et que les responsabilités qui lui sont confiées sont axées principalement sur la planification et l'organisation du territoire dans divers domaines (aménagement du territoire, sécurité incendie, gestion des matières résiduelles, etc.), la population ne sait pas concrètement ce qu'elle fait. Même au sein des municipalités locales, les représentants (élus) ne savent pas nécessairement quels sont le rôle et les fonctions de la MRC, lesquelles sont les principaux clients d'une MRC, et ce, depuis sa création. L'accessibilité, la disponibilité du préfet et son leadership contribuent également à développer une relation de confiance avec la société civile.

Structure administrative

En dernier lieu, l'impact du préfet élu au suffrage universel a également été exploré au niveau de la structure administrative. Le consensus entre les représentants des MRC rencontrés se confirme à nouveau. Selon les entrevues effectuées, il n'y a aucun impact dû au préfet élu au suffrage universel sur la structure administrative d'une MRC. Plusieurs représentants rencontrés ont signifié que le préfet élu au suffrage universel est très autonome, travaille lui-même ses dossiers et organise son horaire de travail. Ils n'ont pas observé d'ajout ou de suppression de ressources au sein de la structure administrative parce que le préfet élu au suffrage universel a intégré l'organisation. La structure administrative est demeurée la même.

L'impact de ce dernier se situe plutôt sur le volume de travail et les tâches du personnel qui lui est dédié en partie. Tel que mentionné précédemment, les composantes de la structure administrative sont les mêmes. Cependant, une transformation des postes

existants a été vécue c'est-à-dire que l'implication de certains membres du personnel auprès du préfet s'est accrue et le travail réalisé a été adapté. À cet effet, la direction générale de l'organisation est la ressource qui est le plus affectée par ce mode d'élection, notamment parce qu'elle est directement liée au préfet, représente la haute direction et agit à titre d'agent de liaison entre les volets politique et administratif de l'organisation. De ce fait, elle gère et coordonne les interventions des membres de son équipe en fonction des demandes du préfet et des décisions du conseil des maires.

L'accès à une ressource en communication est jugé important pour permettre au préfet d'assurer son rôle adéquatement, notamment auprès de la population du territoire, des diverses clientèles de la MRC et des partenaires autant locaux, régionaux que provinciaux. Puisque le préfet est élu au suffrage universel, il est davantage connu du milieu, et par le fait même, est très sollicité. Ayant l'opportunité de consacrer plus de temps à son rôle et ses fonctions, le préfet élu au suffrage universel s'implique activement sur le territoire de la MRC, la promeut et met en valeur ses réalisations. Il s'agit là de l'un des principaux motifs justifiant la pertinence de l'élection du préfet au suffrage universel selon les représentants des MRC. Pour ce faire, il a besoin d'une expertise professionnelle lui permettant de diffuser de l'information et de communiquer avec les divers acteurs efficacement. Dans le même ordre d'idées, l'implication et l'accessibilité du préfet facilitent le traitement des dossiers, notamment parce qu'il comprend les enjeux et maîtrise ses dossiers conformément aux propos exprimés par les représentants des MRC.

À cet effet, la personnalité, l'expertise, les compétences et les aptitudes du préfet ont un impact sur ses besoins et son autonomie dans le cadre de ses fonctions. À titre d'exemple, l'ajustement d'un poste au sein de la MRC des Collines-de-l'Outaouais, lequel permet d'appuyer le préfet sur les dossiers stratégiques de la MRC, a contribué significativement à l'évolution de ces derniers. De plus, à la lumière des renseignements recueillis, le préfet élu au suffrage universel influence positivement la dynamique interne, la culture organisationnelle et la relation avec les membres du conseil.

En lien avec les éléments soulevés ci-dessus, certains enjeux ont été ciblés par les participants. Une bonne communication entre le préfet et la direction générale représente une condition essentielle pour favoriser le bon fonctionnement de la MRC et l'atteinte des objectifs escomptés. Des mécanismes doivent être mis en place à cet égard pour assurer,

notamment la fluidité de l'information entre le palier politique et le palier administratif de l'organisation. Au sein de plusieurs MRC rencontrées, une rencontre statutaire hebdomadaire est tenue entre le préfet et la direction générale pour, entre autres, traiter les divers dossiers, arrimer et planifier les interventions de chacun. Considérant que ces deux acteurs représentent la MRC sur les plans politique et administratif, il est important de coordonner leurs actions et d'anticiper les enjeux afin d'optimiser leur implication et d'éviter les imbroglios au sein de l'organisation. En ce sens, il est également nécessaire de bien cadrer le rôle et les responsabilités du préfet et de la direction générale pour éviter les confusions et les conflits. Cet enjeu a été identifié à chaque entrevue réalisée.

Puis, la tenue d'élections municipales aux quatre ans représente un enjeu pour la structure administrative d'une MRC puisque des départs au poste de direction générale ont été observés. Ce fait a été relaté par certains représentants des MRC participantes. Le changement à la préfecture engendré par les élections peut avoir un impact sur ladite structure, lequel est également vécu dans les municipalités locales. Les élections municipales entraînent souvent le remplacement des membres du conseil, et conséquemment, une réorganisation au sein de la MRC. Les promesses électorales, la personnalité, les objectifs et les intentions des nouveaux élus ont un impact significatif sur le fonctionnement de l'organisation. À titre d'exemple, si la méthode de travail d'un nouveau préfet ne cadre pas avec celle établie antérieurement, celle-ci peut générer des conflits avec la direction générale. Considérant que le lien entre le préfet et la direction générale est primordial pour favoriser le bon fonctionnement de l'organisation et l'atteinte des objectifs escomptés, il est nécessaire que ces derniers s'entendent et travaillent efficacement ensemble. Ainsi, tel qu'indiqué précédemment, la personnalité du préfet est un facteur déterminant à plusieurs niveaux, et particulièrement, dans le rayonnement et le développement d'une MRC. Cet enjeu a été soulevé par une MRC.

4.3 Analyse des résultats sur les structures des MRC

En fonction des données transmises précédemment, une analyse est effectuée afin d'en ressortir les principaux constats. La présente section est divisée en trois volets soit une comparaison entre les MRC ciblées, une comparaison de l'exercice précédent avec la MRC

de Papineau, laquelle a actuellement un préfet élu par ses pairs, et l'identification des principaux constats.

4.3.1 Comparaison entre les structures des MRC participantes

Structure décisionnelle

À la lumière des données obtenues, l'ensemble des MRC ont indiqué que le préfet élu au suffrage universel a un impact sur le processus décisionnel et non sur la structure décisionnelle. Effectivement, il influence davantage le consensus, la dynamique au sein du conseil et la décision elle-même, notamment en lien avec sa neutralité, son impartialité et l'application du vote prépondérant. À maintes reprises, les représentants des MRC rencontrés ont signifié que la personnalité du préfet est un facteur important à considérer dans le cadre de l'impact de ce dernier sur la prise de décision. Le nombre de structures est variable selon les MRC. À cet égard, 75 % des MRC participantes ont formé un comité administratif. Le nombre de municipalités au sein d'une MRC a un impact sur la pertinence de mettre en place un comité administratif. Tel que mentionné par la MRC des Collines-de-l'Outaouais, il n'est pas opportun de constituer un comité administratif puisque celle-ci regroupe six municipalités sur son territoire. Parmi les MRC ayant participé au présent projet, le contexte de la MRC des Collines-de-l'Outaouais est une exception.

Conformément au *Code municipal du Québec*, le conseil des maires peut constituer un comité administratif par le biais d'un règlement, lequel précise les pouvoirs délégués à ce dernier. Parmi les MRC qui ont créé un comité administratif, les pouvoirs confiés diffèrent. Néanmoins, la gestion administrative et financière, la gestion des ressources humaines, la gestion contractuelle et l'aménagement du territoire (émission d'avis de conformité au schéma d'aménagement et de développement) sont des pouvoirs délégués à chacun des comités formés. La MRC de Témiscamingue est celle qui a accordé le plus de pouvoirs à son comité administratif, notamment en relation avec la gestion des cours d'eau, la gestion des matières résiduelles de même que le développement local et régional. La majorité des pouvoirs délégués font référence à des compétences obligatoires assumées par la MRC. Unanimement, le comité administratif de chacune des MRC participantes est composé de sept membres, lesquels sont répartis en fonction de secteurs établis dans le règlement de constitution. Cette répartition est définie, notamment en fonction de la

situation géographique des municipalités sur le territoire de la MRC ainsi que la démographie de certaines municipalités.

Pour ce qui est du comité d'investissement, ce dernier ne détient qu'un principal pouvoir au sein des MRC participantes c'est-à-dire celui d'octroyer des prêts dans le cadre du Fonds local d'investissement (FLI) et du Fonds local de solidarité (FLS). Les MRC qui ont décidé de mettre un tel comité en place désirent dépolitiser la prise de décisions concernant l'octroi de prêts. 50 % des MRC rencontrées ont un comité d'investissement. La composition de ce dernier varie selon les MRC. L'un des comités est composé uniquement de membres du conseil des maires soit celui de la MRC des Collines-de-l'Outaouais. Quant à celui de la MRC de La Matapédia, 80 % de sa composition provient de représentants de la société civile.

Structure consultative

En ce qui concerne la structure consultative, toutes les MRC participantes jugent opportun de former des comités conformément à l'article 82 du *Code municipal du Québec* dans le but de traiter des dossiers stratégiques. Ces comités ne détiennent qu'un pouvoir de recommandation auprès du conseil des maires. Les MRC participantes considèrent que le préfet élu au suffrage universel n'a pas d'impact sur la structure consultative d'une MRC. Outre les comités formés obligatoirement en vertu de lois, de règlements ou d'ententes, les thèmes stratégiques abordés par ces comités sont divers selon les MRC ciblées. Conséquemment, le nombre de comités créés varie entre 8 et 21 d'une MRC à l'autre. Ces dernières précisent également que les membres du conseil sont impliqués sur les instances constituées par la MRC. Selon les sujets abordés, les MRC prévoient une participation de la société civile sur ces dernières. Les MRC ont aussi mentionné qu'elles assurent une représentation sur différents comités externes.

En relation avec la prise en compte des besoins et des réalités du milieu, la majorité des MRC ont souligné que le préfet élu au suffrage universel joue un rôle déterminant à cet égard. La consultation et la mobilisation du milieu ainsi que le rayonnement de la MRC au sein de ce dernier sont réalisés principalement par le préfet. Évidemment, les MRC ont conservé des mécanismes de consultation publique prévus dans les lois et les réglementations applicables. Mais, elles n'ont pas implanté d'outils additionnels pour

favoriser la participation citoyenne ou considérer les besoins de la communauté parce qu'elles ont un préfet élu au suffrage universel. La personnalité du préfet élu au suffrage universel a un impact direct sur ces aspects. Ce constat a été relevé par toutes les MRC rencontrées lors des entrevues.

Structure administrative

Quant à la structure administrative, les impacts dus au préfet élu au suffrage universel sont minimes selon les MRC participantes, et ce, autant au niveau des composantes de ladite structure qu'au niveau financier. Plusieurs membres de l'équipe sont mobilisés en partie pour appuyer le préfet élu au suffrage universel dans le cadre de ses fonctions. C'est plutôt au niveau de l'affectation de tâches que l'impact est observé. Les postes liés à la gestion de la MRC et des ressources humaines, aux communications et au travail de bureau figurent parmi ceux qui sont les plus sollicités par le préfet élu au suffrage universel. La direction générale est le poste le plus affecté par la présence d'un préfet élu au suffrage universel. Le principal facteur influençant les tâches et les postes nécessaires est la personnalité et les besoins du préfet élu au suffrage universel. À cet égard, un représentant d'une MRC a précisé qu'il est pertinent de bien définir les besoins du préfet dès son entrée en fonction afin d'établir les ressources requises pour l'appuyer. Le fait que le préfet soit élu aux quatre ans exige une capacité d'adaptation, une résilience et une flexibilité de certains postes au sein de la structure administrative pour permettre l'intégration d'un nouveau préfet, assurer le bon fonctionnement de l'organisation ainsi que l'atteinte des résultats escomptés à court, moyen et long terme. Parmi les MRC participantes, l'une d'entre elles a réorganisé sa structure administrative pour dédier un poste au préfet et à la direction générale dans le cadre du traitement des dossiers stratégiques et organisationnels.

Plusieurs participants ont mentionné l'importance de bien établir le rôle et les responsabilités entre la direction générale et le préfet élu au suffrage universel dans le but d'optimiser les relations entre le volet politique et le volet administratif de l'organisation. Sans être une obligation prévue dans le Loi, le préfet élu au suffrage universel travaille généralement à temps plein. Ce dernier est très présent au sein de l'organisation et sur le territoire de sa MRC. En ce sens, la pertinence de mettre en place un mécanisme de

communications claires entre ces deux acteurs significatifs au sein de la MRC a été aussi indiquée par les MRC participantes.

4.3.2 Comparaison entre les structures des MRC ciblées et la MRC de Papineau

À titre indicatif, il est intéressant de comparer les MRC participantes avec la MRC de Papineau, laquelle a présentement un préfet élu par ses pairs afin d'évaluer s'il existe des similitudes et des divergences entre les différentes structures faisant l'objet du présent projet. Dans le cadre de cet exercice, l'annexe 5 représente la référence de cette comparaison.

Structure décisionnelle

En premier lieu, concernant la structure décisionnelle, il n'existe pas de différence notable entre une organisation ayant un préfet élu au suffrage universel et un préfet élu par ses pairs. Le nombre d'instances décisionnelles est similaire. Comme les MRC participantes, la MRC de Papineau a un comité administratif de même qu'un comité d'investissement. Le constat réalisé en relation avec la formation d'un comité administratif et le nombre de municipalités locales sur le territoire d'une MRC est corroboré. Le préfet élu par ses pairs a aussi un impact significatif sur la prise de décision par le conseil des maires en raison de sa personnalité, ses priorités, mais également, parce qu'il est maire d'une municipalité locale.

Il existe toutefois deux aspects intéressants à considérer soit les pouvoirs délégués au comité administratif ainsi que la composition de ce dernier. Les MRC ayant un préfet élu au suffrage universel rencontrées dans le cadre du présent projet ont délégué davantage de pouvoirs au comité administratif. Conséquemment, le conseil des maires peut, notamment se concentrer sur les dossiers stratégiques du territoire. De plus, la nomination des membres du comité administratif est différente par rapport à la MRC de Papineau. Cette dernière réalise à chaque année une élection pour combler les postes de préfet suppléant et d'administrateurs au sein de son comité administratif. Il n'existe pas de secteur établi. À titre d'exemple, les membres du comité administratif peuvent provenir uniquement du nord du territoire. Contrairement à la MRC de Papineau, le règlement de constitution dudit comité des MRC rencontrées divise leur territoire en secteurs et réserve

des sièges pour chacun d’entre eux. Ainsi, grâce à cette procédure, les MRC assurent une représentativité de l’ensemble du territoire au sein du comité administratif, la prise en compte des réalités de chacun des secteurs et suscite l’implication des membres du conseil au sein de cette instance décisionnelle.

Structure consultative

Dans un deuxième temps, outre les outils mis en place par la MRC de Papineau concernant l’encadrement de sa structure consultative et les thèmes ciblés pour ses comités, plusieurs ressemblances peuvent être relevées entre la structure consultative des MRC qui ont un mode d’élection du préfet différent. En effet, la comparaison des structures consultatives permet d’observer que les élus ainsi que la société civile participent au sein des comités ou des commissions des MRC selon le sujet abordé. Les MRC sont impliquées auprès des instances au sein de leur communauté en assurant une représentation au sein des diverses organisations. Il n’existe pas de divergence considérable entre les mécanismes de consultation publique utilisés soit ceux prévus dans les lois et les réglementations applicables. Bref, la structure consultative des MRC ayant un préfet élu au suffrage universel ou ayant un préfet élu par ses pairs est très similaire.

Structure administrative

En dernier lieu, peu importe le mode d’élection, le rôle du préfet est le même et définit conformément à la loi (CMQ, 2022, p. 19). Les principaux facteurs influençant la structure administrative sont le temps investi par le préfet au sein de la MRC ainsi que ses besoins. En fonction des données recueillies, il n’existe pas de différence significative entre la structure administrative de la MRC de Papineau et celle des MRC ayant participé au projet. Les mêmes ressources sont dédiées en partie au préfet soit la direction générale, la coordonnatrice administrative ainsi que l’agente de communication. Selon les dossiers à traiter, les membres de l’équipe sont mobilisés pour appuyer le préfet.

4.3.3 Identification des principaux constats

D’entrée de jeu, les études de cas réalisées, la comparaison effectuée entre les MRC participantes et celle appliquée par rapport à la MRC de Papineau, indiquent que le préfet

élu au suffrage universel a un impact minime sur les structures des MRC qu'elles soient décisionnelle, consultative ou administrative, notamment en ce qui a trait à leur nombre. Tel que mentionné antérieurement, le rôle de préfet demeure le même en vertu des pouvoirs qui lui sont confiés conformément à la loi. Cependant, la légitimité, la neutralité et la disponibilité du préfet figurent parmi les différences observées et soulignées par les MRC participantes quant à l'impact d'un préfet élu au suffrage universel par rapport à un préfet élu par ses pairs. Autrement dit, l'impact se situe davantage au niveau des résultats obtenus lors du processus et de la prise de décisions, des tâches réalisées par le personnel et de l'harmonisation des interventions de la MRC avec les besoins et les réalités du milieu.

Rappelons que les objectifs visés par le gouvernement du Québec en offrant la possibilité aux MRC de choisir le mode d'élection de leur préfet étaient principalement de consolider le rôle de ces dernières ainsi que de sensibiliser les citoyennes et les citoyens aux enjeux régionaux (Caron De Montigny et al., 2022, p. 129). En ce sens, les MRC participantes ont souligné que la personnalité du préfet a un impact significatif sur la participation citoyenne et le rayonnement de la MRC au sein du milieu puisque, selon elles, il est le principal acteur jouant un rôle déterminant sur ces deux aspects. À cet égard, parmi les données recueillies, l'enjeu majeur influant considérablement sur l'atteinte des objectifs évoqués ci-dessus est la personnalité du préfet. Celle-ci combinée aux besoins et à la disponibilité du préfet dans le cadre de ses fonctions influencent directement la description de tâches des ressources humaines requises mises à sa disposition.

Dans ce contexte, les retombées des actions accomplies par les structures décisionnelle, consultative et administrative sont affectées et fragilisées, notamment parce que le préfet est élu soit aux deux ans ou aux quatre ans. Contrairement au mode d'élection par les pairs, le préfet élu au suffrage universel peut provenir de divers milieux et ne pas connaître la réalité du monde municipal. Cet aspect peut être un élément déstabilisant au sein de l'organisation. Ainsi, afin de permettre à la MRC, notamment d'assumer son rôle stratégique de gouvernement de proximité, de consolider ses compétences et de développer sa relation avec sa population, celle-ci devrait mettre en place des outils lui permettant d'assurer une certaine stabilité au sein de l'organisation et sur son territoire. Elle doit cependant demeurer flexible et démontrer une capacité d'adaptation lui permettant d'optimiser ses actions et leurs retombées dans le milieu. Peu importe qui est le préfet, la

MRC doit assurer une constance dans le cadre de ses interventions, la satisfaction de la clientèle desservie et favoriser l'atteinte des résultats visés.

5. RECOMMANDATIONS ET PISTES DE SOLUTIONS

Au sein de cette section, des recommandations et des pistes de solutions seront présentées en relation avec chacune des structures afin d'alimenter la MRC de Papineau dans le cadre de l'intégration d'un futur préfet élu au suffrage universel à la suite des élections municipales prévues en novembre 2025. Celles-ci pourront également être appliquées par les MRC qui ont un préfet au suffrage universel ou qui prévoient en avoir un au cours des prochaines années. De plus, à partir des constats réalisés dans le cadre de l'analyse, des propositions seront également exposées globalement quant à la capacité d'adaptation de l'organisation et l'optimisation de ses interventions.

Structure décisionnelle

En ce qui a trait à la structure décisionnelle, trois recommandations seront présentées en fonction de l'analyse effectuée concernant le nombre d'instances, la composition et les pouvoirs conférés au comité administratif. Premièrement, puisque la conclusion des données reçues précise que le préfet élu au suffrage universel n'a pas d'impact sur la structure décisionnelle, il est opportun de maintenir le statu quo concernant le nombre et le type d'instances créées, lesquelles sont établies, entre autres, en raison du nombre des municipalités locales sur le territoire d'une MRC. Considérant qu'il existe des particularités quant à la démographie de certaines entités municipales et à la situation géographique d'une MRC, le nombre de membres au sein du comité administratif demeure un indicateur qui doit être variable et adapté à ces particularités. En revanche, l'établissement de la composition du comité administratif en fonction de secteurs établis dans le règlement de constitution dudit comité est fort intéressant puisqu'il permet de prendre en considération les enjeux de l'ensemble du territoire dans le cadre de la prise de décision ou de l'émission de recommandations auprès du conseil des maires. D'autant plus qu'au sein de diverses MRC, plusieurs pouvoirs sont confiés au comité administratif. Il s'agit d'une deuxième recommandation émise en relation avec la structure décisionnelle pour les MRC qui ont créé un comité administratif.

En relation avec les pouvoirs confiés au comité administratif, les MRC participantes ont démontré, par le biais de leur règlement de constitution du comité administratif, qu'elles leur conféraient de nombreux pouvoirs. Cette orientation permet au conseil des maires de se concentrer sur la prise de décision stratégique pour la MRC et la mise en œuvre d'une vision régionale de développement de son territoire. Elle permet possiblement d'alimenter les interventions du préfet en ce sens puisque les sujets plus spécifiques ou administratifs sont traités à un autre niveau. En conséquence, la troisième recommandation liée à la structure décisionnelle est de prévoir dans le règlement de constitution du comité administratif des pouvoirs additionnels à ceux généralement attribués. Par exemple, la MRC pourrait déléguer au comité administratif les pouvoirs liés à l'émission d'avis de conformité en relation avec le schéma d'aménagement et de développement ou à l'octroi de subventions en matière de développement local et régional. En conséquence, le conseil des maires peut concentrer ses travaux sur des dossiers stratégiques tels que la planification des zones industrielles sur le territoire ou la mise en place d'un service d'ingénierie dédié aux municipalités locales afin de répondre à leurs besoins. Évidemment, l'ampleur des compétences assumées et des services offerts par la MRC doivent être pris en considération pour définir les pouvoirs confiés étant donné que la prise de décision est régie souvent par des lois, des réglementations ou des ententes.

Pour assurer la transparence et la compréhension des interventions de même que rassurer les membres du conseil sur les pouvoirs délégués, il serait opportun d'utiliser des outils de communication entre les instances décisionnelles concernant les décisions prises par ledit comité. Le dépôt du procès-verbal des séances du comité administratif auprès du conseil des maires ainsi qu'un tableau de bord sur les suivis accordés à l'égard des décisions prises et l'accès à un outil collaboration virtuel (ex. : OneDrive) pour les membres du conseil, lequel pourrait diffuser la documentation liée aux décisions prises par le comité administratif, sont des exemples d'outils qui pourraient être privilégiés. De toute évidence, le préfet a un rôle à jouer à cet égard. Toutefois, la communication ne doit pas reposer que sur une seule personne.

Structure consultative

Pour ce qui est de la structure consultative, laquelle fait référence aux comités et aux commissions mises en place par la MRC, trois pistes de solutions sont proposées en relation avec l'encadrement des composantes de ladite structure et la participation citoyenne au sein de l'organisation. Cette structure est très variable selon les enjeux ciblés sur un territoire de MRC. De plus, la formation des comités est prévue dans le *Code municipal du Québec*. Certains comités sont obligatoires en vertu de lois, des réglementations ou d'ententes. Bref, il existe une certaine marge de manœuvre sur les thèmes abordés au sein de ces comités ainsi que leur composition. La MRC de Papineau, pour ne citer que celle-ci, s'est dotée d'un cadre de référence sur ses comités et ses commissions. Cet outil est utile pour bien délimiter les mandats de ces instances, mais également, le rôle et les responsabilités des acteurs concernés. Il s'agit d'une piste de solutions proposée qui pourrait être appliquée au sein des MRC. Si certaines d'entre elles souhaitent accroître l'implication de la société civile (organismes, partenaires, etc.) au sein de leurs comités, les modalités de cette implication pourraient être définies à l'intérieur de ce cadre.

D'ailleurs, plusieurs MRC participantes ont indiqué n'avoir apporté aucune modification à leurs mécanismes de consultation publique considérant que celle-ci est établie conformément aux lois et réglementations applicables. Dans le but de favoriser la participation citoyenne et de sensibiliser les citoyens aux enjeux régionaux, il pourrait être intéressant d'envisager l'adoption d'une politique sur la participation publique. À cet effet, le gouvernement du Québec propose une telle politique en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, laquelle prévoit des mesures d'information, de consultation, de participation active et de rétroaction (Gouvernement du Québec, 2024, paragr. 2)⁷. À partir de cet outil, une MRC pourrait appliquer lesdites mesures à plusieurs dossiers qu'elle traite et ne dépendrait pas uniquement du préfet pour recueillir les préoccupations, les besoins, les réalités ou les recommandations de sa population. Il permettrait aussi de bonifier

⁷ <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-participation-publique>

l'apport du préfet sur le territoire et au sein de la MRC étant donné qu'il aurait accès à des renseignements additionnels, lesquels alimenteraient ses interventions.

Dans le même ordre d'idées, les principes privilégiés en matière de développement durable favorisent la participation citoyenne en vertu de l'article 6 de la *Loi sur le développement durable*. Effectivement, la Loi identifie seize (16) principes encadrant le développement durable, notamment en ce qui concerne la participation et l'engagement, la protection de l'environnement et l'efficacité économique⁸. L'adoption d'une politique sur le développement durable représente un outil intéressant pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, notamment en lien avec la définition d'une vision concertée du développement et sa durabilité⁷. Grâce à une telle politique, une MRC peut, par exemple, élaborer une grille lui permettant de considérer les différents principes, dont la participation et l'engagement, dans le cadre de la prise de décision et de l'élaboration de ses outils de planification tels que son plan de gestion des matières résiduelles ou la révision de son schéma d'aménagement et de développement.

Ainsi, il s'agit d'outils qui ne peuvent que maximiser l'impact du préfet en misant sur l'encadrement de sa structure administrative, l'implication des acteurs du milieu, une meilleure connaissance du territoire et de ses enjeux ainsi qu'une compréhension du rôle de la MRC par les citoyennes et les citoyens.

Structure administrative

À la lumière des informations compilées auprès des MRC participantes, la structure administrative est demeurée la même. Pourtant, il est possible de ressortir six recommandations et deux pistes de solutions qui vous seront présentées ci-dessous, lesquelles font principalement référence aux descriptions de tâches des employés concernés ainsi qu'à la relation entre le préfet et la direction générale. Dans plusieurs cas, le préfet actuel est très autonome selon les représentants rencontrés durant les entrevues. Il a recours aux membres de l'équipe en partie, et principalement, à la direction générale, au personnel de bureau et à la ressource en communication. Sur recommandation d'un représentant rencontré, il est d'abord pertinent d'évaluer les besoins du préfet, et ce, au cours des trois premiers mois de son mandat puisque ceux-ci ont impact considérable sur

⁸ <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.1.1>

l'implication des membres de l'équipe. Tel que mentionné précédemment, ce contexte rend la structure dépendante des besoins et de la personnalité du préfet. Il y a lieu de prévoir des solutions permettant à la MRC d'atténuer cette vulnérabilité et d'assurer une certaine constance dans le cadre de ses interventions.

En fonction de l'analyse effectuée, la seconde recommandation émise en relation avec la structure administrative est de prévoir au sein de la description de tâches du poste de direction générale des interventions visant un appui au préfet dans le cadre de ses fonctions ainsi qu'un temps minimal nécessaire à la réalisation de ces dernières. Conformément aux discussions tenues avec plusieurs directions générales de MRC, le fait que le préfet élu au suffrage universel travaille au sein de la MRC à temps plein a un impact significatif sur l'emploi du temps de la direction générale. À titre indicatif, le nombre de dossiers traités par le préfet, la préparation et la réalisation de ces derniers, en collaboration avec les membres du personnel requis, sont des indicateurs pouvant affecter l'horaire et les interventions de la direction générale.

Tel que discuté lors des entrevues, deux recommandations ont été émises concernant la relation entre le préfet et la direction générale afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation et d'optimiser l'impact du préfet élu au suffrage universel. La première consiste à bien définir le rôle et les responsabilités du préfet et de la direction générale. En effet, si chacun joue bien son rôle, leurs interventions seront complémentaires et permettront l'atteinte des objectifs escomptés, le tout dans un contexte harmonieux et optimal. Le préfet joue un rôle politique et travaille avec les membres de son conseil, notamment lors des séances dans le cadre de la prise de décision. Quant à la direction générale, elle s'assure, entre autres, que les décisions prises par le conseil soient appliquées par les membres de son équipe.

Considérant que leur implication au sein de la MRC est complémentaire, la deuxième recommandation vise à établir un mécanisme de communication entre ces deux acteurs principaux de l'organisation. Le préfet, étant très impliqué au sein de l'organisation, travaille sur plusieurs dossiers et collabore avec divers intervenants à l'échelle locale, régionale et provinciale. Un arrimage entre les actions de chacun est nécessaire pour assurer la cohérence, l'efficacité et l'efficience de l'organisation. Ainsi, plusieurs MRC tiennent des rencontres statutaires à chaque semaine entre le préfet et la direction générale.

En relation avec les descriptions de tâches des employés, l'exercice mentionné précédemment concernant la direction générale devrait aussi être réalisé pour un poste ciblé au sein du personnel de bureau. Effectivement, il serait pertinent de prévoir dans la description de tâches d'une secrétaire des actions dédiées au soutien du préfet ainsi qu'un temps minimal alloué à ces dernières. Ainsi, si un préfet requiert de l'aide pour accomplir son mandat (compléter son agenda ou organiser des réunions), automatiquement, dès son entrée en fonction, il y a une ressource affectée au sein de la structure administrative. L'organisation n'a pas à s'adapter constamment en fonction du préfet nouvellement en poste et déstabiliser sa structure en conséquence puisqu'elle a déjà prévu une ressource à cet effet.

Par ailleurs, les discussions tenues avec les représentants des MRC ont mis en évidence l'importance d'une ressource en communication mise à la disposition du préfet élu au suffrage universel. Celle-ci peut contribuer à la maximisation de l'impact du préfet sur le territoire d'une MRC ainsi qu'au sein de l'organisation. Cette ressource peut être impliquée sur le plan des relations publiques, des communications internes et externes de l'organisation, de la promotion et du rayonnement de la MRC, notamment. Il s'agit d'une ressource intégrée dans l'organisation qui poursuit ses actions malgré la tenue des élections municipales et de la conclusion de celles-ci. Une MRC peut consolider et développer ses interventions en matière de communication grâce à la contribution d'une telle ressource.

Finalement, la MRC des Collines-de-l'Outaouais a réaménagé sa structure administrative pour créer un poste de coordonnatrice en gestion et suivi des projets organisationnels. Cette ressource est dédiée à la direction générale et à la préfecture pour travailler des projets organisationnels stratégiques. Les représentants de la MRC jugent que cette ressource a un impact positif considérable sur les interventions du préfet et de la direction générale. Considérant que le poste de direction générale est très sollicité dans l'organisation et qu'il s'agit du poste le plus affecté par la présence d'un préfet élu au suffrage universel, la possibilité d'avoir recours à une ressource professionnelle pour l'appuyer représente une piste de solutions intéressante à envisager. D'autant plus que le gouvernement du Québec désire consolider le rôle des MRC en leur confiant davantage de compétences et de mandats.

En ce sens, la dernière recommandation à proposer dans le cadre du présent projet est d'encourager les MRC à se doter d'une planification stratégique, laquelle permet d'assurer une continuité en ce qui a trait aux interventions politiques et administratives de la MRC. Elle permet de fournir un cadre de référence au préfet sur la vision de développement de l'organisation, ses orientations stratégiques, ses objectifs à court, moyen et long terme ainsi que sur les actions concrètes réalisées par l'équipe de la MRC. Cette dernière peut toujours être révisée selon les événements qui surviennent. De plus, une planification stratégique permet également d'arrimer les actions de chacune des structures de la MRC c'est-à-dire les structures décisionnelle, consultative et administrative. Généralement, lorsqu'une nouvelle planification stratégique est adoptée, elle entraîne une révision des structures pour s'assurer que ces dernières soient en mesure d'accomplir les mandats confiés et s'arrimeront, entre autres, à la vision organisationnelle et aux orientations stratégiques. Il s'agit d'un outil très intéressant pour accroître l'impact d'un préfet élu au suffrage universel nouvellement en fonction, notamment en le sensibilisant aux enjeux de la MRC et du milieu municipal.

En terminant, une dernière piste de solutions est suggérée en relation avec le profil du préfet élu au suffrage universel. À plusieurs reprises dans le présent document, la personnalité du préfet a été identifiée comme un facteur déterminant quant à l'impact de ce dernier sur les résultats livrés par les structures des MRC. La MRC des Collines-de-l'Outaouais a défini un profil type de préfet dans le cadre de ses travaux réalisés en lien avec l'élection du préfet au suffrage universel. Ce profil expose les caractéristiques souhaitées d'un préfet élu au suffrage universel. Ce profil peut être utilisé à titre de référence pour optimiser l'impact d'un préfet élu au suffrage universel sur un territoire de MRC.

CONCLUSION

Grâce à une décision législative du gouvernement du Québec en 2001, ce dernier a voulu consolider le rôle des MRC, à titre de gouvernement de proximité, et favoriser la conscientisation des citoyennes et des citoyens aux enjeux régionaux, notamment en offrant le choix aux MRC d'élire leur préfet au suffrage universel. Rappelons que le préfet d'une MRC est un acteur politique important sur son territoire, lequel détient un pouvoir d'influence quant au processus décisionnel du conseil des maires et à la prise en compte des besoins ainsi que des réalités des diverses parties prenantes. Ainsi, considérant l'importance de cet acteur, il est pertinent d'en évaluer l'impact sur les structures décisionnelle, consultative et administrative d'une MRC.

À cet égard, la MRC de Papineau s'apprête à effectuer le changement de mode d'élection du préfet en vue des prochaines élections municipales. Pour ce faire, elle a mandaté sa direction générale pour réaliser le présent projet dans le but d'évaluer les effets du préfet au suffrage universel sur les structures de la MRC. Concrètement, ses objectifs sont d'optimiser l'impact du préfet élu au suffrage universel au sein de la MRC et de favoriser une transition entre les deux modes d'élection efficace, planifiée et adaptée aux diverses réalités.

Conséquemment, en fonction de l'étude de cas réalisée auprès de cinq MRC du Québec ayant un préfet élu au suffrage universel, plusieurs constats sont ressortis de cet exercice. Effectivement, il est possible d'affirmer que le préfet élu au suffrage universel n'a pas d'impact significatif sur les composantes des structures ciblées. L'impact se situe davantage sur les travaux accomplis par ces structures et leurs retombées, leur encadrement et la communication entre ces dernières. Afin d'assurer une stabilité au sein de l'organisation, il est important que celle-ci ne change pas constamment ses structures en fonction de la venue de nouveaux élus. Le défi en relation avec les structures est de les gérer avec constance, par le biais notamment d'outils de planification tels qu'une planification stratégique ou un cadre de référence des comités ou des commissions, tout en faisant preuve de flexibilité, d'adaptation et de résilience. Bref, la MRC doit démontrer une agilité dans le cadre de la gestion de ses résultats.

En ce sens, l'un des principaux constats soulevés par l'ensemble des MRC rencontrées est la légitimité, la neutralité, la personnalité et disponibilité du préfet élu au

suffrage universel et leur impact sur lesdites structures de la MRC. La personnalité et les compétences du préfet ont été soulevées à maintes reprises comme étant un facteur important à considérer autant au niveau du processus décisionnel du conseil des maires, du rayonnement et de la promotion de la MRC que du personnel requis pour l'appuyer dans le cadre de ses fonctions. À cet égard, la définition du profil d'un préfet élu au suffrage universel recherché réalisée par la MRC des Collines-de-l'Outaouais représente un très bel outil à explorer.

En vue d'atteindre les objectifs escomptés par la MRC de Papineau, plusieurs recommandations et pistes de solutions ont été proposées dans le cadre du présent projet. Parmi les recommandations émises, il est suggéré de décentraliser les pouvoirs du conseil des maires vers le comité administratif dans le but de permettre à ce dernier de concentrer ses discussions et ses décisions sur les dossiers stratégiques, notamment en ce qui a trait à la vision de développement de la MRC et sa mise en œuvre sur le territoire. Pour ce qui est des pistes de solutions identifiées, il est recommandé de doter la MRC d'outils incitant davantage la participation citoyenne et la consultation publique, et ce, au-delà des lois et des règlements applicables. L'adoption d'une politique de participation publique ou d'une politique de développement durable sont des exemples d'outils en cette matière.

Quant à la structure administrative, il serait opportun de prévoir trois postes dédiés, en partie, au préfet soit la direction générale, un membre du personnel de bureau et une ressource en communication. Leur description de tâches devrait être conçue en conséquence afin de prévoir des tâches et un temps minimal requis peu importe qui sera le préfet. Dans le contexte actuel, une révision de la structure administrative de la MRC devrait être effectuée sur une base régulière puisque la MRC est vouée à s'adapter constamment en raison, entre autres, de la consolidation de son rôle, de l'ajout de compétences, des changements engendrés par les élections municipales et des enjeux liés à la main-d'œuvre.

Dans le même ordre d'idées, un enjeu demeure important à considérer en relation avec la structure administrative et ses composantes dans le contexte du mode d'élection du préfet élu au suffrage universel. Le personnel d'une MRC doit axer ses interventions sur l'offre de services, les mandats et les obligations de l'organisation. Même si le préfet élu au suffrage universel est un politicien, le personnel mis à sa disposition ne peut être

impliqué dans la réalisation des objectifs de leur stratégie politique. Cette nuance pourrait être approfondie dans le cadre d'un éventuel projet. En effet, en référence aux MRC rencontrées, les préfets n'ont pas d'attaché politique ou tout autre fonction similaire affecté à ces tâches dans leur entourage pour les soutenir en cette matière contrairement à un député provincial ou fédéral par exemple. La délimitation des fonctions du personnel d'une MRC à cet égard peut représenter un défi important.

BIBLIOGRAPHIE

- André, P. avec la collaboration de P. Martin et G. Lanmafankpotin (2012). « *Participation citoyenne* », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.). Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne]. www.dictionnaire.enap.ca. Consulté le 23 mars 2024.
- Caron De Montigny, Jean-Sébastien, Chiasson, Guy et Mévellec, Anne (2022). « *La démocratie supramunicipale québécoise confisquée par les maires ?* ». Politiques et sociétés, vol. 41, no. 2, p. 123-146.
- Code municipal du Québec*. Gouvernement du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-27.1?&cible=>.
- Commission municipale du Québec (2022). *Portrait des municipalités régionales de comté (MRC)*. Rapport de la vice-présidence à la vérification, 68 pages. https://www.cmq.gouv.qc.ca/contentFiles/files/Verif/A14389_CMQ_Portrait-des-MRC_EPF-Acc.pdf. Consulté le 23 mars 2024.
- Énoncé de politique des trois conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains – EPTC 2* (2022). https://ethics.gc.ca/fra/policy-politique_tcps2-eptc2_2022.html. Consulté le 11 mai 2024.
- Friedrich, Ebert, Stiftung (2016). *Méthodologie de la recherche scientifique pour les organisations de la société civile, Réponses pratiques à des questions essentielles*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/algerien/17874.pdf>. Consulté le 3 février 2024.
- Larousse. « *Visibilité* ». Dictionnaire de français Larousse. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/visibilit%C3%A9/82191>. Consulté le 23 mars 2024.
- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, Gouvernement du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/a-19.1>.
- Loi sur le développement durable*, Gouvernement du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/D-8.1.1>.
- Loi sur les élections et référendums dans les municipalités*, Gouvernement du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/e-2.2>.
- Loi sur l'organisation territoriale municipale*, Gouvernement du Québec. <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/o-9>.

- Marquis-Bissonnette, M. (2022). *Rapport final – Réflexion sur le mode d'élection du préfet – Mandat confié par la MRC de Papineau*. MRC de Papineau. 38 pages.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) (2019). *La municipalité régionale de comté : compétences et responsabilités*. Québec : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affairesmunicipales/publications/amenagement_territoire/documentation/competences_mrc.pdf. Consulté le 23 mars 2024.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). *Répertoire des municipalités*. <https://www.mamh.gouv.qc.ca/repertoire-des-municipalites/fiche/mrc/800/>. Consulté le 23 mars 2024.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). *Guide d'élaboration d'une politique de participation publique en aménagement du territoire et d'urbanisme pour les municipalités*. <https://www.quebec.ca/habitation-territoire/amenagement-developpement-territoires/amenagement-territoire/guide-participation-publique>. Consulté le 28 avril 2024.
- Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) (2000). *Livre blanc. La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/organisation_municipale/historique/reorganisation_loi170/livre_blanc.pdf. Consulté le 28 avril 2024.
- Municipalité régionale de comté de Papineau. (2023). *Cadre de référence – Gestion et communication*. 8 pages.
- Municipalité régionale de comté de Pontiac (2017). *Préfet élu au suffrage universel, un bon investissement*. 8 pages
- Morin-Martel, F. (2022). « René Lévesque voulait renforcer villes et régions ». *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/societe/748047/100-ans-de-rene-levesque-levesque-voulait-renforcer-villes-et-regions>. Consulté le 23 mars 2024.
- Porter, I. (2017). « L'autre élection municipale, celle des préfets des MRC : l'Est plus démocrate que les autres ? ». *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/regions/510382/l-autre-election-municipale-celle-des-prefets-des-mrc-l-est-plus-democrate-que-les-autres>. Consulté le 23 mars 2024.
- Soucy, C. (2002). *La réforme de l'organisation municipale au Québec : Bilan et contexte*. Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM). 12 pages. <https://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs57629>. Consulté le 28 avril 2024.

ANNEXES

- ANNEXE 1 Organigramme des commissions et des comités de la MRC de Papineau
- ANNEXE 2 Cadre de référence des commissions et des comités de la MRC de Papineau
- ANNEXE 3 Organigramme de la structure administrative de la MRC de Papineau
- ANNEXE 4 Questionnaire d'entrevue
- ANNEXE 5 Tableau – Compilation des données – Présentation des structures des MRC
- ANNEXE 6 Tableau – Compilation des données – Impacts sur les structures des MRC

ANNEXE 1

Organigramme des commissions et des comités de la MRC de Papineau

ANNEXE 2

Cadre de référence des commissions et des comités de la MRC de Papineau

ANNEXE 3

Organigramme de la structure administrative de la MRC de Papineau

ANNEXE 4

Questionnaire d'entrevue

Entrevues auprès des représentants des MRC
Optimisation des structures – Élection du préfet au suffrage universel
Questionnaire d’entrevue

Afin de recueillir des données sur les structures décisionnelle, consultative et administrative existantes au sein des MRC participantes, la première partie de l’entrevue traite des composantes desdites structures. La deuxième partie des entrevues est axée sur l’impact du préfet élu au suffrage universel sur les structures selon les représentants rencontrés.

1. Structures décisionnelle, consultative et administrative des MRC participantes

Structure décisionnelle

- 1.1 Est-ce que vous avez plus d’une instance décisionnelle au sein de votre organisation (autre que le Conseil des maires) ?
 - a. Si oui, veuillez indiquer combien vous en avez et veuillez les nommer ?
 - Quels sont les pouvoirs délégués à ces instances (réglementation disponible) ?
 - b. Sinon, quel mécanisme la MRC a mis en place pour traiter toutes les décisions de la MRC ?

Structure consultative

- 1.2 Avez-vous une ou des structures consultatives au sein de votre organisation (Commission, comité, table ou autres) ?
 - a. Si oui, veuillez indiquer le nombre d’instances ?
 - Quel est le titre de cette ou ces instances (thèmes) ?
 - Avez-vous un organigramme établissant les liens entre les différentes instances ? Est-il disponible pour consultation ?
 - Avez-vous des membres du Conseil au sein de ces instances ?
 - Avez-vous des représentants de la société civile au sein de ces instances ?

- b. Sinon, avez-vous un ou des mécanismes au sein de la MRC pour consulter la société civile (site internet, plate-forme consultative ou autre) ?

Structure administrative

1.3 Avez-vous un ou des membres du personnel affectés en partie ou en totalité au préfet ?

- a. Si oui, veuillez indiquer le nombre de membres de l'équipe ?
 - Quel(s) est ou sont le(s) titre(s) de(s) poste(s) concerné(s) ?
 - Pour chaque poste, pouvez-vous nous indiquer s'ils sont impliqués en partie ou en totalité ?
 - Est-ce possible d'avoir accès à la description de tâches de ce(s) poste(s) ?
 - Y-a-t-il un impact financier pour la MRC ?
 - ✓ Si oui, quelle est votre estimation des coûts ?

b. Sinon, je comprends que le préfet travaille seul ses dossiers. Est-ce bien le cas ?

2. Impacts du préfet élu au suffrage universel sur les structures des MRC participantes

2.1 Quel est le principal impact du préfet élu au suffrage universel sur la structure décisionnelle ?

a. Sinon, comment expliquez-vous qu'il n'y a pas d'impact ?

2.2 Avez-vous constaté que le préfet élu au suffrage universel a un impact sur la structure consultative ?

a. Si oui, quel est le principal impact ?

b. Sinon, comment expliquez-vous qu'il n'y a pas d'impact ?

2.3 Quel est le principal impact du préfet élu au suffrage universel sur la structure administrative ?

a. Sinon, comment expliquez-vous qu'il n'y a pas d'impact ?

ANNEXE 5

Tableau – Compilation des données – Structures décisionnelle, consultative et administrative des MRC participantes

ANNEXE 6

Tableau – Compilation des données – Impacts sur les structures des MRC

