

Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange

par Allan O'Brien



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

ICURR

**Intergovernmental Committee
on Urban and Regional
Research**



CIRUR

**Comité intergouvernemental
de recherches urbaines
et régionales**

LE REGROUPEMENT MUNICIPAL AU CANADA

ET LES SOLUTIONS DE RECHANGE

Allan O'Brien



**Publications du CIRUR
Toronto**

Publié par Les Presses du CIRUR
Bureau 301, 150, avenue Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Téléphone: (416) 973-5629
Télécopieur: (416) 973-1375

Première édition: mai 1993
Tous droits réservés © Les Presses du CIRUR 1993
Reproduction interdite

This publication is also available in English
under the title: Municipal Consolidation in Canada
and its alternatives, published by ICURR Press,
ISBN: 1-895469-21-X



Canadian Cataloguing in Publication Data

O'Brian, Allan
Le regroupement municipal au Canada
et les solutions de rechange

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
CIRUR Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

ISBN: 1-895469-25-2

1. Municipalités - Regroupement - Canada.
I. Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales.
II. Titre.

JS1712.A5603714 1993

320.8'59'0971

C93-094482-8

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	i
Notice biographique	ii
Remerciements	iii
Résumé	iv
Partie I : Introduction	1
Partie II : Le contexte décisionnel	5
Les problèmes que permet de résoudre le regroupement	8
L'inefficacité régionale	8
Les pressions financières et économiques	8
Le manque d'équité	9
L'inefficacité comptable	9
La nécessité de réduire le fardeau des provinces	10
Les raisons en faveur du regroupement	10
Les raisons contre le regroupement	11
Les solutions de rechange au regroupement	14
Partie III : Profils et cas provinciaux	16
Le Nouveau-Brunswick	16
La Nouvelle-Écosse	19
Groupe de travail sur l'administration locale	21
Terre-Neuve	24
Grand Falls-Windsor	26
Irishtown, Hughes Brook, Summerside, Meadows et Gillams	27
Appleton et Glenwood	27
Spaniard's Bay et Tilton	27
Le nord-est de la péninsule d'Avalon	28
Paradise	30
L'Île-du-Prince-Édouard	32
Le Manitoba	35
Le Québec	38
Les municipalités régionales de comté	38
Les ententes intermunicipales	42
Les regroupements	43
Lévis-Lauzon	45
Sorel	48
Communauté régionale de l'Outaouais	49
Aylmer, Hull et Gatineau	51

La Colombie-Britannique	54
Les districts régionaux	54
La politique de regroupement	56
Les facteurs d'incitation ou de dissuasion	57
View Royal	59
Abbotsford et Matsqui	59
La Saskatchewan	61
Les annexions ou constitutions en municipalités	61
Les regroupements	62
Les développements récents	62
L'Alberta	63
Gestion de la croissance métropolitaine	64
Lethbridge : un succès	66
Leduc : un rejet	67
Fort Saskatchewan : une annexion conditionnelle	68
Calgary : un compromis	71
Les solutions de rechange	72
La commission d'aménagement régional d'Edmonton (EMRPC)	72
L'Ontario	74
Les villages partiellement autonomes	74
La réforme des comtés	75
L'administration régionale	78
La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC)	78
Sault-Ste-Marie Nord	79
Sarnia et London	80
Le comté de Simcoe	82
Le démêlement des rôles	85
Les Territoires	86
Les trois grandes métropoles	87
La région du Grand Toronto	87
Le Groupe de travail sur Montréal et sa région	90
La région pacifique du Fraser	91
Partie IV : Évaluation des possibilités	96
Viabilité et lourdeur administrative	96
Les modèles de regroupement municipal	98
Les approches de non-regroupement	101
Considérations financières	103
Les malheurs du secteur public	103
Les économies d'échelle	103
Une taille optimale	104
Le processus de regroupement	105
Le rôle des provinces	107

Partie V : Conclusions	108
Comparaisons	108
Conclusions générales	111
Post-scriptum	113
Bibliographie	114

Liste des figures

Figure 1. Résumé des principales étapes à suivre dans le cadre du processus de regroupement	46
Figure 2. Communauté régionale de l'Outaouais	52
Figure 3. Proposition d'annexion et de cession du territoire	70
Figure 4. Région du Grand Toronto	89
Figure 5. Basses terres continentales de la Colombie-Britannique	94

Liste des tableaux

Tableau 1. Évolution des structures municipales dans l'Outaouais	53
---	----

AVANT-PROPOS

Avril 1993

Au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), il nous fait plaisir de présenter ce rapport sur les pratiques canadiennes en matière de fusion municipale et solutions de rechange, dans lequel Allan O'Brien retrace l'histoire récente des regroupements municipaux et autres solutions expérimentés dans les provinces et territoires canadiens.

Sur la base de cette étude, de son expérience personnelle en tant que fonctionnaire municipal et de ses nombreuses années d'enseignement sur le sujet en Nouvelle-Écosse et en Ontario, Allan O'Brien met intelligemment en relief les facteurs pouvant aider à expliquer le succès ou l'échec de diverses initiatives de fusion et solutions de rechange réalisées au Canada. La notion de restructuration de l'administration locale est plus que jamais d'actualité dans notre pays alors que la majorité des gouvernements provinciaux et territoriaux, écrasés par la croissance exponentielle de leurs déficits et la baisse continue de leurs revenus, remettent en question les structures municipales sous leur forme actuelle et examinent diverses avenues tels les fusions, les annexions et les regroupements, comme solutions de rechange éventuelles à la rationalisation des services, à l'élimination des chevauchements et à l'accroissement de la productivité. Nous espérons que les réflexions de M. O'Brien sauront éclairer les décideurs municipaux, provinciaux et territoriaux engagés dans ces activités difficiles et stimulantes.

Le CIRUR a identifié la question de l'administration locale en tant qu'élément clé de son plan de recherche stratégique et ce rapport complète notre premier rapport de recherche sur ce sujet intitulé **Local Government Reorganization in Canada since 1975**, rédigé en 1991 par le Dr Andrew Sancton de l'Université Western Ontario.

Michel Gauvin MCIP
Directeur exécutif

Dr Claude Marchand
Coordonnatrice de la recherche

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

NOTICE BIOGRAPHIQUE

Allan O'Brien enseigne la gestion municipale à l'École d'administration publique de l'université Dalhousie et la politique municipale à l'intention des conseillers au Centre de gestion publique et au Collège Hanson de Dalhousie. Il est professeur émérite (sciences politiques) à l'université de Western Ontario où il a mis sur pied et dirigé un programme d'administration publique d'une durée de six semaines en résidence et menant à un diplôme. Ce programme s'adresse aux administrateurs municipaux en cours de carrière. Récemment, M. O'Brien a fourni son expertise bénévolement en matière de gestion des déchets à l'Institut d'administration publique du Canada.

Durant sa carrière, M. O'Brien a touché à de nombreux domaines, depuis la météorologie à Sydney jusqu'au YMCA au centre-ville de Montréal, la vente de produits en gros, la mairie de Halifax et l'enseignement de l'administration municipale durant 20 ans à l'université de Western Ontario et à celle de Dalhousie. Il a été président de la Fédération canadienne des municipalités et de l'Union des municipalités de la Nouvelle-Écosse, du comité d'urbanisme de la Commission de la capitale nationale, du Conseil canadien de recherches urbaines et régionales, ainsi que du comité de planification des programmes du Conseil canadien de développement social. Il a aussi fait partie du comité de révision de la *Loi sur la cité de Winnipeg de 1976* et de la Commission de Halifax sur l'administration municipale, en 1982. Une importante annexion a été effectuée durant son mandat comme maire de Halifax.

REMERCIEMENTS

La présente étude a été grandement facilitée par la sagesse et la générosité des membres du comité de recherche du CIRUR, qui représentent chaque province et territoire, ainsi que la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

Ils nous ont apporté leur aide dans le cadre de discussions téléphoniques interurbaines et de visites organisées de six capitales provinciales, y compris Vancouver, Ottawa et Montréal. Ils nous ont également aidé en relisant des parties de notre rapport préliminaire afin de relever les erreurs de fait ou de sens ou, encore, en nous fournissant les documents dont nous avons besoin.

La réalisation de cette étude n'aurait pas été possible sans la précieuse collaboration non seulement des membres du comité, mais aussi de leurs nombreux collègues. Nous avons également bénéficié des conseils et des encouragements que nous a si amicalement et librement prodigués Claude Marchand, la coordonnatrice de la recherche du CIRUR.

Toute erreur de fait, de logique, de jugement ou de point de vue est entièrement attribuable à l'auteur.

RÉSUMÉ

La récession et les déficits provinciaux obligent plusieurs gouvernements provinciaux et administrations municipales à repenser certains éléments importants du système municipal canadien.

En plus des énormes pressions financières favorisant le changement, les décideurs des deux paliers prennent de plus en plus conscience des tendances et préoccupations nouvelles influant sur le fonctionnement et la vocation même des municipalités canadiennes, notamment :

- l'avenir économique incertain des collectivités locales avec la mondialisation des marchés;
- l'impact des décisions municipales sur différents problèmes environnementaux, par ex. la gestion des déchets et l'effet des programmes de transport urbain sur la qualité de l'air;
- les problèmes sociaux des centres urbains tels le racisme, les drogues, la violence, le chômage, la pauvreté et leurs répercussions;
- la perspective d'une urbanisation intensive et généralisée en périphérie des grandes agglomérations, requérant une planification coordonnée et une capacité de mettre rapidement les plans en pratique à la grandeur de zones urbaines de plus en plus étendues.

Quelles options pratiques pouvant garantir des structures satisfaisantes s'offrent aux décideurs provinciaux et municipaux? Comment s'y prendre pour élaborer un projet adéquatement structuré et le mener à bien?

Au Canada, le processus de prise de décision laisse une large place à l'arbitraire, à la flexibilité et au compromis. Bien que les périodes de transition aient souvent donné lieu à de vives contestations, les fusions et regroupements ont été accompagnés pour la plupart de bienfaits à long terme sinon en matière de réduction des coûts, du moins sur le plan de l'efficacité, de la durabilité et de l'acceptabilité.

Au cours des ans, les différents gouvernements provinciaux ont adopté plusieurs approches divergentes au processus de fusion municipale. La province de Terre-Neuve, par exemple, tend à imposer le changement aux municipalités, à cause d'un sentiment d'urgence et de nécessité. La Nouvelle-Écosse adopte progressivement une approche similaire, alors que le Nouveau-Brunswick, après avoir privilégié cette démarche au cours des années 1960 et au début des années 1970, semble maintenant favoriser une approche plus en douceur.

L'Ontario a imposé le changement lors de la création de la communauté urbaine de Toronto dans les années 1950 et des administrations régionales dans les années 1970, mais elle s'est par la suite montrée peu encline à imposer ses volontés dans le cas des comtés non déjà convertis en administrations régionales, à l'exception des comtés situés à proximité de centres

urbains en voie d'expansion.

Le Québec a imposé la création des communautés urbaines de Montréal et de Québec, ainsi que de la communauté régionale des environs de Hull dans les années 1970. Cependant, au cours des années 1980 Québec a créé les municipalités régionales de comté pour remplacer les comtés dans le sud du Québec. Les municipalités ont participé à la conception de ces nouvelles entités administratives, à l'intérieur desquelles elles sont incitées à fusionner, sans toutefois y être contraintes.

Dans les Prairies, le Manitoba a imposé sa volonté dans la région de Winnipeg, en deux étapes : le système de communauté urbaine à double palier au cours des années 1960, puis l'«Unicité» dans les années 1970. Les régions d'Edmonton et de Calgary ont fait l'objet d'annexions successives survenues après que chacune des deux villes en ait fait la demande au Local Authorities Board, qui a transmis une recommandation au Cabinet, de qui relevait la décision finale. Quelques autres communautés urbaines des Prairies ont fait l'objet d'annexions moins controversées, de telle sorte que l'instance provinciale n'a pas eu à trancher.

La Colombie-Britannique a pour politique de ne pas imposer sa volonté, bien qu'elle offre son aide aux collectivités désirant se fusionner. La province accepte les résultats des plébiscites lorsque toutes les municipalités concernées sont d'accord. Cette approche ascendante est facilitée par la flexibilité des districts régionaux de la province, qui peuvent offrir des services régionaux sur demande sans qu'il soit nécessaire de modifier les frontières municipales.

Les tendances actuelles vers la fusion municipale sont nourries par trois grands facteurs différents. Il existe premièrement un besoin croissant pour une planification régionale plus efficace en vue de s'adapter aux transformations économiques et aux nouvelles exigences en matière de protection de l'environnement, et pour trouver des réponses aux problèmes sociaux. Par ailleurs, les déficits fédéral et provinciaux conjugués à une récession persistante et à des signes de reprise sans création d'emploi favorisent le désengagement provincial sur tous les fronts, et notamment dans le domaine municipal. Les économies d'échelle représentent potentiellement une façon de faire passer la pilule une fois la fusion réalisée. Enfin, certains gouvernements provinciaux (N.-B., Québec, Ontario) jugent que la prolifération des agences régionales spécialisées a un effet réducteur sur la responsabilisation et, partant, sur le caractère démocratique de nos institutions municipales.

Les arguments présentés en opposition à la fusion, provenant souvent de conseillers municipaux dont la carrière politique est hypothéquée, portent généralement sur des questions d'identité collective, d'accessibilité, de taxation et sur des allégations d'arbitraire dans les décisions et les façons de faire de la province. Les opposants ont rarement conscience que leurs appréhensions concernant l'identité, l'accessibilité et les taxes se réaliseront probablement d'autant plus rapidement si rien n'est fait pour s'adapter aux circonstances nouvelles.

Il existe des options de rechange à la fusion, notamment les ententes intermunicipales sur des services régionaux en vue de réaliser des économies d'échelle, le partage des revenus entre municipalités comme cela se fait en Alberta, le recours à des systèmes à double palier (Ontario et communautés urbaines du Québec) ou à un palier-plus (C.-B. et la majeure partie du Québec), ainsi que le recours à des sous-unités communautaires (C.-B., Québec, N.-É.).

Le principal inconvénient de ces options réside dans la baisse de responsabilité qu'elles engendrent toutes à différents degrés. L'«unicité» telle que pratiquée dans la plupart des communautés urbaines des Prairies est plus facile à comprendre et par conséquent plus responsabilisante. Toutefois, cette pratique requiert des annexions périodiques.

Dans le climat actuel de récession et de lutte au déficit, les économies d'échelle peuvent être envisagées pour autant que la volonté politique dont devront faire preuve les politiciens de tous les paliers s'accompagnera de bon jugement, afin de mettre en sourdine les promesses insensées de meilleurs services à des coûts moindres ou de maintien des services à la grandeur d'une région mixte urbaine-rurale sans hausse de taxe. Les politiciens pourraient également faire preuve de discernement en adoptant un langage et des pratiques limpides et réalistes quant aux perspectives et aux incertitudes de la réforme municipale.

Les économies les plus prévisibles se situent dans le moyen et le long terme, lorsque le processus de planification stratégique et les services pour une grande unité régionale seront bien enclenchés et que la machine administrative régionale aura acquis son rythme de croisière. La comparaison devrait toujours se baser sur les coûts dans dix ans avec et sans la fusion.

Les épargnes envisagées seront plus facilement réalisées si les fonctionnaires provinciaux et municipaux s'entendent sur les objectifs globaux et s'efforcent de trouver ensemble les meilleures façons de les réaliser. Dans leur empressement à faire bouger les choses, certains gouvernements provinciaux auront parfois tendance à ne pas laisser assez de place à la participation municipale dans la conception d'un meilleur système. D'autre part, certains agents municipaux, en particulier les représentants élus, peuvent parfois donner l'impression qu'il sera extrêmement difficile d'en arriver à un plan d'ensemble coopératif et rationnel.

Le processus qui mène à la fusion revêt souvent une très grande importance dans le succès ou l'échec de la démarche. Le processus de décision et de mise en oeuvre contient les germes du succès de la politique ou de son échec en cours de chemin suite à de mauvaises anticipations. Mais quoi qu'il advienne, une chose est sûre : le processus comporte un immense potentiel de polémique, de contestation et de perturbation sociale.

PARTIE I

INTRODUCTION

La récession et les déficits provinciaux ont amené bon nombre de provinces et de municipalités à remettre en question d'importants aspects du système d'administration locale au Canada.

Outre la nécessité financière de changer les choses, les responsables de la planification des politiques, aux deux niveaux, doivent tenir compte de certaines tendances et préoccupations concernant le rôle et le fonctionnement des municipalités canadiennes. En particulier, ils doivent tenir compte de ce qui suit :

- l'avenir économique incertain des collectivités locales face à la mondialisation de l'économie;
- l'importance du rôle que doivent jouer les collectivités locales sur la scène environnementale, notamment en ce qui a trait au coût croissant de la gestion des déchets, au lien qui existe entre les politiques de transport urbain et la pollution de l'air et à d'autres tendances ayant un effet sur la qualité de l'environnement;
- les problèmes sociaux urbains dont le racisme, la drogue, la violence, le chômage, la pauvreté et leurs conséquences;
- la perspective d'une urbanisation encore plus poussée dans les régions métropolitaines, laquelle nécessitera une planification coordonnée et, s'il y a lieu, la capacité de mettre en oeuvre les plans ainsi élaborés dans des régions urbaines de plus en plus grandes.

En tant que nation, nous croyons en la démocratie locale. Nous voulons que nos administrations locales soient accessibles, responsables, efficaces et efficientes. Nous voulons qu'elles soient capables de planifier leur développement de manière à éviter les cauchemars urbains que vivent les villes d'ailleurs, tout en sachant répondre aux besoins à des niveaux d'imposition raisonnables.

Compte tenu des défis économiques, financiers, environnementaux, sociaux et politiques que nous ne manquerons pas d'avoir à relever, il y a cinq questions fondamentales que nous devons nous poser à propos de nos institutions municipales, à savoir :

- Comment les administrations locales devraient-elles être structurées pour pouvoir prendre effectivement des décisions au niveau urbain régional, tout en conservant un caractère local plutôt que provincial?
- Comment les administrations locales situées à l'extérieur des régions métropolitaines devraient-elles être structurées pour pouvoir résoudre leurs problèmes environnementaux et maximiser leur efficacité et leur capacité de rendre des comptes?
- Comment va-t-on financer les services et les installations nécessaires afin d'y avoir accès en cas de besoin?

- Quelles sont les solutions pratiques qui s'offrent aux décisionnaires provinciaux et municipaux pour la mise en place de structures satisfaisantes?
- Comment doit-on procéder pour mettre en place des structures acceptables?

La présente étude vise essentiellement à répondre aux quatrième et cinquième questions, bien que, pour y répondre, il faut aussi connaître la réponse aux trois premières. Nous examinons les récents développements qui se sont produits dans les provinces canadiennes afin de déterminer les options qui ont été exercées, particulièrement en ce qui concerne les diverses formes de regroupement et solutions de rechange.

Les objectifs fondamentaux des fonctionnaires provinciaux semblent se diviser en deux grandes catégories : améliorer le fonctionnement des administrations locales, et; réduire le fardeau financier du gouvernement provincial. Le premier objectif a l'appui des politiciens et des administrateurs municipaux, des associations municipales, des universitaires et, dans une certaine mesure, du grand public. Le second est beaucoup plus controversé, malgré que le public appuie les efforts déployés pour réduire les impôts à tous les niveaux gouvernementaux.

L'amélioration du fonctionnement des administrations locales est considérée comme un objectif louable, et les idées ne manquent pas sur la façon d'y arriver. Dans les régions métropolitaines du Québec, de l'Ontario et du Manitoba, les gouvernements provinciaux semblent avoir opté pour un système efficace, ordonné, mandaté et raisonnablement responsable comportant deux paliers au Québec et dans la majeure partie de l'Ontario et un palier au Manitoba et dans certaines parties de l'Ontario. La plupart des choix ont été faits au cours des années 70 après consultation des responsables municipaux et du grand public.

Une autre approche consiste à mettre davantage l'accent sur la prise des décisions à l'échelon local, ce qui comporte moins de changements structuraux, probablement moins d'efficacité et moins de responsabilité, mais qui permet de résoudre les problèmes d'une façon plus démocratique et avec moins de douleur politique.

Au Canada, l'élaboration des politiques se fait à des degrés divers d'arbitraire, de souplesse, de compromis et de rationalisme. Bien qu'il y ait souvent eu des protestations lors des périodes transitoires, la plupart des efforts de regroupement ou de restructuration ont eu des avantages durables, non seulement parce qu'on a pu réduire les coûts, mais aussi parce qu'on y a gagné en efficacité, en endurance et en acceptabilité.

La preuve se trouve dans les profils provinciaux et les études de cas qui figurent plus loin à la partie III.

La présente étude a eu comme toile de fond le rapport intitulé *Local Government Reorganization in Canada Since 1975*, préparé pour le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) par Andrew Sancton en avril 1991.

Entre le milieu des années 60 et le milieu des années 70, les gouvernements du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie-Britannique ont apporté d'importants changements à la structure des administrations locales. Puis, après une dizaine d'années d'accalmie, voilà que de nombreuses provinces s'intéressent de nouveau à la question, tandis que d'autres ont déjà passé à l'action. Parmi les provinces où la question est vivement discutée, on retrouve Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

La façon dont la question est abordée varie grandement d'un bout à l'autre du pays, et les provinces peuvent apprendre les unes des autres à cet égard. Cela ne signifie pas que les initiatives d'une province donnée soient transférables, telles quelles, dans une autre. Les lois ne sont pas seulement différentes d'une province à une autre, mais la culture politique, les traditions et l'histoire de chacune varient d'une façon qui limite les possibilités.

La "toile de fond" sur laquelle repose la présente étude a été décrite comme suit par le CIRUR :

Compte tenu des nouvelles tendances démographiques, de l'augmentation du coût des services locaux, de la compression des recettes et de divers autres facteurs, bon nombre de provinces sont à examiner leurs structures municipales afin de voir s'il serait possible d'en améliorer l'efficacité par le biais de la fusion. Souvent, la solution la plus évidente consiste à regrouper deux unités municipales ou plus en une seule grande municipalité qui serait alors capable d'améliorer la prestation des services grâce à sa structure administrative globale réduite.

Souvent, la simple mention du terme "fusion" provoque une réaction émotive chez les résidents des secteurs concernés. Qu'elle soit réelle ou imaginaire, la perte d'identité de la collectivité traditionnelle tend à colorer la prise en considération des possibilités que peut procurer la modification des limites territoriales.

La présente étude avait pour but :

- de faire état de la situation dans les autres provinces où des municipalités ont été regroupées;
- d'examiner les solutions de rechange qui ont été adoptées pour atteindre l'efficacité des grands secteurs de services tout en maintenant le caractère unique et l'autonomie de la collectivité;
- de voir comment les provinces jouent leurs rôles de facilitation et de législation.

La méthodologie a été la suivante :

- Consultations téléphoniques avec les membres du CIRUR ou leurs délégués dans chaque province et territoire, y compris ceux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).
- Entretiens personnels avec des fonctionnaires provinciaux et municipaux et des universitaires à Victoria, Vancouver, Edmonton, Toronto, London, Ottawa, Hull, Montréal, Québec, Halifax et St. John's, ainsi qu'avec des représentants de la SCHL à Ottawa.
- Collecte et dépouillement de rapports et de documents gouvernementaux de toutes les provinces, afin de cerner ou de confirmer les diverses politiques en place.
- Envoi d'un questionnaire à chaque province afin de recueillir des données supplémentaires. Toutes les provinces y ont répondu.
- Envoi des versions préliminaires des profils et des études de cas aux provinces pour correction des erreurs de fait.
- Traduction de certains documents du Québec.



PARTIE II

LE CONTEXTE DÉCISIONNEL

Aux fins de la présente étude, une municipalité se dit d'une ville, d'un village, d'un district, d'un canton, d'un comté ou de toute autre unité semblable organisée en vertu d'une loi provinciale lui conférant le statut de municipalité, de village, de ville, etc. Une caractéristique essentielle d'une municipalité tient de ce que son organe directeur est un conseil qui a été élu directement ou, dans le cas d'une municipalité du palier supérieur, indirectement. Sont exclus les secteurs de services provinciaux où un ministre provincial peut avoir les pouvoirs d'une municipalité.

Le terme "regroupement" est utilisé d'une façon générale pour désigner les notions de fusion, d'annexion et de création d'administrations régionales. Il comprend n'importe quelle forme de restructuration municipale qui comporte tant la modification des limites territoriales que l'agrandissement des unités existantes pour certaines fonctions locales au moins. La restructuration municipale peut consister à intégrer la population et le territoire d'un secteur non organisé (non constitué en municipalité) à un territoire municipal adjacent.

Les solutions de rechange au regroupement visent à atteindre certains des objectifs du regroupement sans modifier les limites territoriales ou créer de nouvelles administrations de second niveau. En général, il faut une entente intermunicipale selon laquelle deux unités municipales ou plus décident d'offrir des services d'aménagement ou autres à l'échelle régionale, soit pour devenir plus efficaces, soit pour réaliser des économies d'échelle, ou les deux. Dans certains cas, l'activité commune peut comprendre plus d'un service.

Le peuplement humain est tellement varié que des approches différentes doivent être choisies selon le milieu, du plus urbain au plus rural. Les trois principales régions métropolitaines, à savoir Toronto, Montréal et Vancouver, représentent une catégorie de problèmes. D'autres régions métropolitaines importantes, qui vont de St. John's à London ou de Winnipeg à Edmonton, en représentent une autre. Une troisième serait les communautés suburbaines, telles Lévis-Lauzon au Québec, Paradise à Terre-Neuve, le comté de Simcoe en Ontario, Fort Saskatchewan en Alberta et Matsqui ou View Royal en Colombie-Britannique. Une quatrième catégorie comprend les collectivités rurales et les villes qui leur sont associées.

Souvent, de petits regroupements sont réalisés, sans trop de mal. C'est le cas, en général, lorsqu'une municipalité urbaine existante annexe un petit territoire contigu à des fins de croissance. Les annexions importantes ont tendance à éveiller les émotions et à susciter la controverse. Les fonctionnaires municipaux, en particulier ceux qui sont élus et qui savent soulever l'opinion publique, s'opposent souvent au changement. Les citoyens se jettent dans la mêlée en grand nombre ou en faisant beaucoup de bruit. La question de l'identité locale devient souvent un obstacle de taille, malgré qu'elle soit rarement définie.

Le fait que les perspectives de carrière politique sur la scène municipale seraient hypothéquées à la suite d'un regroupement témoigne d'un conflit d'intérêt qui devrait miner la crédibilité des politiciens locaux en la matière. Or, ce n'est pas souvent le cas.

Les projets de regroupement sont sujets à contestation selon qu'ils sont proposés par une grande municipalité cherchant à annexer les terres de ses voisins (Edmonton 1980) ou selon qu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une politique provinciale visant à réformer le système d'administration locale (Terre-Neuve 1990).

Dans le cas d'Edmonton, on a eu tendance à se concentrer sur le résultat ultime. La restructuration allait-elle servir l'intérêt public? Le processus, qui était bien établi, comprenait une prise de décision au niveau provincial.

Pour ce qui est de Terre-Neuve, le processus était nouveau. Il a été mis en place rapidement après l'annonce du programme de regroupement. Même si les objectifs étaient parfaitement justifiables, le processus n'était pas assez bien rodé pour éviter de soulever la controverse et de nuire au programme lui-même.

D'une certaine façon, la résolution des problèmes de structure municipale, quelle que soit leur importance, comprend deux parties fondamentales : le produit et le processus. Quel genre de structure convient le mieux? Et comment y arriver? La pierre d'achoppement est souvent dans le processus choisi et l'aggravation des difficultés normales de transition par suite de l'échec du processus.

Quoi qu'il en soit, même s'il faut que le processus et le produit soient pris séparément, l'approche globale doit les traiter ensemble. Le processus choisi devrait permettre d'obtenir le produit désiré.

Le choix du produit et du processus dépend du contexte provincial. Celui-ci peut varier selon:

- les modèles de peuplement;
- l'évolution particulière du système d'administration locale dans la province;
- le taux de croissance ou de déclin économique;
- les questions d'équité;
- les problèmes financiers;
- l'urgence de la situation actuelle;
- la culture politique.

Les pratiques varient grandement entre les provinces en ce qui a trait au processus de regroupement. À Terre-Neuve, la province semble imposer la réforme municipale parce qu'elle est urgente et nécessaire. En Nouvelle-Écosse, la province a commencé à se diriger dans la même direction. Le Nouveau-Brunswick semble maintenant être prêt à adopter une approche plus douce en matière de réforme, après l'avoir imposée au cours des années 60 et au début des années 70.

La province de l'Ontario a imposé des réformes municipales lorsqu'elle a créé la communauté urbaine de Toronto au cours des années 50 et les administrations régionales au cours des années 70. Toutefois, elle s'est généralement montrée peu disposée à imposer des changements en ce qui concerne les comtés qui n'étaient pas déjà convertis en administrations régionales, sauf lorsque la proximité à des centres urbains en expansion est un facteur.

Au cours des années 70, le Québec a imposé la création des communautés urbaines autour de Montréal et de Québec, ainsi que celle de la communauté régionale autour de Hull. Puis, durant les années 80, le Québec a créé les municipalités régionales de comté pour remplacer les comtés situés dans le reste du sud de la province, avec le concours des municipalités. À l'intérieur de ces nouvelles unités, la fusion est encouragée, mais non imposée.

Dans les Prairies, la région de Winnipeg s'est vu imposer, en deux étapes, la mise en place d'un système métropolitain à deux paliers au cours des années 60, puis une administration unifiée au cours des années 70. Les régions d'Edmonton et de Calgary ont assisté à des annexions successives après en avoir fait la demande à la Local Authorities Board (commission d'administration locale). La décision définitive a été prise par le Cabinet sur la recommandation de cette dernière. Ailleurs dans les Prairies, quelques annexions peu controversées à des communautés urbaines n'ont pas nécessité l'intervention du gouvernement provincial.

La Colombie-Britannique a pour politique de ne pas imposer de regroupements, bien qu'elle offre de l'aide aux collectivités locales qui songent à se regrouper. La Colombie-Britannique accepte les résultats des plébiscites lorsque toutes les municipalités touchées les approuvent. Son approche ascendante est facilitée par l'assouplissement du rôle des districts régionaux de la province qui peuvent offrir des services régionaux sur demande sans devoir changer les limites territoriales.

Les problèmes que permet de résoudre le regroupement

L'inefficacité régionale

Dans certaines régions du Canada, on peut affirmer que le système d'administration locale ne fonctionne pas bien ou, du moins, pas aussi bien qu'il le pourrait, d'où la question de l'efficacité. Il peut y avoir inefficacité à différents égards, notamment dans les cas suivants :

- lorsque personne ne planifie l'avenir de la collectivité dans son ensemble, ce qui peut avoir des répercussions néfastes sur son économie, son secteur public, son environnement ou sa sécurité sociale. Si la région planifie mal son avenir, une partie ou la totalité de ses éléments risque de le regretter plus tard.
- lorsque certains services, tels la protection policière, l'élimination des déchets solides, le traitement de l'eau et des eaux d'égout, le transport et le contrôle des normes de construction, sont confiés à de petites municipalités contiguës, alors qu'ils pourraient être dispensés plus efficacement et sans frais supplémentaires par une grande unité.
- lorsque l'environnement, tant naturel qu'urbain, est négligé malgré son importance pour la qualité de la vie de toutes les collectivités. L'environnement naturel, en particulier, a besoin que des décisions et des mesures importantes soient prises pour le protéger et l'améliorer. L'élimination des déchets pose de sérieux problèmes dans de nombreuses régions du pays.
- lorsqu'il n'y a aucune capacité décisionnelle régionale, comme dans bon nombre de collectivités. Et lorsqu'elle existe, elle peut manquer de légitimité parce que le principe de la représentation d'après la population n'est pas reconnu. À certains endroits, il peut y avoir dix tribunes différentes pour la prise des décisions régionales, comme dans la région du Grand Moncton. Or, l'absence de coordination des décisions n'aide pas à façonner un avenir attrayant pour la collectivité.
- lorsque les municipalités sont en constant désaccord en ce qui concerne la résolution des problèmes qui touchent l'ensemble de la région. C'est le cas, par exemple, de la Metropolitan Authority dans la région d'Halifax où le regroupement est considéré comme une solution appropriée par certaines personnes.

Les pressions financières et économiques

Compte tenu de la récession et de la difficulté qu'ont les gouvernements fédéral et provinciaux à réduire leurs dépenses et leurs déficits cumulatifs, les provinces ont partiellement tendance à voir les administrations locales comme un fardeau. Ainsi, les administrations municipales qui sont inefficaces deviennent un groupe cible pour aider les provinces à alléger leurs difficultés financières.

- Les municipalités voisines qui se disputent les investissements économiques risquent de faire fuir certains investisseurs vers d'autres provinces. Cela nuirait à l'assiette fiscale du gouvernement provincial et des administrations municipales.
- Les impôts provinciaux et les taxes municipales approchent du maximum qui est politiquement et peut-être aussi économiquement soutenable.
- L'inefficacité municipale, dans les domaines où elle existe, coûte cher aux municipalités, à la province et aux contribuables.
- Les possibilités d'économies d'échelle ne sont pas réalisées.
- Dans certains cas, les administrations locales sont à la fois inefficaces et inefficentes et, par conséquent, plus coûteuses qu'elles ne devraient l'être.
- Certaines municipalités sont trop petites pour être viables (notamment à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard).
- Certaines provinces croient qu'il y a lourdeur administrative et que cela se produit au niveau municipal (notamment en Nouvelle-Écosse).

Le manque d'équité

Il existe un manque d'équité entre les administrations municipales en raison de la disparité des ressources, essentiellement fiscales.

- Une municipalité peut être à caractère résidentiel et avoir à assumer la majeure partie des frais, alors que sa voisine peut avoir le gros de l'assiette fiscale commerciale et industrielle (comme dans le cas de Terre-Neuve et de l'Alberta).
- Lorsqu'une province verse des subventions aux municipalités selon un facteur de péréquation élevé, elle préférerait que les administrations locales assument la péréquation comme ce serait probablement le cas à la suite de leur regroupement.

L'inefficacité comptable

La nature démocratique des administrations municipales disparaîtrait si ces dernières cessaient de rendre des comptes à leurs citoyens. La tendance à créer des organismes intermunicipaux et intergouvernementaux à des fins d'aménagement ou de prestation de services peut être avantageuse sur le plan de la liaison, mais elle peut mettre fin à l'obligation de rendre des comptes. C'est ce qui arrive lorsque les cadres de tels organismes viennent à dominer la prise des décisions parce que leur conseil d'administration se compose de personnes très occupées ayant de lourdes responsabilités ailleurs ou des engagements antérieurs envers leurs municipalités respectives. Les citoyens n'ont aucun moyen direct de les obliger à leur rendre des comptes. Certains fonctionnaires provinciaux ont exprimé leurs

préoccupations à l'égard de cette perte de responsabilité fonctionnelle (notamment au Québec et en Ontario).

La nécessité de réduire le fardeau des provinces

Une des raisons pour lesquelles les municipalités existent tient de ce qu'elles réduisent le fardeau des questions qui, autrement, incomberaient aux gouvernements provinciaux. Il serait possible de réduire encore davantage le fardeau des provinces en mettant sur pied un réseau d'unités municipales plus grandes et plus efficaces.

- Si une province doit constamment venir en aide à des municipalités en difficulté, cela comporte des risques qu'elle préférerait éviter.
- S'il existe trop de municipalités pour qu'on puisse établir des liens rationnels pratiques entre les deux paliers, une province pourrait souhaiter réduire le nombre de municipalités en les agrandissant.
- Le fardeau financier est une des raisons principales pour lesquelles on peut vouloir réduire le nombre de municipalités.
- S'il est nécessaire de réduire les dépenses dans les budgets municipaux, les provinces peuvent laisser les conseils municipaux prendre les décisions qui s'imposent en cessant de partager les coûts et les tâches administratives. Ce processus de démêlement des rôles a été effectué au Nouveau-Brunswick au cours des années 60 et constitue maintenant un élément important des discussions provinciales-municipales en Ontario et en Nouvelle-Écosse.

Les raisons pour le regroupement

Il y a de nombreux facteurs qui amènent les gouvernements provinciaux ou les administrations municipales à prendre des mesures qui conduisent à une forme ou un degré quelconque de regroupement. Pour pouvoir peser les solutions de rechange, il faut tout d'abord déterminer les objectifs que le regroupement tente d'atteindre. Cela fait, on peut ensuite faire des comparaisons avec d'autres moyens permettant d'atteindre ces mêmes objectifs.

La liste qui suit comprend sept éléments. Dans certains cas, une raison suffit pour qu'on décide de regrouper des municipalités. Dans d'autres, plusieurs raisons peuvent entrer en ligne de compte.

1. Les *considérations financières* découlant de la récession, des contraintes budgétaires et de la révolte fiscale et conduisant à une baisse des recettes. Une solution fréquente est de rechercher l'efficacité, l'efficacité et l'économie dans la prestation des services, des installations et des programmes. Pour réaliser des économies d'échelle, certaines personnes croient qu'il faut regrouper les municipalités.

2. Dans certaines provinces, on compte un nombre assez élevé de municipalités (des deux paliers) par 100 000 habitants. On parle de *lourdeur administrative* dans certaines provinces, notamment dans les deux qui ont le plus faible rapport municipalités-habitants : la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse.

3. Le *développement économique*, ou le simple fait de maintenir sa base économique, est une raison qui pousse certaines municipalités à se regrouper. Face à la mondialisation de l'économie et aux accords de libre-échange, les municipalités doivent se méfier des grandes décisions économiques, sur lesquelles elles ont peu d'influence. Ces décisions peuvent leur couper l'herbe sous les pieds. La concurrence entre plusieurs municipalités d'une même région urbaine, en quête de développement industriel, peut s'avérer très coûteuse, voire destructive pour le potentiel de la région.

4. La question de l'*équité*, ou de la juste répartition des ressources fiscales, milite en faveur du regroupement.

5. L'*aménagement régional* est nécessaire afin de s'adapter au changement. Un changement peut découler, entre autres choses, d'une croissance démographique rapide, d'un déclin économique sérieux, de problèmes environnementaux, de besoins en matière d'infrastructure (eau, égout, transports), de l'impact des progrès technologiques et des possibilités d'amélioration de l'espace habitable.

6. L'*obligation de rendre des comptes* est un facteur à prendre en considération lorsque la prolifération des ententes intermunicipales réduit la responsabilité directe des dispensateurs de services.

7. Certains fonctionnaires provinciaux voient la réduction du nombre de municipalités comme un moyen d'améliorer l'efficacité des *relations intergouvernementales*. Pour certains politiciens provinciaux et municipaux, c'est un moyen d'aider les administrations locales à mieux remplir leurs fonctions. Les personnes qui souscrivent à ce raisonnement s'interrogent parfois sur la valeur des petites unités administratives qui, parce qu'elles sont petites, ne sont pas à même de répondre aux besoins qui comptent.

Les raisons contre le regroupement

Les arguments avancés contre le regroupement ont tendance à être empreints de rhétorique et d'émotivité. Parfois, cela tient principalement de ce qu'on suppose qu'il est mal vu d'être gros. D'autres fois, c'est parce qu'on cherche à protéger ses propres intérêts en matière de taxation ou, encore, parce qu'il y a conflit d'intérêt chez les fonctionnaires municipaux dont les carrières personnelles peuvent être en jeu.

On peut également s'opposer au regroupement parce que le processus ne permet pas à la population locale de donner son avis ou de se familiariser avec les questions complexes. Quoi qu'il en soit, le regroupement n'est pas toujours la solution la plus rationnelle au problème institutionnel d'une administration locale.

1. L'*identité* devient souvent un cri de ralliement chez les personnes qui s'opposent au regroupement. La peur de perdre son identité locale, même si elle est mal définie, peut unir une collectivité. On peut parfois répondre à ce besoin d'identité en préservant le nom de l'unité regroupée ou en garantissant que le nom sera conservé sur les cartes routières de la province. D'une certaine façon, l'identité des municipalités s'est dissipée à la suite de la fermeture des bureaux de poste. Bon nombre de personnes nous ont signalé, toutefois, que nos villes sont pleines de petites collectivités ou de quartiers qui sont encore désignés par leur nom d'origine. La question de l'identité peut militer contre le regroupement de collectivités historiques véritables telles que St. Albert dans la région d'Edmonton ou Annapolis Royal en Nouvelle-Écosse. On nous a également fait remarquer que, dans certaines collectivités, elles-mêmes assez récentes, l'argument de l'identité est utilisé comme si la collectivité avait une longue histoire derrière elle. À Winnipeg, les comités communautaires ont aidé et aident encore, du moins partiellement, à maintenir l'identité des municipalités regroupées. L'argument de l'identité est souvent utilisé par les personnes qui n'ont pas compris qu'une démocratie locale efficace exige un système efficace d'administration publique.

2. L'*accessibilité* est une préoccupation chez les personnes qui s'opposent au regroupement. Ce terme englobe l'accès aux représentants élus, l'accès à la bureaucratie et l'accès aux installations, aux services et aux programmes. En général, l'accès aux services est tout aussi bon, sinon meilleur qu'il ne l'était avant le regroupement parce que le conseil et l'administration sont plus à même de répondre aux besoins. Toutefois, comme nous le verrons dans le cas de Headingley, à Winnipeg, un mélange urbain-rural peut signifier que certains citoyens paient des taxes pour des services qu'ils ne reçoivent pas.

Le programme d'administration régionale de l'Ontario est fondé sur la notion d'une région à orientation urbaine, qui couvre souvent un vaste territoire rural et qui accueille un nombre croissant de personnes qui ont des emplois urbains. Par contre, il se peut qu'on ait mal dosé le mélange urbain-rural, ce qui a donné lieu à la prise de mesures correctives telles que la sécession des régions rurales de Winnipeg ou de celles de Buckingham et Gatineau dans la Communauté régionale de l'Outaouais. L'accès aux représentants élus ne peut que diminuer avec l'agrandissement des unités administratives. Pour compenser cette perte d'accessibilité, bon nombre de villes se sont dotées de conseillers municipaux chargés de seconder les élus. L'accès aux élus ne signifie pas nécessairement l'accès aux personnes qui détiennent des pouvoirs réels ou qui ont de l'influence, si elles font partie d'une administration qui, elle-même, a peu de pouvoir ou d'influence. Cependant, on peut retirer un certain réconfort du fait de savoir que son conseiller est une personne qui a assez de contacts pour pouvoir, au moins, fournir l'information désirée, donner des conseils utiles ou faire en sorte qu'on soit

entendu. Pour cela, nul besoin d'une municipalité à proprement parler; un comité consultatif suffit. L'accès à la bureaucratie est normalement une question de savoir utiliser le téléphone, plutôt que de se rendre à l'hôtel de ville. Dans les régions métropolitaines, l'administration peut être suffisamment décentralisée pour que les bureaucrates deviennent plus accessibles.

3. Les *niveaux d'imposition* font souvent partie des débats concernant le regroupement. Certaines personnes déménagent à l'extérieur d'une ville, grande ou petite, pour pouvoir trouver une maison dont le prix et les taxes municipales sont inférieurs. Ils continuent de bénéficier des avantages qui découlent des nombreuses commodités de la vie urbaine, même s'ils doivent payer plus en frais de déplacement. Toutefois, dès qu'il est question d'annexion, ils craignent que leurs taxes n'augmentent. L'objection peut être valable. Quel poids cela devrait-il avoir dans la décision ultime? Les banlieusards devraient-ils avoir un droit de veto sur les annexions? Pour leur part, les résidents du noyau central s'opposent à ce que leurs taxes servent à payer l'extension des services aux nouveaux secteurs au lieu d'être appliquées à l'amélioration du centre-ville. Par contre, bon nombre des banlieues qui ont été annexées il y a longtemps sont maintenant considérées comme faisant partie du noyau central de la ville, tandis que plusieurs banlieues récentes se sont jointes aux villes. Les villes vont prendre de l'expansion dans les faits, si ce n'est dans leur administration.

4. Certaines personnes soutiennent fermement que le regroupement n'est pas nécessaire parce que les économies d'échelle peuvent être tout aussi bien réalisées par le biais d'*ententes intermunicipales*. Si ce n'était là que la seule question à considérer, l'argument serait convaincant. Il devient toutefois plus complexe dès que d'autres questions sont soulevées telles que le contrôle de l'urbanisme en cas de croissance rapide, l'obligation de rendre des comptes ou la coordination des fonctions administratives.

5. Certaines personnes, surtout les universitaires, insistent sur le maintien du *caractère local des administrations locales*, soutenant que les administrations régionales ne sont plus "locales" du fait qu'elles sont plus éloignées et plus bureaucratiques. Il s'agit ici de savoir si les administrations locales doivent jouer un rôle important dans la prise des décisions locales. Doivent-elles être capables de répondre aux besoins du public ou devraient-elles être de petites unités qui plaisent à tout le monde mais qui ne peuvent faire grand-chose en ce qui concerne l'environnement, l'aménagement du territoire ou la prestation de services coûteux mais nécessaires? Est-ce que l'on veut des administrations locales efficaces ou des administrations locales dont le rôle se limite à la défense des intérêts locaux?

6. Dans une certaine mesure, l'argument avancé en ce qui a trait à l'*autonomie locale* est semblable à celui qui concerne le "caractère local". L'autonomie est, bien entendu, une question de degré. Les administrateurs locaux veulent naturellement en avoir autant que possible. Mais qu'est-ce que l'autonomie si l'on est à court de ressources financières, si l'on a des pouvoirs restreints parce qu'on ne peut se permettre d'embaucher des professionnels ou encore s'il y a tellement de municipalités voisines qu'on ne peut prendre de décisions sans convoquer des réunions intermunicipales? Quelle sorte d'autonomie un gouvernement provincial peut-il trouver raisonnable d'accorder quand la société a tellement changé alors que certaines municipalités ont si peu changé?

7. De nombreuses *questions reliées au processus* font obstacle aux projets de regroupement. Par exemple, à Paradise (Terre-Neuve), on a soutenu que le programme provincial de fusion avait été élaboré tellement vite que les conséquences financières n'ont pas été rendues publiques à temps pour les audiences et consultations publiques. Les représentants provinciaux reconnaissent aujourd'hui qu'ils n'ont pas prévu suffisamment de temps pour certaines étapes du processus. Le rapport du groupe de travail de la Nouvelle-Écosse a proposé, en 1992, d'accorder beaucoup de pouvoirs aux commissaires de mise en oeuvre chargés des cinq grandes zones urbaines. Le groupe de travail a lui-même produit son plan dans les quatre mois qui lui avaient été attribués.

8. Bon nombre des personnes qui s'opposent au regroupement de municipalités le font parce qu'elles sont *mal renseignées* et parce qu'elles connaissent mal les conséquences éventuelles, y compris les avantages à long terme. De nombreux autres arguments ont été avancés pour ou contre les projets de regroupement. Souvent, la question est tellement controversée que la plupart des gouvernements provinciaux préfèrent n'aller de l'avant qu'avec le consentement des personnes touchées. Et pourtant, les décisions importantes qui ont permis de réformer avec succès diverses structures administratives locales ont été prises par les gouvernements provinciaux ou leurs commissions. C'est le cas, notamment, du Programme d'égalité des chances du Nouveau-Brunswick, du programme d'unification de Winnipeg, des administrations régionales de l'Ontario, des communautés urbaines du Québec, des districts régionaux de la Colombie-Britannique, des annexions importantes approuvées dans la plupart des provinces et de la fusion de Thunder Bay.

Les solutions de rechange au regroupement

Les solutions de rechange qui ont été mises de l'avant au Canada en ce qui concerne les projets de regroupement comprennent ce qui suit :

- La signature d'*ententes intermunicipales* et la création d'organismes chargés de l'aménagement régional ou des services régionaux, afin que le travail soit mieux fait et que des économies d'échelle soient réalisées.
- Le *partage des recettes* entre les municipalités en quête d'équité.

- Le versement de *paiements de péréquation* et d'autres subventions provinciales aux fins de viabilité et d'équité.
- Le *démêlement des rôles* de manière à confier à la province les fonctions qui permettent d'améliorer les services régionaux (Nouveau-Brunswick, 1967).
- La création de *sous-unités communautaires* qui répondent aux besoins en matière d'identité et de services d'une partie d'une municipalité qui pourrait autrement rechercher soit l'annexion à une municipalité voisine soit la constitution en unité administrative distincte. Citons, à titre d'exemples, les villages et conseils communautaires de la Nouvelle-Écosse, les comités locaux des MRC au Québec, les villages partiellement autonomes de l'Ontario, les hameaux de l'Alberta et les commissions communautaires des districts régionaux de la Colombie-Britannique. À Winnipeg, les comités communautaires font partie de l'unification, mais leur présence vise en partie à faire accepter la centralisation de l'administration dans une unité.
- Les *districts régionaux de la Colombie-Britannique*, à l'exception du district régional du Grand Vancouver et du district de la région de la Capitale, sont la solution de rechange ultime aux problèmes qui conduisent normalement à une forme quelconque de regroupement. La souplesse des districts régionaux permet de s'attaquer à presque n'importe quel problème d'aménagement ou de prestation de services selon les besoins locaux particuliers. Certaines réserves sont à formuler en ce qui concerne la reddition des comptes (comment les citoyens comprennent, évaluent et responsabilisent la performance politique) et l'efficacité avec laquelle est gérée la croissance rapide des grandes agglomérations urbaines. Il reste toutefois que le système fonctionne bien pour ce qui est de la majorité des critères.
- En Colombie-Britannique, au Québec et en Ontario, une solution de rechange pourrait résider dans le *renforcement du palier supérieur* aux dépens du palier inférieur ou par délégation de la province.
- Dans les autres provinces, une solution de rechange pourrait consister en la *création d'un deuxième palier*. Ce deuxième palier pourrait être un organisme intermunicipal à fonctions multiples ou une fédération des municipalités, comme c'est le cas à des degrés divers dans les trois provinces qui ont un système à deux paliers.

PARTIE III

PROFILS ET CAS PROVINCIAUX

Le Nouveau-Brunswick

À la suite de la publication du rapport Byrne, au milieu des années 60, le Nouveau-Brunswick a procédé à une réforme complète de son système d'administration locale. Entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1967, les réformes avaient été rendues nécessaires par la vaste discrimination qui existait en ce qui a trait aux services et aux taxes des citoyens habitant les régions principalement rurales et relativement pauvres.

Avant les réformes, tout le territoire de la province était organisé en 7 cités, 21 villes, 1 village, 1 canton et 15 comtés à un palier. Il y avait également environ 65 districts viables d'amélioration locale.

Les réformes, entreprises dans le cadre du Programme d'égalité des chances, a permis de transférer à la province un certain nombre de fonctions administratives et financières dont l'éducation, la santé, le bien-être social, l'administration de la justice, l'évaluation foncière et la perception des taxes foncières. La province s'est appropriée une partie de l'assiette fiscale foncière pour l'aider à payer ces services.

Après la nouvelle répartition des fonctions, les comtés ont été abolis, n'ayant pratiquement plus rien à faire. Les municipalités urbaines ont conservé l'aménagement du territoire, les services fonciers et la protection policière.

Après les réformes, il y avait 6 cités, 21 villes et 87 villages. Aujourd'hui, ces chiffres sont de 6, 27 et 85 respectivement.

Il existe 292 districts de services locaux dans les secteurs non constitués en municipalités de la province, lesquels couvrent environ 85 % du territoire et sont occupés par 40 % de la population. Des services locaux y sont dispensés par la province de diverses façons.

À la suite des réformes, on a procédé à d'importants regroupements dans les régions de Fredericton et de Saint-Jean. Pour ce qui est de la région de Moncton, la commission Goldenberg a recommandé un processus de regroupement en deux étapes. La première a consisté en la création de Dieppe par l'unification des banlieues acadiennes et de Riverview par la fusion des banlieues anglophones. La seconde étape (le regroupement global) n'a pas encore été réalisée. L'idée se heurte aux objections des représentants de Dieppe et de Riverview qui craignent que leurs collectivités ne soient appelées à disparaître à la suite d'une fusion avec la ville, plus grande, de Moncton.

Le Nouveau-Brunswick a une région métropolitaine de recensement et cinq agglomérations de recensement, chacune contenant une des six grandes villes de la province. Est présentée ci-dessous l'évolution de la population de ces six centres urbains entre 1986 et 1991.

Évolution de la population des six centres urbains de 1986 à 1991

	1986	1991	Variation	Variation procentuelle	% de la variation totale
6 cités	211 522	212 388	+ 866	0,4%	5,7%
6 villes	40 748	44 806	+ 4058	10,0%	26,9%
22 villages	35 889	37 313	+ 1424	4,0%	9,5%
35 secteurs non organisés	<u>75 932</u>	<u>84 649</u>	<u>+ 8717</u>	<u>11,5%</u>	<u>57,9%</u>
Total	364 091	379 156	+ 15 065	4,1	100,0

Depuis la fin des années 70, il y a eu une quarantaine de projets d'annexion dans la province, tous venant des municipalités. Les territoires visés avaient une population inférieure à 2 000, et 90 % des projets ont été approuvés.

Le Nouveau-Brunswick fait grand usage des conseils intermunicipaux aux fins d'aménagement régional et de prestation de services régionaux. Il s'agit d'organismes à vocation unique. Dans la région de Moncton, par exemple, on compte dix conseils régionaux distincts à Moncton même, et autant dans ses deux grandes banlieues de Riverview et de Dieppe. Plusieurs de ces conseils desservent des territoires non organisés, de même que les villages et petites villes qui se trouvent dans les comtés voisins d'Albert et de Westmorland.

Ces conseils s'occupent de l'aménagement du territoire, du développement économique, des égouts, des transports, des hôpitaux, des services ambulanciers, de la planification des mesures d'urgence, de la lutte antiparasitaire, des bibliothèques et de la gestion des déchets solides. Ils varient grandement quant à leur composition, leur territoire, leurs sources de financement, leurs mandats et leur base législative.

Le ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation est à examiner les possibilités de démêlement des rôles et les mécanismes à mettre en place pour moderniser les administrations locales, y compris les dispositions législatives et financières à prendre. Il est à la recherche de solutions de rechange qui pourraient soit conduire à des regroupements, soit éviter la nécessité de tout regroupement.

Un quart de siècle après les réformes Byrne, la question de la restructuration ou d'une forme quelconque de réaménagement municipal est revenue sur la table. Cela est dû, entre autres choses, aux facteurs suivants :

- l'existence de nouveaux modes de peuplement;
- les questions liées à l'obligation de rendre des comptes dans les ententes intermunicipales;
- le besoin d'efficacité et d'économie face aux problèmes financiers urgents aux niveaux provincial et municipal;
- la nécessité d'adopter une stratégie de développement économique régional à orientation urbaine.



La Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse est la seule province où tout le monde vit à l'intérieur d'un territoire constitué en municipalité et doté d'un conseil élu, c'est-à-dire dans une cité, une ville ou une municipalité rurale. Les municipalités rurales sont soit des comtés, soit des districts. Les districts ont été créés lorsque les comtés géographiques ont été divisés en deux. Le mot "district" est également utilisé pour désigner une région qui choisit un conseiller; c'est l'équivalent d'un quartier dans une ville.

Les unités municipales sont toutes à un palier. On compte 23 cités, 39 villes, 12 comtés et 12 districts, pour un total de 66 municipalités, chacune appartenant à l'union des municipalités de la Nouvelle-Écosse (Union of Nova Scotia Municipalities).

Il existe également 26 villages, tous compris dans les municipalités rurales. Les villages ne bénéficient pas du statut d'unité municipale et ne peuvent devenir membres de l'UNSM. Même s'ils jouissent de pouvoirs étendus, leur rôle réel est plutôt restreint comme l'indique le fait que leurs dépenses annuelles totales sont inférieures à la moitié d'un pour cent des dépenses annuelles des 66 municipalités. Leurs principales activités comprennent les services bénévoles d'incendie, les loisirs et l'éclairage des rues. Leurs commissions sont normalement élues lors d'une assemblée annuelle des électeurs et leurs recettes sont issues d'un taux de secteur perçu par une municipalité rurale.

Il existe 16 districts ruraux de protection contre le feu et 19 commissions locales offrant des services tels que l'éclairage des rues et la protection-incendie en vertu de lois spéciales. On retrouve également des organismes régionaux à vocation unique dont 5 commissions des transports, 11 conseils régionaux de bibliothèques et 8 commissions d'aménagement des districts. Certaines commissions d'aménagement se sont également vu confier des services de gestion des déchets solides, tandis que d'autres sont inactives.

Les unités municipales urbaines et rurales situées dans le territoire géographique d'un comté font partie d'un comité mixte des dépenses afin de partager les frais liés à leurs fonctions régionales.

Dans la région d'Halifax, il existe un organisme régional, la Metropolitan Authority, qui dessert les cités d'Halifax et de Dartmouth, la ville de Bedford et le comté d'Halifax. Une loi l'autorise à dispenser des services régionaux dans le domaine des transports, de la gestion des déchets solides et de l'aménagement. Cet organisme offre des services de transport et de gestion des déchets solides, mais ne s'est pas encore attaqué à l'aménagement régional.

La Metropolitan Authority peut assumer des fonctions supplémentaires si deux municipalités membres ou plus adoptent des règlements à cet effet. Son conseil se compose du maire et de deux conseillers municipaux de chacune des cités et du comté, du maire et d'un conseiller municipal de la ville et d'un président non élu choisi par les membres politiques. Il n'y a

aucune tentative de représentation ou de vote auprès de la population (comme dans les districts régionaux de la Colombie-Britannique et les communautés urbaines du Québec) : en 1991, la population de Bedford était de 11 618 et celle du comté, de 136 975.

En 1992, un projet de loi a été préparé en vue de convertir le Cape Breton Joint Expenditure Board (une commission mixte chargée des dépenses du Cap-Breton) en une administration régionale, la Cape Breton Authority, après étude locale et demande à cet effet. Sa capacité de résoudre des problèmes régionaux complexes ne semble pas avoir été prise au sérieux. L'image que véhicule le terme "Authority" suggère le désir plutôt que la volonté. La formule adoptée est proche de celle basée sur la représentation de la population, contrairement à celle utilisée dans la région d'Halifax.

La ville de Sydney, qui est aux prises avec de graves problèmes financiers, a entamé des démarches afin d'annexer une de ses banlieues mieux nanties qui fait partie de l'assiette fiscale du comté du Cap-Breton.

Le comté d'Halifax, qui a beaucoup souffert des annexions pratiquées par Halifax et Dartmouth et de la constitution en municipalité de Bedford, a maintenant sa propre charte qui vise en partie à prévenir de nouvelles annexions ou constitutions en municipalité dans les grandes banlieues qu'il désire conserver. Sa charte prévoit la création de deux conseils communautaires distincts, de même que l'établissement de comités communautaires selon les besoins.

Les limites territoriales des conseils communautaires correspondent, dans le cas de Sackville (40 000), aux limites externes des districts adjacents (quartiers) de 5 conseillers et, dans le cas de Cole Harbour/Westphal (30 000), aux limites externes de 4 districts semblables. Les limites territoriales peuvent être modifiées en en faisant la demande à la Municipal Board (commission municipale), dont le nom doit bientôt être changé à N.S. Utility and Review Board.

Les conseils communautaires peuvent déterminer tous les frais qui seront couverts par les taxes de la collectivité, octroyer des contrats selon le budget, surveiller la prestation de services divers (éclairage des rues, protection-incendie, entretien des trottoirs, loisirs, collecte des ordures, parcs et terrains de jeu), nommer un comité consultatif en matière d'aménagement, modifier le zonage en fonction de la stratégie d'aménagement municipal du comté et conclure des ententes de développement conformément à cette dernière stratégie.

Les comités communautaires semblent être organisés à peu près de la même façon, mais n'ont pas autant de pouvoirs.

Un autre genre de loi qui peut avoir pour effet de dissuader certaines demandes d'annexion est celle adoptée à l'égard des centres commerciaux (*Shopping Centre Development Act*). Cette loi permet à une municipalité d'en appeler à la commission municipale lorsque la construction d'un nouveau centre commercial dans une municipalité adjacente risque de nuire de façon indue aux magasins de son centre-ville. En vertu de cette loi, la commission doit examiner :

- la nécessité ou l'utilité de locaux supplémentaires pour commerce de détail dans le secteur où l'on propose de construire ou d'agrandir le centre commercial;
- l'effet qu'auront les locaux supplémentaires pour commerce de détail sur les magasins existants ou proposés dans le secteur général devant être desservi par le centre commercial;
- toute autre question que le gouverneur en conseil peut prescrire.

Une cause, jugée en mai 1992, a rejeté l'appel de trois entreprises commerciales de la ville d'Antigonish concernant une décision du comté d'Antigonish. La commission a jugé que les demandeurs n'ont pas prouvé leur cas, une bonne partie des preuves présentées par les experts ayant été contestées.

En Nouvelle-Écosse, la modification des limites territoriales se fait en grande partie sous forme d'annexion. Halifax et Dartmouth ont toutes deux obtenu de vastes annexions au cours des années 60. Depuis 1979, la commission municipale a reçu huit demandes d'annexion. De ce nombre, sept ont été présentées par des municipalités et une par des citoyens. La commission, ou son prédécesseur, en a approuvé six et rejeté deux.

La commission, qui est nommée par la province, a le pouvoir de prendre des décisions qui sont définitives s'il n'y a pas d'appel dans les 28 jours.

Groupe de travail sur l'administration locale

En temps normal, la province ne prend pas l'initiative des restructurations. Elle a plutôt tendance à laisser ce genre de question aux municipalités et à la commission municipale. Toutefois, vers la fin de 1991, le ministre des Affaires municipales a créé un groupe de travail sur l'administration locale :

afin d'élaborer une stratégie qui conduise à la mise sur pied d'une forme appropriée d'administration locale pour la Nouvelle-Écosse en tenant compte des modes de peuplement existants et qui allie l'efficacité en matière de rendement économique et de prestation de services à l'obligation de rendre des comptes et à l'accessibilité.

Le groupe de travail se composait du sous-ministre en qualité de président et de cinq autres hauts fonctionnaires du ministère des Affaires municipales, de quatre administrateurs municipaux, du directeur général de l'UNSM et du conseiller financier (secteur privé) auprès du comité d'étude provincial-municipal. Il a été secondé par deux facilitateurs, l'un étant un

spécialiste des finances et l'autre un avocat spécialisé dans la recherche municipale et l'élaboration de politiques. (Le spécialiste des finances a depuis été nommé commissaire de mise en oeuvre pour la région Halifax-Dartmouth.)

Même si, au sein du groupe de travail, les fonctionnaires provinciaux considéraient les administrateurs municipaux comme des membres à part entière ayant aidé à la rédaction d'un rapport sur lequel tous les membres se sont entendus, l'USNM, qui les avait choisis, a soutenu qu'ils y avaient été nommés pour donner leur avis, sans participer au processus décisionnel. Le groupe de travail a eu un délai de quatre mois, et son rapport a été présenté à temps, en avril 1992.

Après avoir signalé que les deux niveaux (provincial et municipal) devront prendre des décisions difficiles, mais fermes, afin d'utiliser plus efficacement les deniers publics, tout en allégeant le fardeau du contribuable, les auteurs du rapport ont poursuivi en ces termes :

Les villes font face à une baisse de leur population et à une hausse de leurs frais. Étant donné que le développement résidentiel se fait plus rapidement dans les municipalités rurales que dans les municipalités urbaines, les administrations rurales sont appelées à fournir une gamme de services qui sont au-delà de leurs capacités. Les agglomérations urbaines situées dans des municipalités rurales cherchent d'autres moyens de remédier à leur situation actuelle. Certains villages, créés au départ pour fournir un ou deux services à une petite partie d'une municipalité rurale, sont devenus plus grands que bien des villes. Certaines petites villes croient que la dissolution est la seule solution à leurs problèmes financiers. De nombreux services locaux sont, en fait, dispensés par des organismes municipaux et régionaux spéciaux, indépendants et semi-indépendants, ce qui entraîne la fragmentation de la reddition des comptes. Les grands complexes commerciaux et industriels ont tendance à s'établir dans des municipalités rurales et ne versent aucune taxe aux villes avoisinantes, qui fournissent des services à la plupart de leurs employés.

Lorsque des services sont dispensés en commun, il est difficile de rendre des comptes directs et de répondre aux besoins particuliers du territoire à desservir. Une telle approche ne permet donc pas à un système municipal d'atteindre ses objectifs d'efficacité.

Le groupe de travail a recommandé un important réalignement des fonctions entre la province et les municipalités. Cela comportait essentiellement deux éléments :

- les municipalités rurales doivent commencer à dispenser leurs propres services de surveillance policière et d'entretien routier comme le font les municipalités urbaines;
- la province doit se charger de l'administration et du financement de la part non fédérale des charges sociales à la place des municipalités urbaines et rurales.

Ensuite, le groupe de travail a recommandé une importante restructuration de l'administration municipale des cinq comtés les plus urbanisés de la province dont la population combinée représente 67 % de la population totale de la province. Cette recommandation signifiait la création de cinq administrations régionales à un palier à partir de trois cités, de dix-sept villes et de cinq municipalités rurales, réduisant ainsi, de 66 à 46, le nombre de municipalités de la province. Le reste de la province devait être remanié dans le cadre d'une deuxième étape.

La restructuration des cinq secteurs prioritaires (trois étant prospères et deux non prospères) devait être réalisée comme suit :

Tout d'abord, il faut que le gouvernement provincial s'engage à établir des administrations locales unitaires, comme cela a été recommandé.

Puis, il faut qu'un commissaire de mise en oeuvre soit nommé afin de donner son avis sur la forme d'administration qui convient le mieux. Le commissaire devrait être indépendant et du gouvernement provincial et de toute unité municipale existante dans les secteurs visés. Le commissaire doit être qualifié et respecté au sein de la collectivité.

Le mandat du commissaire doit prévoir que seules les administrations locales unitaires (à un palier) seront prises en considération.

Le commissaire doit se charger de tous les détails de la mise en oeuvre. Lors de la préparation de son rapport de mise en oeuvre, le commissaire doit consulter les représentants municipaux actuels, élus et nommés, de même que le grand public, par le biais de séances d'information et d'audiences publiques.

Le commissaire doit présenter son rapport au ministre des Affaires municipales dans les six mois qui suivent sa nomination ou dans tout autre délai prescrit lors de sa nomination.

Le rapport doit être rendu public et une période d'environ deux mois doit être prévue pour son examen détaillé.

Le Ministre doit ensuite ordonner la mise en oeuvre selon le rapport, sous réserve des modifications qui lui auront été apportées par suite des commentaires reçus.

Le rapport a suscité des réactions variées, mais non enthousiastes, de la part des municipalités. Lors de la conférence annuelle de l'USNM, en septembre, les municipalités ont exigé davantage de consultations et de renseignements sur les conséquences financières du projet de restructuration. À la fin de l'année, le premier ministre a annoncé que le gouvernement irait de l'avant conformément aux recommandations du rapport du groupe de travail et que la région métropolitaine d'Halifax et la région industrielle du Cap-Breton passeraient de douze municipalités à deux avant les élections municipales de 1994.

Des commissaires de mise en oeuvre ont depuis été nommés et leur rapport doit être déposé en septembre 1993, soit après les élections provinciales.

Terre-Neuve

À Terre-Neuve, le nombre de municipalités a augmenté de façon constante au cours des deux dernières décennies jusqu'à ce qu'un nouveau gouvernement annonce un important programme de regroupement municipal en 1989. En 1972, il y avait 223 municipalités, en 1982, 301 et en 1989, 309. Le programme de regroupement a réduit leur nombre à 295 en 1992. Sur ce nombre, on comptait 3 cités, 158 villes et 134 collectivités (semblables à des villages dans certaines provinces).

Il n'y a que 2,2 % du territoire qui soit organisé en municipalités, puisque la population à l'extérieur de la région de St. John's tend à vivre dans des villages ou des villes le long de la côte. La population des villes va de 246 à 17 590, tandis que celle des collectivités va de 17 à 1 161. Environ 250 municipalités ont moins de 2 000 habitants.

Les services régionaux peuvent être dispensés en vertu de la *Regional Service Boards Act*, une loi qui a été partiellement proclamée au début de 1992 et qui n'avait pas encore été appliquée au milieu de 1992. Selon Peter Boswell, de l'université Memorial, ces "commissions de services régionaux" servent de véhicule à la prestation des services régionaux dans les secteurs où il n'est pas possible de regrouper les municipalités. On en retrouve une pour l'alimentation en eau dans le centre de la province, laquelle existait avant l'adoption de la loi. La *City of St. John's Act* prévoit des dispositions spéciales pour la prestation de services régionaux autour de cette ville. Ces services seront décrits dans l'étude de cas sur le nord-est de la péninsule d'Avalon.

À Terre-Neuve, l'aménagement régional incombe au gouvernement provincial. Le gouvernement Wells a été élu au printemps de 1989. Un mois plus tard, le ministre des Affaires municipales et provinciales, l'honorable Eric Gullage, annonçait le lancement d'un processus de consultations publiques visant la fusion d'environ 113 municipalités et localités environnantes en 43 unités municipales.

Ce projet de fusion n'avait pas été mentionné lors de la campagne électorale sauf dans les villes de Windsor et de Grand Falls où M. Wells a parlé d'unir ces deux villes voisines. Il a remporté le siège de Windsor, mais pas celui de Grand Falls.

En juillet 1989, le ministère des Affaires municipales et provinciales a publié un communiqué dans lequel le but des regroupements était décrit comme suit :

Le projet de regroupement municipal a pour but principal d'améliorer la viabilité des unités administratives locales, afin qu'elles puissent dispenser avec efficacité et efficience les programmes et services municipaux. Le regroupement des municipalités et, s'il y a lieu, des secteurs avoisinants non constitués en municipalités, permettra d'augmenter la population et l'assiette fiscale des municipalités. De nombreuses municipalités ont beaucoup de mal à trouver des personnes intéressées à se présenter

au conseil parce que leur population n'est pas assez grande. En disposant d'une assiette fiscale plus importante, les conseils municipaux seront plus à même d'embaucher du personnel qualifié, d'acheter le matériel nécessaire et d'offrir des programmes et des services efficaces.

Les ressources financières locales et provinciales sont peu abondantes, surtout si l'on tient compte du coût des services locaux actuellement demandés. Et pourtant, la province accorde un appui financier considérable aux administrations municipales. Au cours de l'année financière actuelle, par exemple, plus de 47 millions de dollars seront versés aux municipalités sous forme de subventions statutaires et plus de 50 millions de dollars serviront à subventionner et à partager le coût des réseaux d'eau et d'égout et des travaux de réparation et de revêtement des routes. Compte tenu de ce niveau d'aide financière, la province tient naturellement à ce que ses fonds soient utilisés le plus efficacement possible.

Le personnel du ministère des Affaires municipales et provinciales devrait pouvoir travailler de plus près avec un nombre réduit de municipalités et améliorer les services en conséquence.

Deux critères ont été établis pour le choix des municipalités à regrouper. Le premier est la proximité. Les municipalités regroupées doivent être suffisamment proches les unes des autres pour qu'il soit possible de mettre en place une seule administration municipale. Deuxièmement, il faut que la population totale soit d'au moins 1 250 personnes. Certaines exceptions ont été faites à ce deuxième critère.

Le processus de regroupement s'est déroulé comme suit :

- (1) le Ministère publie un projet de regroupement;
- (2) le Ministre nomme un commissaire pour la conduite d'une étude de faisabilité;
- (3) le commissaire fait ses recommandations;
- (4) le Ministre fait une recommandation au Cabinet aux fins de décision.

Le Ministre a chargé son sous-ministre et deux sous-ministres adjoints de se partager les études de faisabilité à effectuer dans l'ouest, dans le centre et dans l'est de la province. Bien qu'il soit possible que les études aient été effectuées en toute impartialité, certaines personnes les ont critiquées parce qu'elles ont été réalisées par le ministère qui les a proposées.

Ceci étant, la province a répondu aux critiques en nommant un deuxième commissaire après consultation des municipalités. Celui-ci a dû tenir des audiences publiques et rendre compte, entre autres choses, des solutions de rechange au projet et de l'acceptabilité relative de chacune.

Sur les 134 municipalités examinées dans le processus de faisabilité, 33 faisaient partie de projets qui n'ont pas été recommandés, 44 de projets qui ont mené à des annexions ou des fusions ou qui ont été abandonnés et 57 de projets qui ont été mis en veilleuse lorsque le processus a été interrompu provisoirement. La Federation of Municipalities a demandé une révision du programme, chose que le ministre avait déjà décidé de faire.

Voici quelques exemples (pas nécessairement représentatifs) de la façon dont le programme a fonctionné.

Un premier projet consistait à regrouper Wabush (2 331 hab.) et Labrador City (9 061), deux villes minières très proches l'une de l'autre et presque entièrement entourées par le Québec à l'extrémité ouest du Labrador. À première vue, le projet était logique. Mais il a vite été abandonné lorsqu'on a appris que les contrats garantissant aux deux villes des taux d'électricité peu élevés ne pourraient être exécutés légalement en cas de regroupement.

Grand Falls-Windsor

Grand Falls (9 121) et Windsor (5 545) sont deux villes voisines situées le long de la Transcanadienne près du centre de la province. Toutes deux doivent leur existence à la même société papetière. Windsor est la première ville à avoir été constituée dans la province (1942). Elle a connu des périodes difficiles et a dû recevoir des subventions régulières de la province. À Grand Falls, la valeur des maisons et les revenus sont supérieurs et les finances municipales sont en meilleure posture.

Les deux conseils ont approuvé le regroupement en principe. Grand Falls a toutefois insisté pour que la province continue de subventionner Windsor, tandis que cette dernière a tenu à préserver son identité. Des négociations informelles ont eu lieu avant et après l'étude de faisabilité, et une série de recommandations ont été formulées dont les suivantes :

- regroupement à compter du 31 décembre 1990;
- amélioration des infrastructures de Windsor;
- maintien, jusqu'en 1993, des subventions spéciales accordées à Windsor;
- égalisation des taux exprimés en millièmes dès la première année;
- maintien, jusqu'en 1993, de la subvention d'encouragement fiscal;
- maintien de l'aide relative au remboursement des dettes.

À l'exception de la subvention spéciale accordée à Windsor, les autres dispositions financières étaient semblables à celles négociées ailleurs. La nouvelle ville a une population de 14 693 habitants et s'appelle Grand Falls-Windsor, permettant ainsi à cette dernière de conserver son nom.

Irishtown, Hughes Brook, Summerside, Meadows et Gillams

On a proposé de regrouper Irishtown (798), Hughes Brook (141), Summerside (798), Meadows (671) et Gillams (512), cinq collectivités situées au bord de la rivière Humber Arm, vis-à-vis de Corner Brook (22 410). Ces cinq municipalités se sont opposées au regroupement comme l'ont fait tous les groupes de citoyens qui ont présenté des mémoires lors des audiences. Les commissaires ont recommandé le regroupement de Gillams, de Meadows et d'une partie de Summerside. Un deuxième regroupement doit comprendre Irishtown, Hughes Brook et le reste de Summerside. En fin de compte, seules Irishtown et Summerside ont été regroupées par décret.

Appleton et Glenwood

Appleton (526) et Glenwood (984) sont toutes deux situées en bordure de la Transcanadienne à l'ouest de Gander et séparées par un pont enjambant une rivière. Leur regroupement a été proposé sous réserve d'une étude de faisabilité commandée par le sous-ministre des Affaires municipales et provinciales, Frank Manuel.

Lors de l'audience publique, on a clairement établi que Appleton était la plus prospère et la plus récente des deux municipalités; elle s'était séparée de Glenwood en 1962. Appleton s'est fortement opposée au regroupement, mais Glenwood était en faveur. M. David Prior, d'Appleton, a signalé que Appleton avait les moyens, et amplement, d'offrir les services municipaux dont elle avait besoin, alors que Glenwood ne percevait pas assez de taxes pour couvrir les services offerts. Le regroupement ferait que les habitants d'Appleton auraient à payer une partie des services dispensés à Glenwood.

Le député de la région était président du conseil exécutif, président du Conseil du Trésor et leader parlementaire. Sa lettre au maire d'Appleton figure dans le rapport du commissaire sur la faisabilité. Le 12 février 1990, il a écrit que le gouvernement a pour position que les municipalités de Glenwood et d'Appleton ne soient pas contraintes à se regrouper contre la volonté de l'une ou de l'autre.

L'étude a démontré que les taxes perçues étaient à peu près égales dans les deux municipalités, Appleton ayant un taux de 6,95 et Glenwood de 7,00, avec capitation de 130 \$ à Appleton et de 125 \$ à Glenwood. Les commissaires ont recommandé de ne pas regrouper les deux municipalités.

Spaniard's Bay et Tilton

Spaniard's Bay (2 190) et Tilton (566) sont des municipalités voisines situées de l'autre côté de la baie Conception par rapport à St. John's. Leurs deux conseils étaient, en principe, favorables au regroupement, même si l'une d'entre elles (Spaniard's Bay) était beaucoup plus prospère que l'autre. Spaniard's Bay a négocié ferme avec la province afin d'obtenir les

meilleures conditions possibles. Elle n'a réussi qu'à faire radier un prêt non garanti de 112 000 \$ accordé à Tilton. Dans un entretien ultérieur, le commissaire nous a confié que la clé du regroupement a été l'attitude positive du conseil de Spaniard's Bay.

Le commissaire D.C. Peckham, un sous-ministre adjoint, a indiqué qu'on pouvait tirer deux leçons de ce regroupement :

- que les commissaires nommés à même le ministère sont considérés comme partiaux en raison de leur participation à l'élaboration des politiques gouvernementales;
- que les délais fixés par le gouvernement, soit de six mois pour l'étude de faisabilité et d'un an pour la mise en oeuvre, sont trop courts. Il faut davantage de temps pour négocier les solutions convenues.

Le nord-est de la péninsule d'Avalon

Le nord-est de la péninsule d'Avalon comprend la région métropolitaine de recensement de St. John's et 30 % de la population de la province (1991). La région métropolitaine de recensement a augmenté de 10 000 personnes entre 1986 et 1991, alors que la population de la province est demeurée stable.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, il y a eu de nombreuses annexions à la ville de St. John's, mais aussi de nombreuses constitutions de nouvelles municipalités dans le nord-est de la péninsule d'Avalon. On a eu du mal à assurer la coordination de l'aménagement et du développement, au milieu des nombreuses études et approches expérimentales.

En 1963, on a créé une commission (St. John's Metropolitan Area Board) pour contrôler et administrer les secteurs périphériques et pour exercer un contrôle général sur le développement et la croissance de la région métropolitaine de St. John's. Ses membres ont été nommés par le ministre.

Au cours de ses six premières années d'existence, la commission s'est employée à élaborer un plan municipal. Étant elle-même responsable d'une municipalité à un palier, elle n'a cessé de voir son contrôle diminuer à la suite de la création de nouvelles municipalités ou de l'extension des limites des municipalités existantes. Elle a commencé à offrir des services urbains à un certain nombre de lotissements à l'extérieur des villes.

En 1978, la commission s'est vu confier l'administration du réseau régional d'approvisionnement en eau au nom de la province. La ville de St. John's en exploitait un autre.

Au cours des années 80, la commission comptait neuf membres nommés par le Cabinet, dont deux représentaient la ville de St. John's et un la ville de Mount Pearl, une banlieue importante de St. John's. Elle avait un président à plein temps et un effectif de 37 personnes. La commission percevait les taxes foncières et les droits d'utilisation. Son budget de 1986

révèle des subventions gouvernementales correspondant à 39 % des recettes plus 11 % pour l'administration du réseau d'approvisionnement en eau. Les taxes constituaient 42 % des recettes.

La province assurait la protection contre les incendies dans toute la région, prélevant des cotisations là où des taxes foncières étaient payées (en moyenne 200 \$) et 30 \$ par foyer là où aucune taxe foncière n'était perçue. Ce ne sont pas toutes les municipalités qui prélevaient des taxes foncières.

Lorsque le gouvernement Wells a été élu en 1989, Mount Pearl était devenue une cité et il y avait 17 villes ainsi que la commission de la région métropolitaine dans le nord-est de la péninsule d'Avalon. Lorsque le programme de regroupement a été annoncé, le ministère des Affaires municipales et provinciales a proposé la conversion de ces 20 municipalités en deux cités et quatre villes.

On a décidé d'effectuer trois études de faisabilité : une pour St. John's et ses secteurs ouest et sud, une pour le secteur nord et une pour le secteur sud-ouest. Le sous-ministre adjoint, Don Peckham, devait se charger de chaque étude, mais après qu'on eût critiqué le fait que les études soient effectuées par des fonctionnaires, on a nommé un commissaire pour chacune des études. Après la tenue d'audiences publiques distinctes, M. Peckham et les trois autres commissaires ont uni leurs efforts pour analyser les résultats et faire des recommandations. Ils ont présenté un rapport intégré.

Les commissaires ont recommandé une solution de rechange aux propositions initiales du gouvernement. Ils ont recommandé la création de deux cités et de neuf villes, laissant une partie du territoire non organisé.

Le ministre et le Cabinet ont recommandé à l'Assemblée législative une solution bien différente, comportant la création de deux cités et de neuf villes et la dissolution de la commission de la région métropolitaine. Ils ont annoncé que St. John's dispenserait les services régionaux dont ont besoin les autres municipalités, en commençant par l'approvisionnement en eau (qui relevait de la commission) et la protection contre les incendies (qui relevait de la province).

Les banlieues se sont vivement opposées à ce que St. John's contrôle les services régionaux. Le Cabinet a répondu à leurs objections en créant des comités de services régionaux, pour chaque fonction. Ces comités sont composés des 11 membres du conseil de St. John's et du maire de toutes les villes recevant le service en question. Étant donné que le nombre maximum de membres ne venant pas de St. John's est de dix, les membres de St. John's exercent un contrôle absolu, pourvu qu'ils soient unis.

Pour illustrer les conséquences que cela peut avoir, prenons le comité des services régionaux de protection contre l'incendie. Le maire de St. John's, M. Duff, en est le président. Les résidents qui bénéficiaient de ces services pour 30 \$ par année doivent maintenant payer le plein montant et en rejettent le blâme sur la ville. La province, qui demandait un montant inférieur au prix coûtant, peut économiser sur cette subvention particulière.

La loi prévoit la désignation, par le lieutenant-gouverneur en conseil, des services d'eau, d'égout, de collecte des eaux pluviales, de gestion des déchets solides, de transport public, de loisirs, de protection contre l'incendie, etc., comme des services pouvant être confiés à des comités, spéciaux. À venir jusqu'au milieu de 1992, on n'avait désigné que des comités des services d'eau et de protection contre l'incendie.

Ces modifications, prises globalement, sont une étape importante dans l'évolution des administrations locales du nord-est de la péninsule d'Avalon. La loi sur les municipalités, adoptée en 1979, prévoit la création des conseils régionaux (administrations) qui avaient été recommandés par la commission Whalen en 1974. Ceux-ci pourraient avoir les pouvoirs des administrations régionales de l'Ontario, combinés à la capacité de fournir des services dans les secteurs non constitués en municipalités, comme dans le cas des districts régionaux de la Colombie-Britannique. Cette disposition n'a pas été utilisée.

Paradise

Le maire et administrateur municipal de Paradise a exprimé, dans une entrevue accordée en juin 1992, les répercussions que les modifications apportées dans le nord-est de la péninsule d'Avalon pouvaient avoir sur une municipalité suburbaine. Paradise avait annexé la ville de St. Thomas et quelques secteurs qui relevaient de la commission de la région métropolitaine, faisant ainsi passer sa population de 4 000 à 8 000 personnes.

Paradise, qui était favorable, en principe, au regroupement, n'a pas été heureuse des résultats. Elle a hérité de trois taux d'imposition (10, 6,5 et 4 %) et d'un impôt de capitation. Ses nouvelles charges semblaient devoir nécessiter un taux d'imposition de 13 millièmes. On a décidé que le maximum qu'il était possible de percevoir était de 8,5 millièmes, ce qui laissait un déficit prévu d'un demi-million de dollars. La province a aidé à réduire le problème quelque peu par ses conseils, sans toutefois régler la question du déficit illégal.

Paradise est une des banlieues qui devaient verser à St. John's des droits beaucoup plus élevés pour ses services d'incendie. Elle a soutenu qu'elle ne devrait pas avoir à payer autant que St. John's parce que les temps d'intervention étaient plus longs, parce que les bouches d'incendie étaient insuffisantes, parce qu'elle n'avait pas d'immeubles élevés et parce que ses primes d'assurance étaient supérieures. Une autre banlieue plus grande pouvait lui fournir ce service à moitié prix, mais cela lui était interdit.

Elle ne s'est pas vraiment opposée au regroupement, soutenant plutôt qu'on avait procédé trop vite et sans consultation adéquate. La province ne lui a fourni aucune donnée pertinente à examiner durant l'étude de faisabilité. Son objectif actuel est de survivre.

La ville de St. John's ne semble pas satisfaite elle non plus. Elle aurait préféré un noyau urbain étendu (regroupé) pour son secteur urbain et en voie d'urbanisation.

Il est impossible de savoir combien de temps peut tenir la nouvelle formule, fondée sur des compromis et des analyses hâtives. Même si l'on fait preuve de bonne volonté, il faudra que certaines modifications soient apportées à un moment donné.



L'Île-du-Prince-Édouard

La province la plus petite du Canada compte 89 municipalités : une cité, huit villes et 80 collectivités. La cité, Charlottetown, a 15 396 habitants. Summerside, la seule ville à avoir sa propre charte, en a 7 474. Les autres villes ont en moyenne 1 269 habitants et les collectivités, 695. La principale différence entre les villes et les collectivités tient de ce que les conseils des villes adoptent leurs propres budgets, tandis que les collectivités doivent faire approuver les leurs par une assemblée annuelle des résidents. Le territoire de l'Île est à 55 % organisé en municipalités réunissant 60 % de la population.

Le rapport de la commission royale sur l'aménagement du territoire, publié en 1990, comprend un chapitre sur les "collectivités" et un autre sur "Charlottetown". La commission a fait un retour en arrière à l'époque où les collectivités étaient soit des villages, soit des comités d'amélioration communautaire. En voici quelques extraits (traduits pour nos besoins):

Un des principaux problèmes vient de ce qu'on ait établi de nouvelles structures municipales sur les limites territoriales des anciennes collectivités, au lieu d'élargir les limites des anciennes entités constituées. Cette pratique a causé des problèmes à de nombreuses municipalités, produit des abris fiscaux dans les municipalités contiguës et affaibli la capacité fiscale des anciennes collectivités.

Logiquement, la solution réside dans l'expansion des limites municipales, mais le principal (et peut-être le seul) argument qu'une municipalité puisse avancer à cet égard est relié à ses besoins financiers, ce qui est, bien entendu, la raison centrale pour laquelle les résidents qui seraient intégrés à la municipalité élargie s'opposent à un tel projet.

Si les comités d'amélioration communautaire sont abolis, quelles sont les solutions de rechange qui s'offrent aux secteurs qui ont été constitués en municipalités au cours des vingt dernières années?

La loi sur la prévention des incendies prévoit la création de districts de lutte contre les incendies dans les régions rurales. La création d'une association de propriétaires, d'un organisme à but non lucratif ou d'un groupe communautaire plus informel sont des structures possibles qui peuvent servir de modèles à la prestation de tels services.

Nous sommes d'avis qu'il faut à tout prix maintenir le principe selon lequel l'unité est préférable à la diversité. Lorsque deux municipalités ou plus ont des limites territoriales communes, elles devraient rechercher la fusion.

En règle générale, nous croyons que les limites municipales devraient se situer là où débute le développement linéaire périphérique.

L'Île-du-Prince-Édouard n'a jamais révisé son système d'imposition foncière de manière à tenir compte des services municipaux dispensés par la province aux secteurs non constitués en municipalités.

Dans le chapitre sur Charlottetown, la commission signale que la population est à la hausse dans neuf banlieues, mais à la baisse dans Charlottetown qui comptait 15 396 habitants en 1991 comparativement à 21 422 dans les banlieues. Le total correspond à 26 % de la population de la province. La plupart des banlieues ont été constituées après 1970. Voici quelques extraits tirés de ce chapitre (traduits pour nos besoins) :

De nombreux efforts ont été déployés par le passé pour favoriser la coopération entre Charlottetown et ses municipalités voisines, avec des résultats variables. Bien qu'il y ait eu coopération à certains égards, il s'est avéré extrêmement difficile de conclure une entente qui convienne à plusieurs municipalités à la fois, car chacune a ses propres priorités et intérêts, ses propres éléments d'actif et de passif et parfois ses propres infrastructures. Et quand on a réussi à s'entendre, les réalisations n'ont pas été aussi rentables, efficaces ou rationnelles qu'elles auraient pu l'être s'il y avait eu unification réelle.

Toutefois, dans tout projet de regroupement, la dimension psychologique fait que plus les municipalités tiennent à leur identité distincte et plus le projet sera difficile à réaliser et les objections seront fortes, quels que soient les arguments financiers ou autres avancés à l'appui de leur regroupement.

La décision de regrouper des municipalités en est une qui peut être prise de deux façons. La première consiste à laisser les unités municipales coopérer, s'entendre et, éventuellement, décider que leur regroupement est la meilleure solution. Bien que cette approche puisse fonctionner ailleurs, on n'a pu trouver d'exemples en Amérique du Nord où des unités municipales se sont regroupées volontairement par suite, uniquement, de leur coopération et bonne volonté. Les fusions municipales qui passent pour avoir été réalisées volontairement, l'ont été, après examen, en réponse à une crise ou à des problèmes que les municipalités ne pouvaient résoudre seules. La seconde méthode est plus draconienne, mais semble être la seule à fonctionner en l'absence de crises nécessitant une fusion. Il s'agit pour le gouvernement provincial de donner aux parties en cause la possibilité et les ressources voulues pour planifier leur fusion dans les moindres détails, mais en ne laissant aucun doute quant à l'issue de l'exercice : leur regroupement.

Le regroupement de municipalités est une question qui exige un leadership provincial. En effet, la province doit stipuler que telle ou telle chose doit être réalisée dans tels délais et que si les municipalités ne parviennent pas à s'entendre sur les modalités du regroupement avant la date limite, la province imposera ses propres conditions.

Quel est un délai raisonnable pour ce genre d'entreprise? Nous sommes d'avis qu'il est préférable que le délai soit court car plus il y a de temps qui s'écoule entre le moment où les politiques sont arrêtées et la date limite fixée pour la fusion, et moins on se sent pressé d'accomplir le travail. Par contre, l'échéancier établi devrait permettre aux parties en cause de s'entendre sur la myriade de détails à régler. Ceci étant, un délai inférieur à un an peut ne pas être suffisant, tandis qu'un délai supérieur à deux ans peut donner aux parties en cause trop d'occasions d'atermoyer.

Un délai optimal pourrait être d'environ 18 mois...

Nous avons déjà recommandé, ailleurs dans ce rapport, diverses mesures visant à éviter que de tels problèmes ne s'aggravent : accès restreint aux routes principales, établissement de normes de gestion pour la croissance des secteurs constitués et non constitués en municipalités, contrôle de l'utilisation des terres agricoles, etc. De telles mesures doivent être appliquées avec rigueur au secteur qui entoure la capitale. En particulier, la croissance doit être contrôlée de près dans la zone tampon située à l'extérieur du périmètre de la nouvelle capitale.

En ce qui a trait à l'aménagement du territoire dans une telle zone tampon, il est essentiel que le développement soit orienté, à peu d'exceptions près, vers la viabilisation des lots dans les secteurs constitués en municipalités.

Nous recommandons que la zone qui entoure la capitale élargie soit désignée comme zone tampon s'étendant sur au moins 5 milles et de préférence sur 10 milles à partir de la limite la plus proche.

En mai 1991, le ministère des Affaires communautaires et culturelles a reçu un rapport d'étude sur les municipalités (Municipal Study Report), préparé par Smith Green & Associates. Ces derniers avaient été chargés de trouver des solutions et de recommander un plan d'action pour éliminer les injustices perçues dans le système d'imposition foncière municipale et provinciale de l'Île. Dans leur rapport, ils ont signalé que la nouvelle loi sur les municipalités (*Municipalities Act*), adoptée en 1983,

empêche la modification des limites municipales, sauf sur demande des résidents touchés. Elle ne traite pas de la prolifération des municipalités créées en vertu de la loi antérieure et n'encourage pas le regroupement des municipalités contiguës ni toute autre forme de consolidation des services municipaux. La loi ne fixe aucun critère minimum de population ou de services pour la reconnaissance des municipalités.

La première recommandation du rapport se lit comme suit (traduction libre) :

Le gouvernement provincial devrait s'engager à modifier sans tarder et de façon appropriée les limites municipales des trois grandes agglomérations urbaines de la province (Summerside, Charlottetown et Montague), par l'établissement d'une commission d'étude spéciale dans les plus brefs délais.

Jusqu'ici, rien n'indique que le gouvernement provincial s'apprête à donner suite à cette recommandation. À part le gouvernement, le seul organisme qui semble appuyer le regroupement des municipalités est la Chambre de commerce de Charlottetown.

Le Manitoba

Le Manitoba est une province où l'on retrouve deux mondes municipaux : Winnipeg, avec plus de 56 % de la population provinciale (616 790 habitants sur un total de 1 091 942) et les 200 autres municipalités dont quatre cités, 35 villes, 39 villages, 105 municipalités rurales et 17 districts d'administration locale. Ensemble, toutes les municipalités couvrent 20 % du territoire, le reste étant non organisé sur le plan municipal.

À part l'importante restructuration de Winnipeg en une administration métropolitaine à deux paliers par voie législative en 1960 et la création d'une administration unifiée, par regroupement des municipalités de secteur et de l'agglomération métropolitaine en 1971, le Manitoba a eu pour politique de ne pas promouvoir le regroupement municipal. La province préfère plutôt laisser au Service des affaires municipales le soin de prendre les décisions ayant trait aux projets municipaux. Depuis la fin de 1979, il y a eu 37 projets d'annexions mineures, visant principalement à obtenir des terrains aux fins de développement ou à justifier l'extension de services municipaux. Un autre projet a été mis de l'avant par un groupe de citoyens.

Sur les 38 projets proposés, on en a approuvé 32 et rejeté trois. Trois autres devaient être entendus par le Service des affaires municipales en 1992. Seulement quatre projets ont été contestés par les municipalités dont le territoire devait être annexé.

Le nombre de municipalités est plutôt stable au Manitoba : 203 en 1972, 202 en 1982 et 201 en 1992. Au cours des années 60, un certain nombre d'études ont recommandé l'agrandissement des unités administratives locales. Lorsque l'idée s'est heurtée à une forte opposition de la part des conseillers municipaux, la province a établi un réseau formel de districts à vocation spécifique pour les activités municipales communes.

Ce réseau permet d'offrir divers services intermunicipaux et provinciaux-municipaux aux résidents de collectivités rurales et ce, à un prix plus abordable que s'ils étaient offerts par une seule municipalité. De telles ententes de services sont autorisées en vertu de la *Loi sur les municipalités* et d'autres lois.

Ont ainsi été créés des districts d'aménagement, des districts de conservation, des sociétés de développement régional, des tables rondes communautaires, des districts de lutte contre les mauvaises herbes, des districts de services vétérinaires et un programme de loisirs.

En 1991, la *Loi sur la ville de Winnipeg* a été modifiée afin de réduire, de 29 à 15, le nombre de conseillers et, de 6 à 5, le nombre de comités communautaires (établis selon leur situation géographique plutôt que selon leur utilité fonctionnelle). Cela a suivi la réduction du nombre de membres du conseil, qui étaient de 112 avant l'unification, à 51, avec 12 comités communautaires, en 1972, puis à 30 membres du conseil et 6 comités communautaires en 1977.

Cette réduction fait que Winnipeg est maintenant à peu près comparable à Edmonton et Calgary dont les populations ne sont que légèrement supérieures. Elle a été pratiquée en 1991 afin :

- de tempérer l'esprit de clocher et d'encourager le conseil à adopter une approche plus ouverte, plus urbaine, à l'aménagement de Winnipeg et la planification de son avenir;
- d'assouplir et d'accélérer le processus décisionnel;
- de confier l'administration de la ville à une équipe plus cohésive et plus petite.

Le comité d'examen de la Loi sur la ville de Winnipeg, qui a présenté son rapport en 1986 et recommandé la réduction du conseil à 25 membres et le maintien des comités communautaires, était conscient du désir de réduire de façon considérable la taille du conseil. Il a toutefois choisi de faire ses recommandations en se fondant sur les limites territoriales convenant aux six collectivités naturelles qui auraient des comités de quatre membres, c'est-à-dire en appliquant les critères reliés à l'importance de la représentation dans un système politique.

Dans les autres provinces, il arrive parfois que les partisans du regroupement fassent valoir les économies qui peuvent résulter de la réduction du nombre de politiciens. À cela, leurs adversaires répliquent que l'accès aux représentants élus diminue dès qu'on réduit le nombre de conseillers. Maintenant que le conseil de Winnipeg se rapproche de la taille des conseils de ses villes soeurs, Calgary et Edmonton, il faut se demander si les conseillers vont être élus à plein temps comme c'est le cas à Calgary et dotés d'effectifs et de bureaux distincts. Ni les coûts ni l'accès ne seront réduits, quoique l'accès risque d'être moins direct.

En 1992, on a apporté une modification à la loi qui a eu l'effet contraire du regroupement. La partie de Winnipeg connue sous le nom de Headingley s'est retirée de la ville unifiée pour devenir la 106^e municipalité rurale. Headingley est une collectivité agricole qui a subi un certain développement résidentiel rural et qui a refusé de payer les taxes municipales parce qu'elle ne recevait pas de services urbains. Au dire du nouveau secrétaire-trésorier, "il s'agissait d'une révolte fiscale".

Après une campagne de cinq ans menée par les résidents, une étude et un référendum dans lequel 87 % des votes ont été favorables à la sécession, le ministre des Affaires urbaines a présenté la modification à la Chambre. De toute évidence, on peut se demander si ce cas établira un précédent qui ouvrira la voie à d'autres secteurs de Winnipeg. Il semblerait que les résidents d'un secteur semi-rural semblable de Winnipeg songent à réaliser une étude afin de déterminer la faisabilité de leur sécession.

En présentant le projet de loi le 24 février 1992, l'honorable Jim Ernst a fait les commentaires suivants (traduction libre) :

Contrairement à la plupart des collectivités résidentielles suburbaines de Winnipeg, Headingley est une collectivité semi-rurale qui n'a pas de service municipal d'eau et d'égout, un service d'autobus restreint et des routes non pavées. Bref, Headingley a davantage en commun avec ses municipalités rurales voisines qu'avec Winnipeg, en ce qui a trait à l'utilisation des terres et aux services municipaux qui lui sont accessibles.

On semble croire qu'en permettant à Headingley de se séparer de la ville de Winnipeg, le gouvernement fait marche arrière et renonce à la notion d'une seule ville unifiée. On craint d'avoir créé un précédent et que n'importe quel secteur de la ville qui est mécontent pour une raison ou pour une autre va pouvoir se séparer dans l'avenir.

Je vous assure que le gouvernement croit entièrement au concept de l'unification. Le gouvernement n'encourage pas et n'appuie pas le démantèlement de la ville unifiée. À notre avis, ce serait improductif. Il est faux de conclure qu'en acceptant la sécession d'Headingley, on soit prêt à permettre à toute autre collectivité de devenir indépendante. En fait, le présent projet de loi ne permet aucunement la création de cités. Il ne vise que les municipalités rurales, les villes et les villages.

D'après les plans municipaux actuels de Winnipeg, Headingley ne pourra accéder à la plupart des services urbains pendant de nombreuses décennies encore, et seules ses taxes augmenteront. Il en coûterait beaucoup trop à Winnipeg de desservir Headingley. En devenant une municipalité rurale, cette dernière a voulu conserver son caractère semi-rural et réduire ses niveaux d'imposition en conséquence.

Compte tenu des circonstances particulières de ce cas, rien ne permet de conclure que le fait d'avoir autorisé Headingley à se séparer signifie que d'autres collectivités pourront en faire autant les unes après les autres. Je peux vous assurer que telle n'est pas l'intention du gouvernement et que cela ne se produira pas.

De plus, on semble croire qu'en permettant à Headingley de créer sa propre municipalité rurale, le gouvernement ait encouragé l'étalement urbain et le développement en saut de mouton à l'extérieur de Winnipeg. On craint que Headingley ne connaisse un développement résidentiel suburbain effréné. Cette crainte est sans fondement...

Des contrôles sont en place afin d'assurer que la croissance et le développement se fassent d'une façon ordonnée. En vertu de ce projet de loi, le plan Winnipeg et les règlements municipaux en matière de zonage demeureront en vigueur et s'appliqueront à ...Headingley jusqu'à ce que cette dernière ait préparé et adopté son propre plan d'aménagement. Toute modification nécessitera l'examen et l'approbation de la province (Hansard du Manitoba, le 24 février 1992, pp. 643-645).

Avant d'obtenir la sanction royale, le projet de loi a été modifié de manière à empêcher que toute sécession ne conduise à une nouvelle municipalité urbaine.

Le Québec

Le Québec a un système d'administration locale à deux paliers. Jusqu'à récemment, toutefois, le palier supérieur était très faible, sauf dans le cas des trois principales agglomérations urbaines de Montréal, de Québec et de Hull.

Montréal et Québec ont chacune leur propre charte. D'autres municipalités urbaines sont désignées sous le nom de cités et obtiennent leurs pouvoirs en vertu de la *Loi sur les cités et villes*. Les municipalités rurales sont régies par le Code municipal du Québec et sont désignées sous les noms de villages, cantons et paroisses. Toutes les municipalités ont sensiblement les mêmes pouvoirs.

Il existe 1 477 municipalités locales (palier inférieur) au Québec, dont les trois quarts sont à caractère rural et comptent moins de 2 000 résidents. On y retrouve 256 villes, 1 198 municipalités rurales et 23 villages autochtones. Parmi ces derniers, certains sont assujettis à des lois spéciales fondées sur l'accord de la baie James (Cris) et d'autres, aux lois régionales de Kativik (Inuits).

Au niveau supérieur, il existe maintenant trois communautés urbaines, 96 municipalités régionales de comté et, dans le Nord, les administrations régionales Kativik et de la baie James. Si l'on compte les deux paliers, il y a en tout 1 578 municipalités.

Les municipalités du palier inférieur couvrent environ le tiers du territoire. Si l'on compte Kativik mais non la baie James, les municipalités du palier supérieur couvrent à peu près les deux tiers du territoire.

Les trois communautés urbaines (Montréal, Québec et l'Outaouais) ont certains pouvoirs en commun et d'autres qui sont différents. Les pouvoirs semblables sont reliés à l'aménagement et à l'urbanisme, à l'évaluation foncière et à l'épuration des eaux usées. Leurs conseils sont représentatifs des unités municipales, mais les voix du conseil tiennent compte de la population.

Les municipalités régionales de comté

Les municipalités régionales de comté (95 au départ) ont été créées il y a une dizaine d'années pour remplacer les 71 comtés et pour se charger de l'aménagement régional. Elles desservent à la fois les membres municipaux et les territoires non organisés. Outre leurs fonctions obligatoires en matière d'aménagement et d'évaluation des municipalités rurales, elles peuvent remplir d'autres fonctions qui leur sont attribuées par accord municipal ou par délégation provinciale.

En 1987, l'Assemblée nationale du Québec a adopté des modifications (Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec) en réponse au mécontentement, en particulier entre les villes, et à d'autres besoins perçus à l'égard des premières initiatives des municipalités régionales de comté. Selon nos renseignements, les villes comprises dans les municipalités régionales de comté :

se plaignaient de ce que leur part des frais n'était pas proportionnelle à leurs votes. Lorsqu'on a établi les municipalités régionales de comté, au début des années 80, les villes ont été encouragées à collaborer et à ne pas insister sur une représentation strictement proportionnelle au sein des conseils régionaux. Au fur et à mesure que les municipalités régionales de comté ont pris de l'expansion, les villes ont commencé à trouver de plus en plus injuste la formule de répartition des frais, qui était fondée principalement sur une évaluation égalisée. Le gouvernement a convoqué une conférence quasi constitutionnelle au cours de l'été 1987, laquelle a conduit à l'adoption de mesures législatives établissant de nouvelles règles pour l'attribution des responsabilités au niveau des municipalités régionales de comté et pour la répartition des frais entre les municipalités membres.

En 1988, le ministère des Affaires municipales a publié un résumé non signé des nouvelles dispositions législatives, dans lequel apparaît ce qui suit :

Plusieurs aspects du statut, des pouvoirs et des procédures de fonctionnement et de décision des municipalités régionales de comté étaient (au départ) des compromis visant à établir un réseau de structures supramunicipales et à mettre en place un programme général d'aménagement régional au Québec dans des délais relativement courts. Toutefois, on ne pouvait assurer la viabilité à long terme des municipalités régionales de comté ou, à tout le moins, l'utilisation optimale de leur potentiel.

Bref, lorsque les municipalités régionales de comté en sont arrivées au point où leur tâche principale était presque terminée, à savoir l'élaboration de plans d'aménagement, il a fallu trouver des solutions permettant d'assurer leur avenir.

Toutefois, puisque la diversité était une de leurs caractéristiques dominantes, il fallait que ces solutions soient adaptables et souples. Outre les différences objectives de structure et de taille, nous avons dû tenir compte des différentes intentions et attitudes de chaque municipalité régionale de comté afin de pouvoir élargir leurs champs d'activité, mettre en commun certains de leurs services et leur attribuer de nouvelles fonctions.

Les solutions pratiques que nous avons trouvées et qui ont conduit à des modifications législatives l'hiver dernier portaient sur trois grands aspects du problème, à savoir la répartition des votes au sein des municipalités régionales de comté ou, plus précisément, l'application des règles normales régissant la prise des décisions; les conditions en vertu desquelles de nouvelles fonctions sont acquises; et le statut des municipalités "minoritaires" lorsqu'il est décidé d'étendre la compétence d'une municipalité régionale de comté.

Nous avons prévu trois possibilités pour ce qui est des règles normales régissant la prise des décisions. La première consistait à maintenir, avec l'approbation unanime des municipalités membres, les règles négociées lors de la création des municipalités régionales de comté. Cette possibilité devait être choisie au plus tard le 1^{er} avril 1988; 26 municipalités régionales de comté sur 95 l'ont choisie.

Deuxièmement, dans le cas des municipalités régionales de comté qui voulaient modifier leurs règles en matière de prise de décisions, elles ont eu jusqu'au 1^{er} juillet pour s'entendre sur une nouvelle formule qui devait ensuite avoir l'appui des municipalités membres représentant au moins 90 % de leur population. En tout, 31 municipalités régionales de comté ont opté pour cette solution, ce qui signifie qu'elles ont réussi par elles-mêmes à faire accepter la nouvelle formule par une forte majorité.

Troisièmement, lorsque les municipalités régionales de comté pensaient ne pas pouvoir arriver à une entente ou obtenir l'appui d'une grande majorité de leurs membres avant le 1^{er} juillet, nous avons accepté qu'elles aillent en arbitrage devant la Commission municipale. Celle-ci doit présenter son rapport au ministre des Affaires municipales, à qui incombera la décision.

Elle aura à arbitrer 38 cas sur 95, ce qui est moins que ce à quoi l'on s'attendait compte tenu des délais plutôt courts imposés aux municipalités régionales de comté et, en particulier, de la très forte majorité requise pour ce qui est des deux autres options.

Selon les lignes directrices prévues en matière d'arbitrage, la Commission municipale devait rendre sa décision avant le 1^{er} janvier 1989. La Commission devait déterminer si :

- les décisions du conseil de la municipalité régionale de comté coïncident avec les désirs de la majorité des représentants des municipalités et favorisent l'intérêt commun des municipalités;
- les décisions sont pondérées de manière à améliorer l'équilibre entre les municipalités selon leur population;
- certaines des municipalités en cause ont suffisamment de poids pour les mettre en position de contrôle par rapport aux autres.

La loi prévoit le cumul de fonctions supplémentaires au niveau des municipalités régionales de comté, comme suit :

678.0.1 Malgré toute disposition de ses lettres patentes, une municipalité régionale de comté peut, par résolution adoptée à la majorité des deux tiers des voix des membres du conseil, déclarer sa compétence à l'égard des corporations, des cités et des villes de son territoire relativement à la fourniture de tout ou partie d'un service municipal. (...) les mots "service municipal" signifient le service d'eau, d'égout, de police, de sécurité-incendie, de loisirs, d'activités culturelles, de voirie, d'enlèvement ou d'élimination des déchets, d'éclairage, d'enlèvement de la neige, de vidange des installations septiques ou de perception des taxes. Ils signifient également, à l'égard

d'une cité ou d'une ville, la confection et la tenue à jour du rôle d'évaluation et la vente des immeubles pour défaut de paiement des taxes.

En cas de délégation de la province, la loi prévoit que le conseil d'une municipalité régionale de comté peut accepter la délégation pourvu que sa proposition ait été adoptée à la majorité des deux tiers et, dans certains cas, des trois quarts des voix des membres.

En novembre 1990, de nombreuses municipalités régionales de comté avaient acquis une vaste gamme de pouvoirs de leurs municipalités membres. Voici quelques exemples de délégation ascendante :

Fonction	MRC	Municipalités
Enlèvement et élimination des déchets	6	99
Vidange des installations septiques	2	20
Vente pour défaut de paiement des taxes	11	57
Mise à jour du rôle d'évaluation	22	60

De plus, à compter de novembre 1990, les ententes intermunicipales suivantes entre des municipalités régionales de comté et des municipalités locales avaient été acceptées :

Administration du programme PARCQ	67	946
Préparation des plans et règlements d'aménagement du territoire	41	535
Soutien technique pour la mise en oeuvre des plans et règlements d'aménagement du territoire	35	466
Gestion des lagunes (inst. septiques)	8	90
Gestion des sites d'enfouissement	15	190
Service régional d'inspection	17	114

Les municipalités régionales de comté remplissent également un certain nombre de fonctions de soutien pour les municipalités membres.

Il est à signaler que les municipalités ne peuvent déléguer à des paliers supérieurs ni le pouvoir d'adopter des règlements ni celui de percevoir des taxes. Les seuls règlements qu'une municipalité régionale de comté pouvait adopter avant 1988 portaient sur l'aménagement du territoire non organisé à l'intérieur de leurs limites. Le manque de pouvoirs fiscaux doit être vu dans le contexte où les municipalités locales sont perçues comme des unités politiques, directement élues. Les méthodes de paiement pour les services dispensés par des municipalités régionales de comté sont négociées et peuvent comprendre le versement de droits d'utilisation, le partage des frais selon l'évaluation ou toute autre

méthode convenue.

En 1988, l'Assemblée nationale a adopté le projet de loi 7 sur l'organisation territoriale municipale. En vertu de cette loi, les municipalités régionales de comté sont considérées comme des municipalités locales pour ce qui est des territoires non organisés. Lorsqu'elles agissent en cette capacité, seuls les membres ruraux des conseils des municipalités régionales de comté peuvent "participer aux délibérations et au vote du conseil". Une exception est faite lorsqu'il n'y a pas de membres ruraux. Dans ce cas, tous les membres urbains sont habilités à voter.

Aux termes de cette même loi, une municipalité régionale de comté peut "adopter des règlements, résolutions ou autres actes différents à l'égard des parties du territoire non organisé qu'elle détermine".

De plus, la loi prévoit que le conseil d'une municipalité régionale de comté peut "instituer pour le territoire non organisé ou une partie de celui-ci, un comité local formé de personnes élues. (...) Le conseil (...) peut attribuer au comité local des pouvoirs d'étude et de recommandation."

Les ententes intermunicipales

En ce qui a trait aux ententes intermunicipales qui ne concernent pas les municipalités régionales de comté, la loi a été modifiée en 1979 afin de permettre à une municipalité de transférer à une autre tous les pouvoirs nécessaires pour offrir un service particulier, sauf le droit de percevoir des taxes ou d'adopter des règlements. Les modifications ont également permis la création d'une administration intermunicipale, auquel cas un groupe de municipalités collabore à la mise en place d'un service commun avec les conseillers municipaux chargés d'en assurer la gestion. De telles ententes ont été conclues principalement pour des programmes de loisirs et des services de protection-incendie.

Un document de travail préparé au Québec pour la conférence des ministres des Affaires municipales, tenue en Alberta en août 1989, avait cette mise en garde à l'égard des ententes intermunicipales :

Au Québec, le cas des "villages-paroisses" est un exemple de difficultés de cohabitation intermunicipale en dehors des agglomérations. Dans ces cas, les difficultés proviennent des liens de dépendance entre une municipalité rurale (la paroisse) et un noyau de services (le village). Le Québec compte 174 cas de "villages-paroisses". Les habitants de la paroisse utilisent régulièrement des services du village sans toujours en défrayer le juste coût. En outre, avec la venue d'urbains dans le milieu rural, les municipalités de paroisse sont de plus en plus sollicitées pour offrir des services sans avoir la capacité administrative de le faire. Elles se retournent alors vers le village pour conclure des ententes de services. La plupart des ententes

intermunicipales contractées au Québec le sont par des municipalités.

L'utilisation de l'entente intermunicipale n'est pas un problème en soi, bien au contraire. Il s'agit d'un mécanisme souple et efficace permettant d'offrir un service de manière économique tout en respectant l'autonomie de chacune des parties. Par contre, lorsque ce phénomène se généralise entre deux municipalités, on peut se demander si la municipalité desservie par l'autre a toujours sa raison d'être.

Les regroupements

Au Québec, certains fonctionnaires provinciaux et municipaux croient qu'il y a trop de petites municipalités dans la province. Mais il n'est pas facile de savoir quoi faire à ce sujet. Les événements des trois dernières décennies sont intéressants. Alors que le Québec comptait à peu près deux fois autant de municipalités que l'Ontario, on a procédé à une réduction moyenne d'environ sept municipalités par année, sans toutefois les répartir également dans la province.

La période de pointe a été atteinte durant le deuxième mandat de l'administration Bourassa. Entre 1971 et 1975, on a assisté à 60 regroupements qui ont eu pour effet de radier des listes 97 municipalités. Toutefois, 13 nouvelles municipalités ont été créées durant cette même période, pour une réduction nette de 84. Par la suite, une trentaine de regroupements ont eu lieu à peu près tous les cinq ans. Le nombre de nouvelles municipalités a baissé d'un maximum de 18 entre 1976 et 1980 à quatre entre 1986 et 1990. Les nouvelles municipalités proviennent principalement des territoires non organisés.

Depuis 1965, le cadre législatif principal (mais non les politiques financières) a favorisé les regroupements volontaires et la création de nouvelles municipalités. Toutefois, au cours des années 70, plusieurs lois spéciales ont donné lieu à des regroupements forcés. Au cours des années 80, le Parti québécois a imposé le regroupement de Baie-Comeau et de Hauterive. Dans le cas du projet de regroupement de Rouyn et de Noranda, la province a accepté, exceptionnellement, qu'un référendum exécutoire soit tenu. Le résultat est depuis contesté devant les tribunaux par un groupe de citoyens.

Au cours des années 80, certaines politiques provinciales ont eu tendance à favoriser les petites municipalités en leur accordant des subventions plus importantes qu'aux grandes. Cela a eu pour effet de les encourager à demeurer petites et à éviter d'être annexées aux grandes, tout en réduisant les subventions. Même après que les relations financières entre la province et les municipalités eurent changé de façon radicale en 1991, la province a conservé ses incitations anti-regroupement.

Plus récemment, l'honorable Claude Ryan, ministre des Affaires municipales, a jeté un peu de lumière sur les politiques gouvernementales lors de la conférence annuelle de l'Union des municipalités du Québec (le 2 avril 1992). Voici un extrait de son allocution :

On ne saurait être indifférent à la nécessité de doter nos institutions municipales de structures et de moyens d'action conformes au mandat qui leur est confié. Les tâches auxquelles font face les municipalités deviennent sans cesse plus complexes, plus exigeantes et plus coûteuses. Il deviendra de plus en plus difficile pour les municipalités de s'acquitter de leurs tâches avec succès à moins qu'elles ne soient dotées d'une taille suffisante et de moyens correspondants. Nous aurons à nous pencher à cet égard sur le thème délicat mais incontournable du regroupement municipal.

Je suis conscient des difficultés inhérentes à ce sujet et des échecs auxquels se sont heurtées jusqu'à ce jour toutes les tentatives instituées pour l'examiner. Nous manquerions néanmoins à notre devoir si nous refusions d'examiner franchement ce sujet. Aussi ai-je demandé aux services du ministère des Affaires municipales de colliger un dossier sur le regroupement municipal. Les éléments de ce dossier seront d'abord l'objet d'un examen attentif au niveau du ministère. Ils donneront ensuite lieu à des échanges à la Table Québec-Municipalités avant toute initiative gouvernementale.

Indépendamment des politiques que je pourrais être appelé à proposer éventuellement à cet égard, j'entends mettre en oeuvre dans les meilleurs délais une série de moyens incitatifs visant à favoriser la libre initiative des municipalités en cette matière. Je compte être en mesure de dévoiler un programme d'action à ce sujet au cours des semaines à venir.

Même avant cette déclaration de M. Ryan, la province offrait une aide technique considérable aux municipalités qui désiraient se regrouper. Cette aide comprenait, entre autres choses :

- l'analyse des répercussions financières, fiscales et administratives de regroupements particuliers;
- l'organisation de séances d'information et de discussion avec les conseils municipaux;
- la négociation des conditions de regroupement pour les représentants municipaux;
- la participation aux réunions d'information publiques.

Cette aide technique est offerte gratuitement et sans aucune condition. Des subventions de transition sont prévues pour :

- compenser les frais liés au regroupement, telles les indemnités de cessation d'emploi des employés;
- encourager les municipalités à se regrouper.

La formule utilisée pour le calcul des subventions de transition prévoit, pour chaque membre de la population regroupée, le versement d'un montant maximum de 18 \$ la première année, de 14 \$ la deuxième année, de 10 \$ la troisième année, de 5 \$ la quatrième année et de 3 \$ la cinquième année. La subvention réelle peut être inférieure au maximum prévu si le nombre d'habitants ajoutés à la population de la municipalité la plus grande est inférieur au double du total initial, moyennant un minimum de 3 \$ par habitant pour chaque année de

la période de cinq ans.

La municipalité régionale de comté dans laquelle a lieu le regroupement a trois mois pour faire connaître sa décision à l'égard du projet. La Commission de toponymie a soixante jours pour approuver le nom proposé. Les étapes du processus sont résumées à la figure 1.

Lévis-Lauzon et Sorel sont deux exemples de regroupements récents.

Lévis-Lauzon

Lévis et Lauzon étaient deux villes situées dans la région métropolitaine de recensement de Québec, sans toutefois faire partie de la Communauté urbaine de Québec. Situées sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, vis-à-vis de Québec, leur fondation remonte aux années 1861 et 1867 respectivement. En 1989, Lévis comptait 18 310 habitants et Lauzon, 13 620. Elles occupent chacune environ 17 kilomètres carrés, dont une partie est à caractère rural.

Leur regroupement avait pour but, essentiellement, d'améliorer leur aménagement et leur gestion. Sur le plan financier, on envisageait un taux d'imposition de 1,14 pour la nouvelle ville, comparativement à 1,19 pour Lévis et à 1,49 pour Lauzon sans regroupement. Toutefois, comme on ne prévoyait pas consolider les dettes, Lauzon allait devoir payer une surtaxe calculée à un taux baissant de 0,29 jusqu'à zéro sur six ans pour couvrir son ancienne situation d'endettement, inégale. Même avec cette surtaxe, les deux villes allaient voir leurs taxes baisser de 3 % au cours de la première année. Le rapport d'étude a recommandé l'adoption d'une politique de "rationalisation des ressources humaines" par le biais de retraites anticipées volontaires.

Les municipalités ont suivi le processus général proposé. L'opposition des citoyens s'est limitée à la présentation de 25 mémoires au ministre, au ministère ou à la Commission municipale. Un solide leadership politique a été assuré par le maire de Lévis qui a annoncé sa démission après une longue et fructueuse carrière municipale.

Après le regroupement, une autre municipalité voisine de Lévis, Saint-David, a demandé de se joindre à Lévis-Lauzon et a été acceptée. En 1991, la population de la nouvelle ville était de 39 452 habitants. Alors que Lévis comptait environ 39 % de la population de la municipalité régionale de comté de Desjardins avant le regroupement, la nouvelle ville en a 80 %.

Figure 1

**Résumé des principales étapes à suivre
dans le cadre du processus de regroupement**

Étapes de décision au niveau local

Résolutions des conseils demandant l'assistance technique du M.A.M.

Étude financière présentée aux conseils municipaux

Élaboration d'un projet de demande commune de regroupement

Réunions d'information et d'échange avec la population

Étapes de procédures

Avis de motion

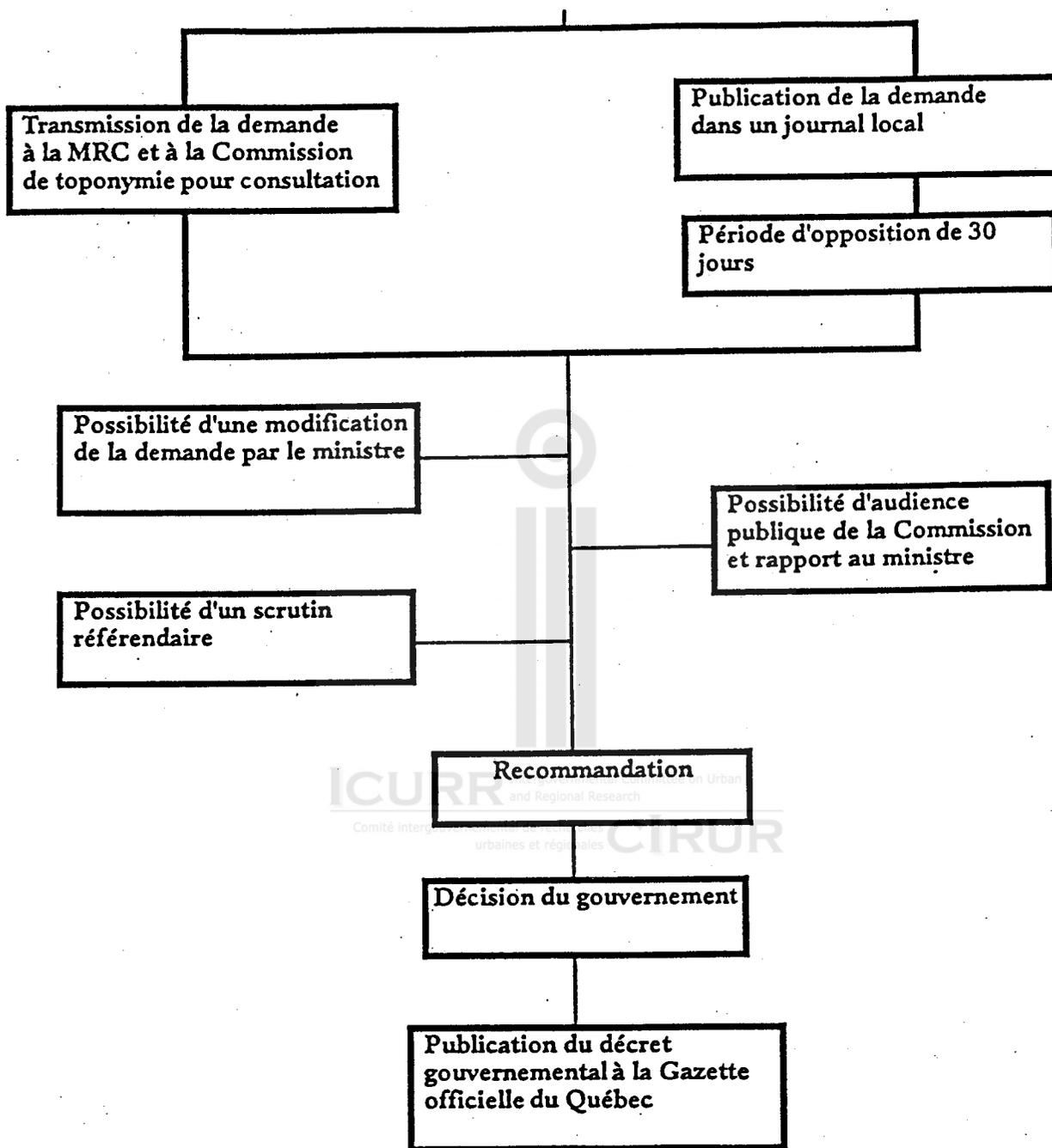
Description et plan du territoire visé par la demande préparés par un arpenteur-géomètre

Adoption des règlements autorisant la présentation d'une demande commune de regroupement

Signature de la demande commune

Source: Ministère des Affaires municipales du Québec

Fig. 1 (suite)



Source: Ministère des Affaires municipales du Québec

Sorel

La ville de Sorel (18 786) et la paroisse de St-Pierre-de-Sorel (5 467) se sont unies en 1992 après présentation d'une demande commune au ministre. Elles sont situées au confluent du Richelieu et du Saint-Laurent, au nord-est de Montréal sur la rive sud. Fondée en 1632, Sorel est devenue une cité en 1848 et a obtenu son nom en 1889. La paroisse remonte à 1845.

L'étude a été réalisée par trois hauts fonctionnaires de la ville, deux hauts fonctionnaires de la paroisse et un agent de recherche du ministère des Affaires municipales.

Lorsque le groupe d'étude s'est penché sur la question des ressources humaines, il a constaté que chaque municipalité avait des conventions collectives avec différentes catégories d'employés, depuis les cols bleus jusqu'aux employés de bureau en passant par les professionnels. Les différences de salaires et d'avantages sociaux étaient insuffisantes pour nuire à la transition.

En vertu des lois de la province, tous les employés des anciennes municipalités doivent être embauchés par la nouvelle municipalité. Ils conservent leur ancienneté et leurs avantages sociaux et ne peuvent être rétrogradés ou mis à pied à la suite du regroupement. Le groupe d'étude a constaté, toutefois, que le personnel surnuméraire après le regroupement pouvait être utilisé dans certains services où l'on avait déjà cherché à augmenter les effectifs.

En ce qui concerne les déchets solides, la ville percevait 67 \$ par logement pour l'enlèvement, le recyclage et l'élimination. Les industries, les commerces et les institutions devaient se charger de leurs propres déchets. Pour sa part, la paroisse percevait 74 \$ par logement, alors que ses frais étaient de 113 \$ par logement, la différence provenant de la taxe foncière générale.

En vertu d'une entente intermunicipale, la municipalité régionale de comté du Bas-Richelieu devait assumer la gestion des déchets solides en 1992. Les frais avaient déjà été établis à 125 \$ par logement.

Pour ce qui est du réseau d'égouts, la ville en assurait l'entretien au moyen des taxes foncières. Le coût représentait 0,031 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation. La paroisse prélevait 60 \$ ou 30 \$ par logement selon que l'installation du réseau avait nécessité un emprunt. Le groupe d'étude a recommandé que la nouvelle ville finance ce service au moyen d'un taux spécial de 0,031 \$ pour chaque 100 \$ d'évaluation, une partie des taxes foncières étant ainsi affectée à cette fin.

L'épuration de l'eau relève de la Régie d'assainissement des eaux Richelieu / Saint-Laurent. Les droits perçus devaient être fondés sur ses frais et sur l'évaluation foncière, alors que la ville avait pour pratique de prélever un taux de 0,1323 du 100 \$ d'évaluation et la paroisse, de prélever 107 \$ par logement.

Le transport en commun sur la rive sud entre Longueuil et Sorel devait être maintenu par un organisme intermunicipal desservant six municipalités. La nouvelle ville devait négocier le maintien de sa contribution au niveau actuel puisque la population additionnelle n'exigeait pas de services supplémentaires.

L'ancienne ville avait un maire et huit conseillers et la paroisse, un maire et six conseillers. Le nouveau conseil allait avoir un maire et huit conseillers, tout en maintenant les districts électoraux tels quels. Dans la municipalité régionale de comté, la nouvelle ville a 46 % de la population comparativement à 36 % avant le regroupement. Toute modification de sa représentation à cet égard devait être fondée sur les lettres patentes d'origine de la municipalité régionale de comté et non sur l'accord de regroupement.

Le groupe d'étude a résumé les avantages du regroupement comme suit :

- la réalisation d'économies sur le plan administratif;
- l'octroi d'une subvention de transition;
- l'uniformisation de l'évaluation et de la réglementation;
- la possibilité d'améliorer l'aménagement global;
- la mise en place d'une administration unique ayant pleine autorité sur l'ensemble du territoire;
- une meilleure utilisation des équipements;
- le renforcement du pouvoir local sur les plans administratif, financier et politique;
- une meilleure position sur le plan démographique (la 44^e ville du Québec);
- la fin des difficultés de négociation et de partage des coûts en vertu des diverses ententes intermunicipales.

Pour ce qui est des inconvénients, le groupe d'étude a retenu les suivants :

- une période d'adaptation pour les citoyens en quête de services;
- un peu plus de travail pour les fonctionnaires et les représentants élus;
- quelques frais de transition.

Communauté régionale de l'Outaouais

Le cas de l'Outaouais est intéressant parce que la région qui se trouve vis-à-vis d'Ottawa, de l'autre côté de la rivière, a subi de nombreuses restructurations, fusions et sécessions et ce, en un peu plus de vingt ans. Ces transformations ont été suivies d'un important projet de regroupement urbain qui a été rejeté par plébiscite.

La Communauté régionale de l'Outaouais a été créée par voie législative à la fin de 1989, en même temps que les communautés urbaines de Montréal et de Québec. L'Outaouais était la seule communauté régionale jamais créée; elle a maintenant été divisée en une communauté urbaine et une municipalité régionale de comté. Contrairement à Montréal et à Québec, l'Outaouais a un territoire important sur les plans urbain autant que rural.

Une des fonctions des communautés urbaines et régionales consiste à préparer un plan de restructuration (regroupement) pour les municipalités locales situées sur leur territoire. En 1974, le nombre de municipalités locales a baissé de 32 à 8 dans l'Outaouais. (La région de Québec a fait de même, mais pas celle de Montréal.)

En 1980, trois anciennes municipalités ont réussi à se séparer de Buckingham et, en 1989, Cantley a quitté Gatineau. La difficile alliance entre les municipalités urbaines et rurales a créé des tensions au sein de la communauté régionale. En 1989, 23 % du budget était consacré à des services communs et 77 % à des services en grande partie urbains.

En mars 1990, le ministre a publié *Les structures municipales de l'Outaouais, des hypothèses pour l'avenir*. Ce document présentait, aux fins de discussion publique, les possibilités concernant la restructuration en profondeur de la communauté régionale.

Est ensuite sorti le rapport Giles, en juin 1990. Jeremie Giles était membre de la Commission municipale du Québec à qui le ministre avait demandé de consulter les maires et les conseillers municipaux afin d'essayer d'arriver à une entente quelconque sur la façon de procéder. Giles a obtenu le consentement de tous les conseillers ruraux pour la création d'une municipalité régionale de comté. Les conseillers urbains ont convenu d'accepter qu'une communauté urbaine serve d'instrument régional pour leurs municipalités. Outre ces modifications, Giles a recommandé au ministre de tenir un référendum sur le regroupement des principales unités urbaines, à savoir Aylmer (32 244), Hull (60 707) et Gatineau (92 284).

Giles s'est également penché sur les questions qui allaient nécessiter encore un certain degré de coopération entre la Communauté urbaine de l'Outaouais et les Collines de l'Outaouais, la nouvelle municipalité régionale de comté. Il croyait que les questions des égouts et de l'eau avaient déjà été réglées dans le cadre d'ententes antérieures. Or, aucune entente n'avait été conclue en ce qui concerne les déchets solides, l'aménagement, les transports et la dépollution de la rivière. Il a proposé une "table de concertation" en vue de la tenue de consultations régulières.

La nouvelle municipalité régionale de comté et la nouvelle Communauté urbaine de l'Outaouais ont été mises en place le 1^{er} janvier 1991.

Aylmer, Hull et Gatineau

La Communauté urbaine de l'Outaouais comprend Gatineau (92 284), Hull (60 707), Aylmer (32 244), Buckingham (10 548) et Masson (5 753). Le regroupement des trois principales municipalités avait été recommandé par la commission Robidas, qui avait étudié la région de l'Outaouais en 1984. Pour M. Robidas, le regroupement permettait de renforcer l'heureuse influence de la Région de la Capitale nationale sur l'ensemble de l'Outaouais, tant du côté du Québec que du côté de l'Ontario, et d'éliminer les rivalités intermunicipales.

La nouvelle ville deviendrait la troisième ville en importance au Québec, après Montréal et Laval. Lorsque Jeremie Giles a présenté son rapport au ministre, il a affirmé qu'il savait en partant que les conseils d'Aylmer et de Gatineau étaient opposés à l'idée, mais pas celui de Hull. Il avait toutefois obtenu que les trois conseils consentent à se rencontrer au mont Ste-Marie le 25 août 1990 afin de participer à une séance visant à simuler l'impact fiscal de trois scénarios possibles de regroupement.

Les conseils avaient également convenu qu'un référendum devrait être tenu avant le 15 mai 1991, simultanément dans leurs villes respectives, à propos du projet de regroupement des trois villes. Après la séance du mont Ste-Marie, la presse a indiqué que les conseils avaient convenu que le référendum nécessitait une majorité dans chaque ville et que les politiciens municipaux ne participeraient pas au débat. Malgré cela, les politiciens de Gatineau et de Hull n'ont pu s'empêcher de prendre position contre le regroupement.

Les études portant sur les répercussions fiscales possibles ont montré que les taxes augmenteraient à Hull, baisseraient à Gatineau et changeraient très peu à Aylmer. Les données financières ont été contestées par le maire de Gatineau au cours de la période préférendaire.

Même si le référendum ne devait pas être exécutoire, un vote positif pouvait conduire à une ordonnance provinciale de regroupement si les politiciens municipaux ne parvenaient pas à s'entendre dans les délais prescrits.

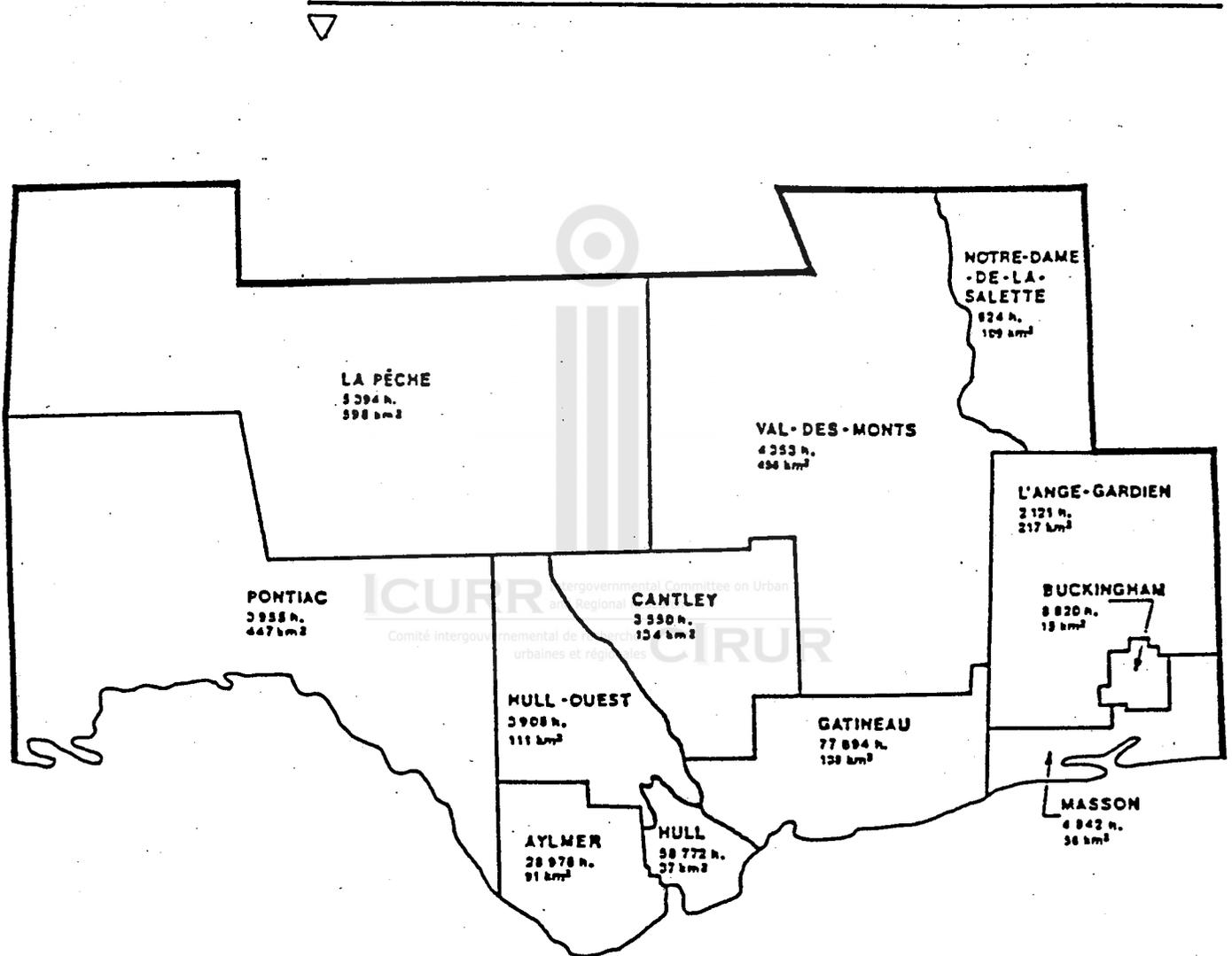
Quoi qu'il en soit, la population de Hull a voté pour le regroupement, même si ses taxes allaient augmenter, tandis que celle de Gatineau a voté contre, même si ses taxes allaient baisser. Quant à la population d'Aylmer, elle a également voté contre. Aylmer avait été une banlieue anglophone et représentait le seul bloc anglophone important dans les trois villes même si les anglophones y étaient maintenant minoritaires (31 %).

Au cours du référendum, le maire de Hull a été considéré par beaucoup comme le chef des forces du oui. Le bruit courait qu'il convoitait la mairie de la nouvelle ville, bien qu'il eût publiquement affirmé qu'il ne chercherait pas à se faire réélire à Hull ou à se faire élire comme maire de la nouvelle ville.

Figure 2.

COMMUNAUTÉ RÉGIONALE DE L'OUTAOUAIS

COMMUNAUTÉ RÉGIONALE DE L'OUTAOUAIS



Source : Ministère des Affaires municipales du Québec

Tableau 1

ÉVOLUTION DES STRUCTURES MUNICIPALES DANS L'OUTAOUAIS

Communauté régionale de l'Outaouais (CRO)				Communauté urbaine de l'Outaouais (1990) (5 municipalités)	Municipalité régionale de comté Les Collines-de-l'Outaouais (1990) (7 munic.)
Municipalités lors de la création en 1969 (32 municipalités)	Après les regroupements de 1974 (8 municipalités)	Après le dégroupement de 1980 (11 municipalités)	Après le dégroupement de 1989 (12 municipalités)		
Aylmer Deschênes Lucerne	Aylmer	Aylmer	Aylmer	Aylmer	
Angers Buckingham (v) Buckingham (p) Buckingham-Ouest Buckingham-Sud-Ouest L'Ange-Gardien Masson N.-D.-de-la-Salette	Buckingham	Buckingham L'Ange-Gardien Masson N.-D.-de-la-Salette	Buckingham L'Ange-Gardien Masson N.D.-de-la-Salette	Buckingham Masson	L'Ange-Gardien N.-D.-de-la-Salette
Gatineau Pointe-Gatineau Templeton Templeton-Ouest Templeton-Est Templeton (partie) Tournaïne	Gatineau	Gatineau	Gatineau Cantley	Gatineau	Cantley
Hull	Hull	Hull	Hull	Hull	
Hull-Ouest	Hull-Ouest	Hull-Ouest	Hull-Ouest		Hull-Ouest
Masham-Nord Aldfield Ste-Cécile-de-Masham Wakefield (v) Wakefield (p)	La Pêche	La Pêche	La Pêche		La Pêche
Quyon Onslow Eardley Onslow (partie)	Pontiac	Pontiac	Pontiac		Pontiac
Perkins Wakefield (partie) Portland-Ouest	Val-des-Monts	Val-des-Monts	Val-des-Monts		Val-des-Monts

Source : Ministère des Affaires municipales du Québec

La Colombie-Britannique

Avec ses caractéristiques géographiques particulières, la Colombie-Britannique compte 149 municipalités occupant juste un peu plus de 1 % de son territoire et regroupant 85 % de sa population. Sur ses 3 282 061 habitants, 49 % vivent dans la région métropolitaine de recensement de Vancouver.

Ces 149 municipalités se composent de 39 cités, 15 villes, 44 villages, 50 districts et un district autochtone. Les municipalités n'existent que dans les secteurs de peuplement concentré (*Statistics Relating to Regional and Municipal Governments in B.C.*, 1990). En outre, il y a 29 districts régionaux qui couvrent tout le territoire, sauf 13 % du secteur Stikine, dans le nord-ouest.

Les districts régionaux

Les districts régionaux sont régis par des conseils d'administration se composant de maires et de conseillers nommés par les municipalités et les personnes élues des secteurs non constitués en municipalités que l'on appelle secteurs électoraux. La représentation reflète les municipalités, le territoire et, dans une certaine mesure, la population. Toutefois, les votes importants sont ceux qui sont pondérés, c'est-à-dire qui tiennent compte de la population. Dans les votes qui ne touchent qu'une partie d'un district régional, seuls les représentants de la partie touchée peuvent voter. Certains votes exigent une majorité des deux tiers.

Alors que l'aménagement régional, ainsi que la planification des services hospitaliers, était la principale fonction des districts régionaux lorsque ceux-ci ont été créés au cours des années 60, l'aménagement régional a été retiré de leur mandat par voie législative en 1983. Toutefois, le district régional du Grand Vancouver a réussi à conserver d'importantes fonctions d'aménagement en les classant sous l'étiquette "services de développement". En 1989, la loi a été modifiée de manière à inclure un service général, que n'importe quel district régional peut dispenser : les services de développement des districts régionaux consistant en des services de coordination, de recherche et d'analyse ayant trait au développement des districts régionaux (mais pas l'aménagement!).

Peu avant d'être élu premier ministre, Mike Harcourt a déclaré, lors de la convention de l'union des municipalités de la Colombie-Britannique, en 1991, qu'il appuyait entièrement la restauration des pouvoirs d'aménagement régional dans la province. Toutefois, son ministre des Affaires municipales, des Loisirs et du Logement a indiqué qu'il fallait tout d'abord déterminer la nature exacte de ces pouvoirs et que des consultations auraient lieu avant de passer à l'action.

Les districts régionaux offrent toutes sortes de services. Pour les municipalités contiguës, ils assurent la prestation de services intermunicipaux. Ils offrent également des services à des secteurs non constitués en municipalités ou à des parties de tels secteurs, semblables à ceux que peut dispenser une municipalité. Ils peuvent offrir des services différents à différentes parties de leur territoire et, dans certains cas, des services à l'extérieur de leurs limites territoriales. Ils peuvent offrir des services sous contrat à des municipalités et peuvent accepter d'offrir des services locaux transférés par des municipalités. Les districts régionaux peuvent maintenant prendre des décisions ayant trait aux services en adoptant des règlements appropriés plutôt qu'en demandant à la province de réviser leurs lettres patentes, comme c'était auparavant le cas.

Pour donner une certaine autonomie administrative aux secteurs ruraux isolés, les modifications de 1989 encouragent les districts régionaux à créer des commissions communautaires pour desservir une partie de leur secteur électoral. Ces commissions se composent de quatre commissaires spécialement élus et du directeur du secteur électoral voisin, élu au conseil. Le règlement en vertu duquel la commission est créée établit les pouvoirs administratifs qui lui sont délégués.

Les districts régionaux ne perçoivent pas de taxes. Ils envoient à chaque municipalité une demande distincte pour chaque service dispensé, laquelle comprend la part appropriée des frais administratifs; la municipalité doit ensuite les acquitter. Dans le cas des secteurs électoraux, la demande est transmise au ministre des Finances. La province établit et perçoit les taxes foncières dans les secteurs ruraux.

Les districts régionaux varient grandement. L'un consiste en une grande agglomération urbaine, le Greater Vancouver Regional District (1 542 744 habitants), qui comprend sept villes, huit districts (à caractère urbain), trois villages et trois secteurs électoraux. Un autre est un secteur rural, le Central Coast Regional District (3 167 habitants), qui ne compte aucune municipalité, mais cinq secteurs électoraux. Un troisième est le Central Fraser Valley Regional District, où l'on retrouve deux municipalités, Abbotsford et Matsqui (87 000 habitants) et un secteur électoral de 210 personnes. Les districts régionaux varient non seulement de par leur caractère, mais aussi de par leurs fonctions. Ce sont des instruments souples, conçus pour favoriser l'aménagement du territoire et la prestation des services.

Un instrument plus ancien est le district d'amélioration, créé en Colombie-Britannique dans les années 20. Il en existe plus de trois cents. Ils ont tendance à être des organismes à vocation unique, chargés principalement de l'eau, mais un nombre considérable offrent deux services ou plus dont la protection contre l'incendie, l'irrigation, l'éclairage des rues, le drainage, l'élimination des ordures ménagères, les parcs et le traitement des eaux usées. Le gouvernement encourage l'élimination graduelle des districts d'amélioration, puisque leurs fonctions peuvent être remplies par les districts régionaux qui ont récemment été assouplis.

Dans certaines parties de la province, on retrouve des organismes régionaux à vocation spécifique chargés, notamment, de l'eau, des bibliothèques ou des transports. Toutefois, l'existence des districts régionaux élimine en grande partie la nécessité d'organismes régionaux distincts.

La politique de regroupement

Le regroupement n'est pas une question critique en Colombie-Britannique en raison des caractéristiques particulières du système d'administration locale. Celui-ci nous a été expliqué par M. Brian Walisser, directeur des politiques et de la recherche au ministère des Affaires municipales, des Loisirs et du Logement, dans une lettre datée du 15 juillet 1992 :

La Colombie-Britannique a un système fédéral particulier d'administration locale à deux paliers qui comporte des districts régionaux et des municipalités constituantes. L'administration régionale n'est pas séparée de l'administration municipale, mais en est dérivée. Le système est complexe, divers et éclectique.

Chaque région de la province a son propre ensemble de services à dispenser. De plus, ces services sont dispensés à divers niveaux : à la région dans son ensemble, à plusieurs municipalités au sein de la région ou à des parties de municipalités ou de secteurs électoraux. Cette complexité a évolué d'une manière stratégique : la structure des districts régionaux reflète la nécessité de s'adapter à des conditions géographiques variées et de répondre à une multitude de besoins particuliers en matière de services.

Notre approche en ce qui concerne le "regroupement" ou, selon notre propre terminologie, la "restructuration" des administrations locales comporte deux volets :

Le premier volet concerne l'organisation de la prestation des services. Nous reconnaissons qu'un service donné peut être dispensé à l'échelle régionale ou locale selon ses caractéristiques. En fait, pour de nombreux services tels que ceux reliés à l'eau, il peut être préférable de les dispenser à la fois localement (distribution) et régionalement (approvisionnement). Notre système d'administration locale à deux paliers facilite la prise de ces décisions.

Le deuxième volet concerne la modification des limites municipales. Les limites peuvent être modifiées selon les services à dispenser, par exemple, pour permettre aux résidents d'un secteur rural d'accéder à des services municipaux d'eau ou d'égout. Il est toutefois plus courant que les limites municipales soient modifiées pour des raisons essentiellement politiques : pour assurer l'autodétermination locale ou pour exercer un contrôle sur l'aménagement ou le développement communautaire. Il arrive parfois que les résidents s'organisent en municipalité à des fins défensives, c'est-à-dire pour empêcher l'empiètement d'une unité voisine qui pourrait avoir une attitude ou une culture politique différente.

Nous avons trouvé que cette approche bilatérale réduit la tendance au regroupement municipal. Bien qu'il soit courant que des limites soient étendues ou que de nouvelles municipalités soient constituées, ces cas ne sont pas aussi fréquents qu'ils le seraient si nous n'avions pas ce système à deux paliers. L'absence quasi totale

de regroupements au cours des vingt dernières années témoigne, peut-être plus que toute autre chose, de l'efficacité de cette approche. Au fond, nous bénéficions des économies d'échelle sans regroupement.

Une autre preuve de l'efficacité de cette approche tient de la politique actuelle du Grand Victoria en ce qui a trait au maintien de l'ordre. Dans cette région qui comprend dix municipalités, les services policiers sont actuellement dispensés par cinq corps de police municipaux indépendants et la G.R.C. On reconnaît la nécessité de la régionalisation, mais on accepte également que, pour profiter de ses avantages, il n'est pas nécessaire de créer une municipalité.

On admet qu'il est possible de créer un corps de police régional sous la tutelle du district régional ou, encore, sous la tutelle d'une autre entité non encore définie. D'ailleurs, il est possible que les discussions actuelles résultent en une combinaison de services locaux et régionaux. Certaines fonctions policières, telles que l'aiguillage, les laboratoires, les systèmes, les achats et les enquêtes criminelles, pourraient être remplies au niveau régional, tandis que les services policiers de base pourraient demeurer au niveau local.

Pour résumer, au risque de trop simplifier la situation, disons que nous reconnaissons que les problèmes en grande partie techniques liés à la prestation des services n'exigent pas le regroupement des municipalités. Cela explique pourquoi il y a si peu de regroupements. De plus, nous reconnaissons que le regroupement n'est encouragé que lorsqu'il y a de graves problèmes politiques à résoudre.

Les facteurs d'incitation ou de dissuasion

Depuis 1979, de nombreuses modifications mineures ont été apportées aux limites territoriales de municipalités relativement petites. Au cours des années 70, il y a eu d'importants regroupements obligatoires, notamment à Kelowna et Kamloops. Les subventions de transition alors offertes existaient encore en 1992, et le ministère s'est efforcé de déterminer si la province devait les maintenir ou non.

Un des facteurs qui n'incitent pas les municipalités à se regrouper est le taux d'imposition traditionnellement bas que la province applique aux secteurs non constitués. Les taxes foncières provinciales visent à couvrir le coût des services de police et de voirie dispensés directement par la province. Ces dernières années, toutefois, on a augmenté ce taux de manière à se rapprocher des coûts réels, ce qui a grandement éliminé ce facteur de dissuasion.

La province encourage le regroupement des municipalités en partageant le coût des études de restructuration et en accordant des subventions de transition fondées sur la population. Le montant maximum des subventions est fixé par les règlements provinciaux comme suit:

- 200 \$ par habitant, selon la population nouvelle ajoutée à une municipalité (à la suite d'une extension importante des limites municipales); et/ou

- 100 \$ par habitant, selon la population totale d'une municipalité restructurée (à la suite d'un regroupement ou d'une extension importante des frontières municipales).

À remarquer que, lorsqu'une nouvelle municipalité est constituée, cette dernière peut bénéficier d'une subvention maximale de 300 \$ par habitant car ces subventions sont combinées.

En 1990, le ministère a édicté les principes généraux à respecter pour le calcul des subventions, comme suit :

- les subventions devraient être adaptées aux circonstances particulières de chaque cas;
- les subventions devraient être utilisées pour encourager la restructuration;
- les subventions devraient tenir compte des répercussions fiscales (une circonstance économique) de la restructuration;
- les subventions devraient viser à résoudre des problèmes communautaires particuliers, y compris les chevauchements avec d'autres programmes du ministère;
- les subventions devraient aider la province à obtenir des résultats qui lui sont favorables.

Dans ce même document, le ministère indique que, dans le cas d'une extension importante des limites municipales, la subvention est calculée selon la population de la région rurale à annexer. Dans le cas de restructurations municipales globales :

L'aide à la restructuration est augmentée jusqu'à concurrence de 100 \$ par habitant, selon la population globale, lorsque trois des conditions suivantes sont réunies, au moins :

- le contexte organisationnel est modifié;
- la population augmente de plus de 30 %;
- la population municipale existante est inférieure à 10 000;
- l'aide est nécessaire pour combler un écart fiscal entre les statuts rural et municipal;
- l'aide est nécessaire pour résoudre des problèmes liés à des services particuliers dans le secteur rural;
- un sérieux problème est résolu pour de bon en ce qui a trait aux banlieues urbaines.

La restructuration globale des limites territoriales devrait être privilégiée et encouragée plutôt qu'une série de petites extensions graduelles réparties sur une période donnée.

View Royal

Il est à remarquer que les mesures prises en vue d'encourager de nouvelles municipalités à se constituer peuvent être contraires à celles visant à encourager les municipalités actuelles à se regrouper. Cela s'est récemment produit dans le district régional de la Capitale (Victoria), où la nouvelle ville de View Royal (5 925 habitants), située dans une région métropolitaine de recensement de 300 000 habitants, aurait pu décider de se joindre à la municipalité voisine d'Esquimalt (16 192), mais a préféré faire cavalier seul, faisant ainsi changer le nombre de municipalités dans la région de neuf à dix.

Selon le maire de View Royal, M. Camden, les citoyens voulaient exercer un plus grand contrôle sur l'aménagement de leur municipalité, ainsi que sur le développement et la prestation des services. Ils estimaient avoir obtenu un développement médiocre au sein du district régional. Ils ont maintenant un conseil de cinq membres, un des 19 directeurs du conseil du district régional et une des 57 voix lorsqu'il y a vote pondéré. Ils entendent sous-traiter leurs services, autant que possible. La province a versé une subvention de transition d'un million de dollars à View Royal, laquelle a été mise dans un compte de réserve. La province se chargera des services de voirie pendant une période transitionnelle, comme elle le fait en général pour les secteurs (électoraux) non constitués.

Depuis la constitution de View Royal, Langford a choisi, par plébiscite en juin 1992, de faire de même, ce qui porte le nombre total de municipalités à 11 dans le district régional de la Capitale.

Abbotsford et Matsqui

Un combat important a récemment été livré dans le district régional Central Fraser Valley où presque toute la population est divisée entre le district d'Abbotsford (18 864) et celui de Matsqui (68 064).

Matsqui et Abbotsford obtiennent du district régional des services communs d'égouts et d'élimination des eaux usées, une patinoire, une piscine, des programmes de développement économique et des programmes de lutte contre les maringouins. Elles se partagent les services de protection-incendie, des loisirs et des transports en vertu d'ententes intermunicipales selon lesquelles le contrôle est exercé par des comités mixtes de services jouissant d'une représentation égale dans les deux districts.

Étant donné que Matsqui assume 75 % des coûts mais n'a que 50 % de la représentation, des conflits ont surgi à l'égard des services dispensés en commun. Pour les résoudre, les deux districts ont décidé d'étudier la possibilité de se regrouper et ont demandé à un expert-conseil d'entreprendre une étude. Le comité directeur de l'étude était également représenté à parts égales.

Abbotsford a des maisons plus chères et Matsqui, davantage de maisons en rangée. Les deux districts connaissent une croissance rapide (28 % et 32 % de 1986 à 1991), sous la poussée de l'explosion démographique du Grand Vancouver. L'activité commerciale est de plus en plus centrée à Matsqui.

Abbotsford a entamé le processus sans grand enthousiasme, avec un conseil divisé. Matsqui était favorable au regroupement, acceptant même de nommer la nouvelle ville Abbotsford. Mais Abbotsford a insisté pour qu'un plébiscite soit gagné dans les deux districts, sans quoi il n'y aurait pas de regroupement.

Lorsque l'expert-conseil a déposé son rapport, dans lequel il a démontré que le regroupement conduirait à des économies annuelles de plus de deux millions de dollars et que les taux d'imposition agricole et résidentielle baisseraient au taux actuel le plus bas, Abbotsford a contesté vigoureusement les conclusions du rapport et a cherché à discréditer l'expert-conseil qu'elle avait aidé à choisir. Trois de ses sept conseillers municipaux ont signifié leur opposition avec véhémence, tandis que le maire a préféré ne pas se prononcer. Le référendum a eu lieu le même jour que les élections municipales.

Le personnel d'Abbotsford s'en est pris, par écrit, au projet et au rapport, qui a été diffusé à tous les citoyens. Le débat s'est envenimé. Les chambres de commerce mixtes se sont prononcées en faveur du regroupement.

Le jour des élections, 86 % des électeurs de Matsqui ont voté en faveur du regroupement, de même que 45 % des électeurs d'Abbotsford, pour un total de 75 %. Le plébiscite a été perdu parce que la majorité n'a pas été obtenue dans chaque district. La province a assumé la moitié du coût de l'étude, mais s'est tenue à l'écart du débat, conformément à son approche ascendante à l'égard des projets de regroupement.

La Saskatchewan

La Saskatchewan compte 834 municipalités dont 12 cités, 147 villes, 377 villages et 298 municipalités rurales. Au cours des vingt dernières années, on a assisté à une augmentation graduelle du nombre de villes et de villages, les autres catégories demeurant stables. Les municipalités ne recouvrent que les deux tiers du territoire. Dans le nord, le ministre des Services communautaires remplace les administrations locales élues, sauf lorsqu'il y a des villages constitués en municipalités.

Les ententes intermunicipales sont courantes, particulièrement en ce qui concerne la protection contre l'incendie et l'entretien des routes. Des organismes intermunicipaux à vocation unique sont utilisés aux fins de développement économique, d'alimentation en eau et d'aménagement.

Dans les Prairies, les villes se distinguent par le fait que leurs principaux centres urbains ont souvent un conseil municipal dont la compétence s'étend à la majeure partie de la région métropolitaine de recensement ou de l'agglomération de recensement. Au Canada, sur les cinq régions métropolitaines de recensement dont plus de 80 % du territoire se trouve dans une municipalité, il y en a quatre dans les Prairies. Regina en est une, avec 93 %, et Saskatoon, une autre, avec 89 %.

Si l'on examine les sept agglomérations de recensement de la Saskatchewan, dont la population va de 9 673 (Weyburn) à 34 181 (Prince Albert), on constate que la compétence des villes s'étend, en moyenne, à 90 % de l'agglomération de recensement (100 % dans le cas de Swift Current et de Weyburn). Les raisons peuvent résider dans leur topographie, leur économie agricole et leur relation particulière avec les collectivités rurales. Ces facteurs n'ont toutefois pas empêché l'établissement d'un système fragmenté d'administration locale dans la région de Winnipeg bien avant la création de ses systèmes métropolitains ou unifiés.

Au fur et à mesure de leur croissance, les secteurs urbains de la Saskatchewan ont, en général, pu annexer les terrains nécessaires à leur développement urbain. Il semble que les municipalités rurales n'aient pas toujours approuvé le développement des secteurs suburbains à l'intérieur de leurs limites.

Il existe environ 17 municipalités par 100 000 habitants au Canada. La Saskatchewan vient en tête avec 84 et la Colombie-Britannique au dernier rang avec cinq. Puisque l'Île-du-Prince-Édouard est au deuxième rang, avec 68, cette caractéristique peut tenir du fait qu'il s'agit de secteurs ruraux ou agricoles.

Les annexions ou constitutions en municipalités

Depuis 1979, la Saskatchewan a enregistré 315 projets d'annexion et de constitution en municipalités. Deux de ces projets ont été proposés par la province, 268 par des

municipalités distinctes et 45 par des groupes de citoyens. En tout, 280 projets ont été approuvés, 33 rejetés ou retirés et deux non résolus. Toutes les annexions approuvées visaient des secteurs comptant moins de 2 000 habitants. Douze concernaient des annexions à Regina et Saskatoon.

Dans le processus de constitution en municipalités, on a eu recours à des plébiscites exécutoires nécessitant une majorité globale. Le processus de consultation provincial a été considéré comme exhaustif auprès des conseils municipaux, modéré auprès du public et des groupes d'intérêt et limité auprès des conseillers municipaux, du personnel municipal, des associations municipales, des autres organismes officiels et des promoteurs.

Les regroupements

Il n'y a eu qu'un seul regroupement récent, distinct des annexions. Il visait deux municipalités rurales dont l'une avait peu de territoire évalué sauf un secteur de chalets.

Les développements récents

En avril 1991, un important symposium a eu lieu sur le financement des administrations locales et le développement économique en l'an 2000. Ce symposium était parrainé par les deux associations municipales et l'association des conseillers scolaires. Les représentants de ces deux associations se sont joints aux représentants du monde des affaires et du gouvernement provincial pour mettre en oeuvre le programme Vision 2000.

Dans le compte rendu qu'on en a fait, un commentaire est à retenir :

Si les efforts de régionalisation et de coopération intermunicipale ne se matérialisent pas, les services et les installations vont continuer à être sous-financés. Cela conduira à l'abaissement du niveau des services, à la détérioration de l'infrastructure et à l'affaiblissement du système de prestation de services municipaux.

Dans un résumé des délibérations des groupes de travail créés dans le cadre de ce symposium, les idées suivantes ont été formulées :

- examiner les avantages de la régionalisation des installations et des services;
- songer à modifier les structures.

Depuis le symposium, la province a changé de gouvernement. Le gouvernement actuel semble vouloir apporter des modifications au système d'administration locale, mais il est peu probable qu'il entreprenne un programme de restructuration radical à moins d'un consensus communautaire. Le ministre des Services communautaires a annoncé qu'un groupe de travail sera créé sur la coopération intermunicipale afin d'examiner les moyens à prendre pour améliorer les pratiques et avantages intermunicipaux.

L'Alberta

L'Alberta a 352 municipalités dont 16 cités, 110 villes, 119 villages et 54 centres de villégiature du côté urbain et 30 comtés et 23 districts municipaux du côté rural. Ce sont toutes des municipalités à un palier. Les comtés sont une combinaison de municipalités rurales et de conseils scolaires.

Les municipalités couvrent environ la moitié du territoire de la province. Dans le reste de la province, qu'il s'agisse de districts d'amélioration désignés (16) ou de secteurs spéciaux, le ministre des Affaires municipales a les pouvoirs législatifs d'un conseil élu dans une municipalité.

Les lois de l'Alberta prévoient la création de hameaux, qui ne sont pas des municipalités, mais des endroits urbains à l'intérieur de municipalités rurales. Les hameaux ont certains privilèges et devoirs en ce qui concerne les services, les taxes et les subventions que le reste des municipalités peuvent ne pas avoir, mais ils n'ont pas de statut légal distinct. Ils constituent un obstacle aux tentatives d'annexion. Le hameau le plus connu est celui de Sherwood Park, un secteur de services urbains qu'Edmonton a essayé, sans succès, d'annexer.

Les commissions d'aménagement régional (Regional Planning Commissions) existent depuis longtemps et jouent un rôle important dans le développement ordonné de la province. Il y en a dix, couvrant à peu près 70 % du territoire provincial. Ces commissions sont chargées de préparer les plans régionaux auxquels doivent se conformer les municipalités. Elles commentent les projets d'annexion et jouissent de l'influence qui découle de leur expertise. Les membres des commissions d'aménagement régional sont des représentants élus des conseils des municipalités membres.

Il y a quatorze commissions de services régionaux (Regional Services Commissions), relevant d'une loi adoptée en 1981 (*Regional Municipal Services Act*). Tout comme les commissions d'aménagement régional, ce sont des organismes intermunicipaux. Six d'entre elles s'occupent de l'eau, trois des égouts, une des égouts et de l'eau, trois de la gestion des déchets solides et une de la collecte des eaux usées et de la gestion des déchets. Elles se composent de représentants des municipalités membres.

En outre, il existe plus de 500 ententes intermunicipales en vertu desquelles les municipalités s'échangent des services municipaux. Les services les plus courants sont la protection-incendie, les services ambulanciers, les loisirs, l'enlèvement des ordures ménagères, les bibliothèques, le soutien familial et communautaire, les services aériens, la voirie et la protection civile.

Gestion de la croissance métropolitaine

Grâce à d'importantes annexions, les grandes villes de Calgary et d'Edmonton sont parvenues, au fil des années, à maintenir 94 % et 73 %, respectivement, de la région métropolitaine de recensement à l'intérieur de leurs limites territoriales. Dans les neuf agglomérations de recensement de l'Alberta, 86 % de la population est, en moyenne, régie par un seul conseil municipal. Pour six d'entre elles, ce chiffre est de 100 %.

Le programme d'annexion de Calgary a fait l'objet d'un article qui a paru dans l'édition d'hiver 1989 du *Alberta and Northwest Territories Journal of Planning Practice*. Les auteurs, Brown, Miller et Simpkins, tiennent les propos suivants (traduction libre) :

En réponse aux problèmes de Calgary et d'Edmonton, le gouvernement de l'Alberta a créé, en 1954, une commission royale d'enquête sur le développement métropolitain des deux villes : la commission McNally...

Cette commission a mis de l'avant la notion d'administration unifiée, selon laquelle tout le secteur urbanisé est administré par un seul conseil municipal. Ce principe n'a pas été retenu à Edmonton, car la ville d'Albert et le hameau de Sherwood Park ont conservé leurs pouvoirs distincts en matière d'administration municipale malgré le fait que la ville d'Edmonton ait essayé de les inclure sous sa compétence. À Calgary, toutefois, il a servi de fondement à l'annexion de Forest Lawn en 1961 et des villes de Montgomery et de Bowness en 1963 et 1964, respectivement.

En ce qui a trait au rapport de la commission McNally, Plunkett et Lightbody ont écrit ce qui suit, dans le numéro de printemps 1982 de la revue *Analyse de Politiques* (traduction libre) :

Rejetant d'une façon expresse la mise en place d'une fédération à deux paliers (Toronto) ou d'une administration par des districts à vocation spécifique (Vancouver), les commissaires ont recommandé, en 1956, la fusion des villes-noyaux avec leurs secteurs industriels et résidentiels périphériques. Tel est l'objectif qu'Edmonton s'efforce d'atteindre depuis.

Dans un document de travail publié en février 1992 (*The Role and Scope of the Regional Plan*), la commission d'aménagement régional d'Edmonton (Edmonton Metropolitan Regional Planning Commission) a signalé que, dans le cadre de la décision du Cabinet prise en 1981 à l'égard du projet d'annexion de la ville d'Edmonton :

le Cabinet a également fait valoir que l'EMRPC devrait intégrer dans son plan régional un certain nombre de principes ayant trait à la gestion de la croissance (dont le maintien à Edmonton de 75 % de la population de la région). Il a toutefois omis de préciser comment la commission devait s'y prendre pour appliquer le principe du

75:25 (EMRPC).

Aux termes du règlement 449/81 de la loi sur l'urbanisme de l'Alberta, le gouvernement a pour politique :

- de maintenir la ville d'Edmonton comme collectivité dominante au sein de la région métropolitaine et comme centre de la croissance régionale future, tout en veillant à ce qu'elle joue un rôle tout aussi important pour ce qui est de la répartition de la population;
- de favoriser l'expansion continue de la ville de St. Albert et du hameau de Sherwood Park où la population devrait atteindre 70 000 personnes à long terme;
- de reconnaître la nécessité de préserver les terres agricoles de haute qualité et d'éviter la dispersion induite des peuplements résidentiels, industriels et autres grâce à un aménagement régional approprié;
- de planifier la croissance à l'extérieur des villes d'Edmonton et de St. Albert et du hameau de Sherwood Park, notamment dans les centres urbains existants de Fort Saskatchewan, Leduc, Morinville, Redwater, Spruce Grove, Stony Plain et Devon.

En juillet 1992, la commission d'aménagement de l'Alberta (Alberta Planning Board) a recommandé au gouvernement d'abroger le règlement 449/81 car celui-ci n'avait plus sa raison d'être. En effet, 11 ans après son adoption, il est devenu évident que les modèles de croissance prescrits se sont produits d'une façon naturelle et n'ont plus à être perpétués dans le nouveau plan d'aménagement de l'EMRPC.

À part les modifications mineures apportées aux limites territoriales et les importantes annexions urbaines (Calgary et Edmonton), il y a eu environ 75 demandes d'annexion par année entre 1978 et 1983. Depuis lors, soit depuis qu'on a resserré la loi, ce taux a baissé à 15 demandes par année. Il y a eu trois fusions au cours de cette période. Quant aux annexions, les plus intéressantes ont eu lieu à Edmonton en 1981, à Lethbridge en 1983, à Leduc en 1988, à Calgary en 1989 et à Fort Saskatchewan en 1991.

Les annexions d'Edmonton sont brièvement décrites dans le rapport *Local Government Reorganization in Canada since 1975* (CIRUR) et dans des revues telles que *Analyse de Politiques*. Nous nous contenterons ici de dire que la commission d'administration locale (Local Authorities Board) a proposé d'accorder à Edmonton la plupart des annexions demandées, conformément au principe McNally, mais que le Cabinet a décidé que les banlieues importantes ne devraient pas être fusionnées à la ville. Edmonton occupe maintenant un peu moins de 75 % de la région métropolitaine de recensement.

Lethbridge : un succès

Lethbridge (61 000 habitants) est un exemple d'un projet d'annexion qui a été négocié avec succès. Le cas est expliqué dans les extraits suivants d'un article qui a paru dans le périodique *Municipal Counsellor* (mars/avril 1990), publié par le ministère des Affaires municipales (traduction libre) :

Pour la ville et le comté de Lethbridge, le dialogue qui a conduit à une entente mutuellement satisfaisante concernant l'annexion à la ville de 55,7 kilomètres carrés de terres appartenant au comté a débuté en 1981, alors que les responsables locaux s'attendaient à ce que la croissance urbaine se poursuive à un rythme effréné pendant de nombreuses années à venir. Le processus a nécessité deux ans de réunions entre les deux conseils et les membres supérieurs de leurs administrations.

L'entente définitive de 1983 comportait les conditions suivantes : l'établissement de nouvelles limites pour la ville; le versement d'indemnités de "retrait" selon lesquelles la ville devait remettre au comté la somme de 75 000 \$ par année pendant cinq ans pour compenser la perte de recettes fiscales; le maintien de la perception des taxes aux taux ruraux sur les terres agricoles situées à l'intérieur du secteur annexé, tant qu'elles demeureront non loties; l'acceptation par la ville d'aider à dispenser des services d'eau à un secteur résidentiel rural; et l'acceptation de ne pas étendre les services municipaux à une partie des terres annexées pendant dix ans ou plus après la date d'annexion.

Selon le gestionnaire municipal de Lethbridge, M. Bartlett, on tenait à ce que cette entente soit négociée afin d'éviter les frais qu'occasionneraient les différentes étapes du processus d'annexion. Sans la volonté politique des principaux intervenants, les négociations n'auraient pu être fructueuses.

La ville et le comté avaient également un certain avantage dès le début : de solides liens historiques reposant, en partie, sur une économie agricole commune. "Nous reconnaissons que nous étions très dépendants l'un de l'autre", de dire M. Bartlett...

Quant à Sheldon Steinke, gestionnaire du comté, il soutient que les réunions annuelles d'un comité permanent mixte se composant de représentants élus de la ville et du comté ont aidé les municipalités à régler leurs différends intermunicipaux avant qu'ils ne deviennent des problèmes. C'est ce comité qui a lancé le débat sur l'annexion.

M. Michna, urbaniste en chef de la ville, signale que les efforts d'information publique ont porté fruit lors de l'audience tenue en octobre 1983 devant la commission d'administration locale : seulement une personne a présenté un mémoire négatif. Les représentants municipaux se sont efforcés de renseigner les contribuables sur les questions fiscales, scolaires et autres avant qu'une autre audience publique ait lieu en 1982 sur les projets d'annexion.

Selon M. Bartlett, le fait que, dans l'extension de ses limites territoriales, la ville n'ait pas cédé à l'appât du gain fiscal a également facilité les choses. Les deux municipalités ont convenu, par exemple, que les terres annexées ne comprendraient pas la station de recherches fédérale, l'aéroport ni la prison qui se trouvent à l'intérieur des limites du comté. "Une fois ces questions réglées, on a eu confiance dans le bon déroulement du processus", dit-il.

Leduc : un rejet

La ville de Leduc (13 970 habitants) se trouve dans la région métropolitaine de recensement d'Edmonton, de même que le comté de Leduc (11 503). En 1987, la ville a voulu annexer une partie importante (18 081 acres) du comté afin de pouvoir mettre en oeuvre un plan d'aménagement réparti sur 40 ans.

La commission d'administration locale a rejeté l'échéancier de 40 ans, soutenant qu'un plan de 20 à 25 ans serait plus approprié. Elle a constaté que, sur les terrains annexés depuis le milieu des années 70, presque 87 % étaient encore vacants. Plus de 55 % du territoire de la ville était encore non loti en 1987, soit plus de 3 000 acres. Dans l'ordonnance, la ville a convenu qu'elle avait suffisamment de terrains pour permettre 67 années de croissance industrielle et 47 années de croissance résidentielle (Steil, John K. dans "Annexation Criteria in Alberta", *Alberta and Northwest Territories Journal of Planning Practice*, hiver 1988).

Il est probable que la ville savait que l'aéroport international d'Edmonton, avec ses importantes subventions fédérales versées en remplacement des taxes, était situé dans le territoire qu'elle voulait annexer et que l'aéroport avait déjà tous les services voulus. Naturellement, le comté s'est opposé à la modification de ses limites territoriales, tout comme la ville d'Edmonton et l'EMRPC.

La question de l'aménagement commun a été soulevée, mais la ville a soutenu qu'elle ne tient pas compte du partage des recettes, chose que prévoit la loi sur l'administration municipale (*Municipal Government Act*). Selon M. Steil :

La commission d'administration locale était d'avis que, pour résoudre les questions complexes liées à l'annexion, il y avait lieu d'examiner de plus près les solutions de rechange proposées, notamment les ententes de services communs, les ententes d'aménagement commun et les ententes de partage des taxes. La commission a conclu que, puisque la ville logeait déjà 30 % du personnel de l'aéroport, une entente de partage des taxes serait équitable même si elle ne pouvait ordonner qu'une telle entente soit négociée. Le Cabinet, en annonçant sa décision, a conseillé aux municipalités d'entamer des négociations à cet égard.

Des négociations ont eu lieu. Elles ont été difficiles, mais fructueuses. L'annexion a été rejetée et par le conseil et par le Cabinet.

Fort Saskatchewan : une annexion conditionnelle

Fort Saskatchewan (12 078) est une ville qui est située dans la région métropolitaine de recensement d'Edmonton et qui possède certaines des industries lourdes (raffineries) de la métropole. Elle est attenante au comté de Strathcona, une municipalité rurale où l'on retrouve également beaucoup d'industries lourdes. La ville n'a cessé de grandir depuis des décennies, souvent en annexant des terrains du comté.

En 1990, la commission d'administration locale a publié un rapport (*City of Fort Saskatchewan and County of Strathcona Annexation Applications*) dans lequel est décrit et évalué ce cas des plus chaudement disputés (traduction libre) :

En 1979, les demandes des propriétaires fonciers et le projet d'annexion d'Edmonton ont amené le comté à proposer un programme d'aménagement commun afin d'éviter l'annexion possible du lotissement proposé de Northcorp ou des lotissements de Scotford, tous situés dans le secteur industriel du nord-est. Le comté voulait protéger les industries lourdes existantes de toute annexion supplémentaire, alors que la ville était préoccupée par les répercussions que pouvaient avoir sur la croissance de ses industries lourdes les restrictions imposées par le gouvernement provincial à l'égard du projet de lotissement de Northcorp. La ville tenait à protéger ses possibilités de croissance et assurer son indemnisation par rapport aux projets de lotissement du comté (p. 49).

Un comité d'aménagement commun a été créé et un plan municipal général commun a été élaboré sur plusieurs années. Le plan de 1986 prévoyait un processus de consultation pour les projets d'annexion et créait un secteur d'expansion urbaine qui pouvait faire l'objet d'annexions acceptables au cours des 25 prochaines années. Selon ce plan, le comité devait:

examiner les gains et les pertes pouvant découler des investissements en capital et des recettes fiscales des municipalités à la suite d'un projet d'annexion, pour ensuite négocier le règlement de ces questions avant examen par la commission d'administration locale (p. 42).

En 1988, la société Dow Chemical Canada Inc. a annoncé une expansion de 800 millions de dollars à son usine de Fort Saskatchewan. Ce projet allait exiger environ 370 acres de terrains non aménagés appartenant à la société. Une usine de polyéthylène allait être construite à l'endroit où se trouve l'usine actuelle dans la ville. De plus, la société voulait construire une unité de fractionnement et une usine d'éthylène sur ses terrains adjacents situés dans le comté (p. 26).

Tous les terrains destinés aux industries lourdes appartiennent aux industries lourdes existantes. En tout, 2 019 acres, soit 88 %, sont déjà aménagés et 286 acres restent à lotir. Seulement 16 % des terrains destinés aux industries lourdes dans le comté sont aménagés, ce qui laisse 84 % à lotir (p. 24).

La requête de la ville, déposée auprès de la commission le 11 avril 1989, reconnaissait que la ville avait rencontré le comté à cinq occasions différentes afin de discuter du projet d'annexion et de le faire approuver. La ville voulait avant tout annexer suffisamment de terrains pour que les industries lourdes existantes puissent prendre de l'expansion, tout en en mettant à la disposition de nouvelles industries.

Peu après le dépôt de cette requête, le comté a adopté, le 18 avril 1989, une résolution visant à annexer de la ville certains terrains destinés à des industries lourdes et à céder à la ville certains autres de ses terrains. Le comté a expliqué que sa demande était faite, d'une part, à des fins d'intérêt public et de stabilité fiscale autant que territoriale et, d'autre part, à des fins de partage des recettes. L'entente de partage des recettes permettrait de répartir les recettes issues des industries lourdes situées dans un secteur prescrit entre les deux entités administratives, éliminant ainsi les futures annexions de terrains destinés aux industries lourdes (pp. 1-2).

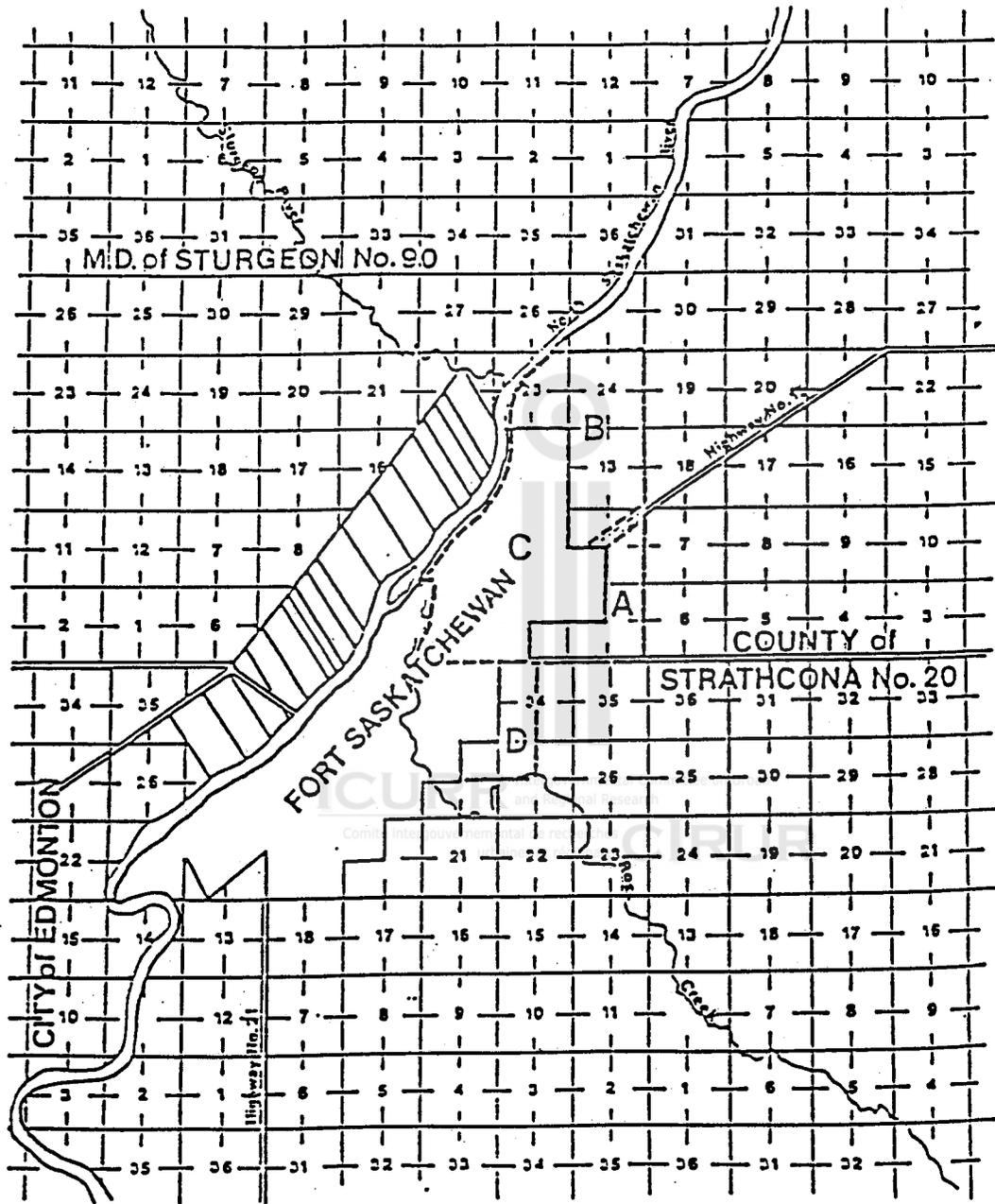
L'EMRPC a fait savoir à la commission que la ville avait besoin des terrains du bloc B, mais non de ceux du bloc A. La commission s'est opposée à ce que le comté annexe les terrains du bloc C de la ville. En fin de compte, la commission a approuvé le projet de la ville dans son ensemble et rejeté celui du comté.

La commission constate qu'après six mois de négociations frustrantes par le comité d'aménagement commun créé dans le cadre du plan municipal général commun, le comté a invité le sous-ministre des Affaires municipales à participer aux négociations futures. Six autres mois se sont écoulés, durant lesquels six autres réunions ont eu lieu avec le sous-ministre des Affaires municipales. La dernière réunion comprenait les conseils des deux municipalités, de même que le ministre des Affaires municipales. À la connaissance de la commission, on n'a aucunement avancé vers une entente durant toute l'année qu'ont duré les négociations.

Pour que des négociations portent fruit, il faut que leur but soit clair et que les deux parties veulent que leurs discussions aboutissent à la réalisation d'un objectif commun. Malgré la coopération qui existait lorsque le plan municipal général commun a été négocié et mis en oeuvre, elle a diminué lorsque les participants ont chacun interprété à leur façon le plan (pp. 100-102).

Figure 3.

PROPOSITION D'ANNEXION ET DE CESSION DU TERRITOIRE



Source : Ministère des Affaires municipales de l'Alberta

La commission d'administration locale a signalé qu'elle n'avait pas le pouvoir d'inclure le partage des recettes dans son ordonnance. Elle a déposé son rapport le 9 octobre 1990 et, le 14 février 1991, le Cabinet approuvait sa décision, tout en ajoutant la clause suivante :

Que la ville de Fort Saskatchewan et le comté de Strathcona s'entendent, avant le 30 juin 1991, sur :

- (i) la répartition des taxes municipales et
- (ii) l'indemnité à verser au comté de Strathcona pour les infrastructures payées par ce dernier et mises en place pour desservir les terrains annexés à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance.

Le décret du Cabinet a été modifié en décembre afin que l'annexion puisse être reportée de trois mois et que l'offre définitive puisse être arbitrée onze jours avant l'annexion. L'arbitre devait être le juge en chef adjoint de la Cour du banc de la reine. Sa décision devait être exécutoire et n'avait pas à être motivée.

Le 11 mars 1992, le juge a indiqué aux deux municipalités que le comté satisfaisait mieux que la ville aux critères établis par décret, à savoir le partage juste, équitable et mutuellement bénéfique des recettes. Le décret subséquent stipulait que la ville aurait à verser au comté, pour les années allant de 1993 à 2010 inclusivement (la période de partage), un tiers des taxes municipales perçues par Fort Saskatchewan sur les terrains annexés et toutes les améliorations foncières.

Calgary : un compromis

La ville de Calgary a demandé en 1988 à la commission d'autorisation locale d'annexer 95 milles carrés des districts municipaux adjacents de Foothills et de Rocky View. La ville avait négocié avec les conseils et administrateurs de ces deux municipalités rurales pendant deux ans et était arrivée à une entente selon laquelle ni l'une ni l'autre ne s'opposerait à l'annexion. La commission d'aménagement régional de Calgary avait approuvé la demande à l'unanimité.

Quelques groupes de citoyens se sont opposés au projet, malgré qu'ils ne pouvaient parler au nom de la majorité des habitants de leurs secteurs respectifs. En fin de compte, la commission d'administration locale a accepté les objections avancées et réduit le secteur visé à 55 milles carrés, soutenant que les ententes intermunicipales ne permettent pas de passer outre à la justification d'un besoin de terrains, pour ensuite déclarer que :

La commission est d'avis que des demandes non contestées et des théories non vérifiées aussi importantes et complexes que celles présentées dans ce cas-ci peuvent conduire à l'établissement de précédents inappropriés (Brown, Miller et Simpkins).

Les solutions de rechange

En ce qui a trait à la décision que la commission a prise à l'égard du projet d'annexion de Leduc, John K. Steil a écrit ce qui suit (traduction libre) :

Après avoir rendu son ordonnance, la commission a fait remarquer que l'annexion ne constituait de toute évidence pas une solution à certains problèmes intermunicipaux qui peuvent et devraient être résolus par le biais d'ententes mutuellement satisfaisantes.

Pour résoudre certains problèmes, on peut faire appel à certains mécanismes prévus par la loi, à savoir : le partage des recettes fiscales, l'aménagement commun et l'administration commune.

L'Alberta est une province qui semble s'engager dans d'importantes annexions, tout en encourageant les municipalités à trouver d'autres solutions à la modification de leurs limites territoriales. Dans son rapport concernant Fort Saskatchewan, la commission a fait l'observation suivante à propos de la région d'Edmonton :

Cette conurbation d'activité continuera d'accroître les tensions créées par les projets d'annexion. La commission croit que ces tensions vont accélérer quelles que soient les méthodes d'annexion utilisées...

Depuis 1981, la commission a entendu plusieurs demandes d'annexion dans la région métropolitaine d'Edmonton. La mise en place d'une administration régionale est parfois proposée comme solution de rechange à l'annexion ou au partage des recettes. La commission a observé que les tensions intermunicipales augmentent au fur et à mesure que la population et l'assiette fiscale augmentent. Elles pourraient être éliminées par la modification des limites structurales, améliorées par le partage des recettes ou gérées par une administration métropolitaine.

On peut supposer que, lorsque la commission parle d'une administration régionale ou métropolitaine, elle pense à des structures à deux paliers comme celles qui existent en Ontario.

La commission d'aménagement régional d'Edmonton (EMRPC)

Lorsqu'on songe à regrouper des municipalités pour satisfaire à un besoin d'aménagement régional, on pourrait tout aussi bien songer à créer plutôt une commission d'aménagement régional. Celle d'Edmonton est présentée ici parce qu'elle est un exemple d'un organisme qui a beaucoup d'influence et qui, par conséquent, peut être plus efficace que des organismes semblables dans les autres provinces. Il se peut également que les commissions d'aménagement régional de l'Alberta ont à peu près autant d'influence qu'elles peuvent en avoir sans être des organismes gouvernementaux.

Pour revenir à la décision prise à l'égard du projet d'annexion d'Edmonton, en 1981, lorsque la province a rejeté la notion d'administration unifiée proposée par la commission d'administration locale, cette dernière a fait remarquer que le gouvernement a préféré assurer la réorganisation de la commission d'aménagement régional d'Edmonton afin que celle-ci soit mieux à même de planifier le développement de la métropole.

Même si l'EMRPC a du mal à mettre en oeuvre son plan régional, elle peut influencer sur les plans municipaux, lesquels doivent se conformer au plan régional. L'aide qu'elle accorde au chapitre de la recherche et de la collecte de données en font un intervenant persuasif en ce qui a trait aux questions d'aménagement et d'annexion soulevées devant les commissions provinciales.

Dans son document de travail, intitulé "Role and Scope of the Regional Plan" (février 1992), la mise en oeuvre est un problème. Sa cinquième et dernière conclusion est la suivante (traduction libre) :

Pour que la commission puisse mettre en oeuvre le plan régional, il faudrait que d'autres mécanismes soient prévus à part l'approbation des lotissements et le contrôle de la conformité des plans municipaux et des règlements sur l'utilisation du territoire. Par exemple, on pourrait avoir recours aux mécanismes mentionnés dans la partie V (recherche de politiques, information, facilitation, intervention, conciliation, réglementation) ou, encore à la formation de nouvelles alliances et associations avec les organismes de mise en oeuvre. En d'autres mots, le plan doit favoriser, et mettre en place, un nouvel esprit de coopération. Pour cela, il faudra prêter attention, en tout temps, aux questions et aux régions où des inégalités urbaines ou rurales sont perçues, et déterminer si elles peuvent être résolues ou si elles peuvent permettre de réaliser les objectifs régionaux globaux.

L'Ontario

L'Ontario a un système à deux paliers dans la partie sud de la province depuis l'adoption de la loi Baldwin en 1849. Dans le nord, il y a eu quelques cités, villes, cantons et villages, sans administration du palier supérieur jusqu'à la création de la municipalité régionale de Sudbury au cours des années 70. Ainsi, la majeure partie du nord de la province, où la population est clairsemée, n'est pas organisée sur le plan municipal.

En 1992, on comptait 789 municipalités à palier unique ou inférieur. Cela représente une baisse de 77 depuis 1972, la plupart ayant disparu au cours des années 70 et consistant essentiellement en villages et cantons qui faisaient partie des regroupements de municipalités du palier inférieur entrepris dans le cadre du programme d'administration régionale. À l'heure actuelle, il existe 51 cités, 145 villes, 116 villages, 4 villes séparées, 1 commune et 472 cantons.

On retrouve également trois districts en voie d'organisation et, dans le nord, dix districts qui, n'ayant pas de conseils élus, ne sont pas comptés dans les chiffres ci-dessus.

Au palier supérieur, le total s'établit à 39 au cours des deux dernières décennies, mais la composition est passée de 5 municipalités régionales et 34 comtés en 1972 à 13 et 26, respectivement, en 1982, sans aucune autre modification depuis. Les municipalités régionales comprennent un comté restructuré (Oxford), une municipalité de district (Muskoka), une municipalité métropolitaine (Toronto) et dix administrations régionales ordinaires. Même si seulement 20 % du territoire de l'Ontario est érigé en municipalités, 99 % de la population vit sous la tutelle de conseils municipaux élus.

Les villages partiellement autonomes

Dans certains cantons, on retrouve également des villages partiellement autonomes. Il s'agit de ramifications d'administrations municipales prévues dans la loi initiale sur les municipalités. Au début de 1987, le ministre des Affaires municipales a chargé un comité consultatif de déterminer si les administrations de comté étaient capables de régler les questions importantes ayant trait à la prestation des services. En Ontario, les administrations de comté s'occupent des cantons du palier inférieur qui sont des unités rurales ayant relativement peu de territoire. Étant donné que les villages partiellement autonomes sont des instruments créés pour dispenser certains services à l'intérieur des cantons, le comité consultatif s'est également penché sur leur rôle.

Les villages partiellement autonomes sont mentionnés ici parce qu'ils sont semblables, à certains égards, aux comités locaux élus des municipalités régionales de comté du Québec, aux commissions locales élues des districts régionaux de la Colombie-Britannique et aux conseils communautaires du comté d'Halifax en Nouvelle-Écosse. Bien que trois provinces se dirigent vers la création de tels instruments, l'Ontario cherche à s'en débarrasser. Voici les

conclusions du comité consultatif :

En 1965, on a abrogé les dispositions de la *Loi sur les municipalités* qui permettaient aux conseils de comté de créer des villages partiellement autonomes, de même que celles permettant l'extension des limites territoriales des villages partiellement autonomes. On a également modifié la loi afin de mettre en place des quartiers destinés à préserver l'identité des villages partiellement autonomes tout en dissolvant les conseils à vocation spécifique. En 1985, 99 villages avaient ainsi été dissous à la suite d'une restructuration ou d'une demande de dissolution.

En 1964, une autre modification apportée à la *Loi sur les municipalités* autorisait la Commission des affaires municipales de l'Ontario à entendre les demandes présentées pour définir les secteurs de services urbains, dont les fonctions et les structures sont comparables à celles des villages partiellement autonomes. Les villages partiellement autonomes et les secteurs de services urbains perçoivent des taxes auprès de secteurs localisés pour la prestation de services locaux précis. Toutefois, les secteurs de services urbains sont administrés par un conseil municipal, alors que les villages partiellement autonomes le sont par un conseil à vocation spécifique.

Dans la pratique, dix des soixante-dix villages partiellement autonomes de l'Ontario ne fournissent aucun service (ils sont dormants ou inactifs), alors que treize d'entre eux ne fournissent qu'un seul service et cinq, seulement deux services.

Les questions suivantes sont à résoudre : la pertinence des villages partiellement autonomes, la confusion publique quant à savoir à qui incombent les différents services, la fragmentation de la prestation des services et la reddition des comptes. Un sondage mené en 1984 a indiqué que plus de 78 % des conseils de villages partiellement autonomes avaient été élus par acclamation lors des élections précédentes. Certains villages ont de plus en plus de mal à trouver des personnes disposées à siéger à leurs conseils.

La réforme des comtés

Il existe de nombreuses ententes intermunicipales en Ontario, qui donnent lieu à la création d'organismes à vocation unique ou multiple et qui portent sur l'aménagement et les services. Ces organismes sont plus nombreux là où l'administration locale n'a pas été restructurée, ce qui comprend 26 comtés ordinaires et le nord, à l'extérieur de Sudbury, de Timmins et de Thunder Bay.

Le comité consultatif sur l'administration des comtés avait ceci à dire au sujet des ententes intermunicipales :

Les ententes conclues entre deux municipalités ou plus apportent beaucoup de souplesse à la prestation des services et permettent souvent de dispenser efficacement certains services. Toutefois, elles peuvent être longues à négocier, engendrer des

conflits et créer de la confusion en ce qui concerne la reddition des comptes.

Trois mois après que le comité consultatif (un adjoint parlementaire, deux préfets et un maire) eût déposé son rapport, le ministre a annoncé la création d'un autre comité consultatif sur les administrations de comté en Ontario, se composant cette fois de neuf députés provinciaux. Son mandat consistait, en partie, à étudier les recommandations du premier comité consultatif.

Le nouveau comité a conclu que l'administration des comtés avait peu changé en 140 ans, même si, à l'intérieur des comtés, la société avait évolué. Il a formulé de nombreuses recommandations qui ont amené le ministre à publier, en janvier 1990, un document intitulé *Towards an Ideal County - Principles and Programs for a Strong County Government System in Ontario*. Le ministre, l'honorable John Sweeney, y décrit comme suit le besoin de changement (traduction libre) :

Deux récentes études ont fait ressortir un certain nombre de problèmes. Parmi les plus graves, il y a :

- l'injuste représentation des municipalités au sein des conseils de comté;
- la prolifération des conflits territoriaux et des ententes intermunicipales à l'intérieur des comtés et entre les comtés et les municipalités séparées voisines;
- l'incapacité pour de nombreuses petites municipalités de répondre efficacement aux besoins en matière de croissance et de services toujours plus coûteux et complexes.

Suit un aperçu des principes énoncés :

10. Les municipalités locales des comtés devraient être organisées en unités administratives viables et autonomes, capables de représenter avec force et efficacité leurs citoyens.

À titre d'unités administratives fortes, ces municipalités locales devraient :

- desservir des secteurs complets, avec possibilité d'expansion. Si les limites territoriales sont contestées ou si les ententes intermunicipales se mettent à proliférer, cela devrait être considéré comme un signe que les unités administratives locales existantes ne reflètent plus les intérêts communs logiques ou les plus efficaces.
- reconnaître et améliorer les collectivités locales qui font partie des municipalités locales, par exemple en adoptant des systèmes de quartiers, en appuyant les initiatives locales de développement communautaire et en soutenant d'autres projets visant à promouvoir l'identité des collectivités;
- avoir un bassin de population et d'évaluation suffisant pour assurer la prestation efficace et rentable des services. D'autres facteurs à prendre en considération sont les secteurs de services, la densité de la population, l'isolement géographique, la nature et la variation de l'économie locale et l'emplacement naturel d'un secteur de services.

12. La représentation au sein des conseils de comté devrait être fondée sur le principe de la représentation d'après la population.
13. Nonobstant le principe n° 12, aucune municipalité ne devrait avoir une représentation majoritaire au sein d'un conseil de comté.
14. Un conseil qui compte beaucoup plus de 20 membres peut ne pas pouvoir utiliser tous ses membres d'une façon efficace et efficiente.
15. L'intégration des municipalités séparées (des villes, essentiellement) dans le comté devrait être examinée cas par cas.

Leur intégration comporte les avantages suivants :

- élimination de la concurrence sur le plan de l'évaluation grâce à la mise en commun des coûts et des avantages;
- élimination possible des chevauchements en ce qui concerne l'administration de certains services, prestation plus efficace et plus efficiente des services et réalisation d'économies d'échelle;
- réduction possible du nombre d'organismes à vocation spécifique créés pour la prestation de services communs et réduction du nombre d'ententes de services communs, améliorant ainsi la reddition des comptes et l'accessibilité;
- réorientation des ressources, des efforts et de la créativité des unités municipales en cause afin de promouvoir les intérêts communs de la région;
- concentration des efforts d'administration locale dans la région.

16. Lorsque les inconvénients, tels que la domination écrasante d'un comté par suite de l'intégration d'une municipalité séparée, l'emportent sur les avantages, on devrait songer à renforcer et stabiliser les relations de travail entre le comté et la municipalité séparée. Pour cela, on pourrait créer un comité de liaison qui se chargerait de tous les services communs et de l'aménagement des secteurs périphériques. Les décisions du comité de liaison doivent être ratifiées par le conseil du comté et par celui de la municipalité séparée.

Plus loin dans cet énoncé de principes d'administration, on discute du lien qui existe entre le regroupement municipal et la structure des subventions, tout en proposant des changements d'orientation :

La structure des subventions peut et doit influencer sur les décisions de regroupement ou d'annexion des conseils municipaux. Par exemple, bon nombre de programmes de subventions conditionnelles et, en particulier, ceux qui ont trait aux infrastructures, prévoient un taux qui diminue au fur et à mesure qu'augmente la taille de la municipalité bénéficiaire. C'est là un facteur de dissuasion lorsque le regroupement ou l'annexion ferait augmenter la population de la municipalité au point où il y aurait diminution du taux des subventions.

Cette question est étudiée par un comité d'examen des subventions conditionnelles, présidé par le ministre des Affaires municipales. Ce comité a proposé un ensemble de principes qui ont été approuvés par le Cabinet et qui serviront de fondement à l'évaluation de tous les programmes de subvention, actuels et proposés. Un des principes clés appuie le renforcement des comtés : "Les programmes de subvention devraient encourager l'amélioration des capacités municipales."

Dans le cadre de cet examen, les ministères dispensateurs seront sensibilisés aux facteurs de dissuasion non intentionnels créés par leurs programmes de subvention, afin qu'ils les éliminent autant que possible.

Bien que le système de subventions inconditionnelles ne semble pas nuire au renforcement et à la restructuration des municipalités, ces subventions peuvent permettre aux petites municipalités en difficulté de survivre. Dans l'examen des subventions inconditionnelles en cours, on cherchera à déterminer si ce système influe sur les décisions concernant la structure des municipalités.

Environ sept mois après la publication du document *Toward an Ideal County*, le gouvernement a été défait. Le nouveau gouvernement n'a ni approuvé ni rejeté cet énoncé de principes provinciaux. Son attention municipale semble être dirigée vers le règlement de quelques conflits et problèmes critiques bien précis, qui durent depuis trop longtemps.

L'administration régionale

Quel que soit le parti au pouvoir, l'administration locale a une certaine continuité en Ontario. Par exemple, ce sont les conservateurs qui ont créé la communauté urbaine de Toronto et les administrations régionales. Les conservateurs étaient également au pouvoir lorsqu'on a mis au point le modèle de restructuration du comté d'Oxford. Même si l'opposition libérale a vivement contesté les administrations régionales, parlant même de les abolir, elle a essayé, une fois rendue au pouvoir, de les améliorer quelque peu, sans toutefois proposer de modifications fondamentales. Depuis l'élection du NPD, on ne semble pas vouloir rejeter les administrations régionales, mais continuer à les améliorer petit à petit. En fait, le système a mûri, est stable et est pleinement accepté. Il n'est pas parfait, mais il semble fonctionner tout aussi bien que n'importe quelle autre partie de nos divers systèmes d'administration locale.

La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC)

Les administrations régionales ont fait l'objet d'examens périodiques afin de voir si elles fonctionnent bien et s'il y a lieu de les modifier. Presque tous les rapports ont été positifs, ne recommandant que quelques améliorations. Un exemple récent est le rapport Bartlett (Response to Phase II of the Bartlett Report on Functions and Finances) sur l'administration régionale d'Ottawa-Carleton. Dans sa réponse au rapport, la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC) a cité les extraits suivants (traduction libre) :

D'après cet examen, on ne peut que conclure que, dans l'ensemble, la MROC a été un succès (p. 139).

L'administration de la MROC est complexe et difficile, simplement parce que la réalité sous-jacente est complexe et difficile. Il s'agit, après tout, de la capitale d'un état fédéral pluraliste, décentralisé, qui est située sur une frontière provinciale et qui constitue, en termes mondiaux, une région métropolitaine petite et isolée. Il en est ressorti une collectivité raisonnablement prospère et agréable, tenue par des administrations locales capables tant à l'échelle régionale qu'à l'échelle locale (p. 141).

Si l'on veut que la région continue de se développer et d'améliorer sa qualité de vie, il faudra que les résidents prennent en main leur propre destinée. Pour ce faire, il n'y a qu'un seul moyen : une administration régionale efficace et responsable (p. 140).

Bien que la Commission de la Capitale nationale y soit pour quelque chose dans l'amélioration de la qualité de la vie dans l'Outaouais, il ne fait pas de doute que ces citations en disent long sur l'efficacité d'un système qui comprend cinq villes (dont trois ont plus de 100 000 habitants), cinq cantons et un village. Il s'agit ici de la quatrième plus grande région métropolitaine de recensement, du côté de l'Ontario.

Malgré cela, une autre étude est en cours dans la région d'Ottawa-Carleton. Il reste à voir si le responsable, M. Graeme Kirby, recommandera des changements qui iront plus loin que ceux auxquels on s'attend, notamment l'élection directe au conseil régional.

Après la restructuration des administrations locales, qui a touché presque 60 % de la population, on doit terminer la réforme du reste du système de comtés dans le sud et, si possible, mettre en place un meilleur mécanisme pour administrer les secteurs non constitués en municipalités du nord où la faible population s'attend à recevoir certains services locaux.

Sault-Ste-Marie Nord

Dans le nord, la région située au nord de Sault-Ste-Marie a également été étudiée par un comité consultatif ministériel vers la fin de 1991. Cette région se compose de 31 cantons géographiques et d'aucune municipalité constituée. Elle possède une commission d'aménagement régional depuis 1976, ainsi que 26 comités locaux chargés de dispenser divers services locaux tels l'entretien des routes, la protection-incendie et les loisirs.

Le comité consultatif a recommandé une solution parmi les deux mises de l'avant. La première, qui semblait avoir la préférence, consistait en la création d'au moins trois municipalités, avec ententes de coopération en matière d'aménagement et de développement. Les résidents de la région s'y sont fortement opposés par peur d'une augmentation des taxes. Le comité ne recommandait pas leur création immédiate en raison, d'une part, de la situation économique défavorable de la région et, d'autre part, de l'opposition des résidents.

Quant à la question de savoir s'il y avait lieu d'imposer cette solution, le comité a fait remarquer que :

la création d'une municipalité est de loin plus efficace et plus gratifiante lorsque les résidents en font la demande eux-mêmes. Cela leur permet de définir leurs propres limites et structures municipales selon les lignes directrices établies. La possibilité que les structures soient imposées par des autorités extérieures est une des principales causes de l'anxiété et de la méfiance que le comité a observées dans la région. Il vaut mieux que les résidents règlent eux-mêmes la question.

La solution retenue par le comité consistait à créer une commission régionale pour le secteur nord de Sault-Ste-Marie, ainsi que quatre conseils communautaires locaux se composant de cinq contribuables élus et pouvant offrir divers services (protection-incendie, loisirs, égouts, eau, ordures ménagères, éclairage, voirie).

La commission régionale devait remplacer la commission d'aménagement et se charger de l'aménagement, du développement et de la perception des taxes. Elle se composerait d'un à trois représentants de chaque conseil communautaire local et d'un représentant provincial, pour un total de huit membres. En août 1992, le gouvernement envisageait d'étudier le rapport du comité consultatif.

Sarnia et London

À Sarnia, la longue lutte livrée à l'égard du projet d'annexion a été bien documentée par Byron Montgomery dans la quatrième étude de cas de l'université Western Ontario concernant les administrations locales. En résumé, le conflit a été résolu après de fortes pressions du gouvernement provincial. La solution comportait la fusion de Sarnia et de Clearwater et le placement de la nouvelle ville dans le comté de Lambton qui continuait ainsi à avoir dix-neuf autres villes, villages et cantons non restructurés de petite taille. Sarnia-Clearwater a 74 376 des 128 943 habitants du comté de Lambton, avec 5 membres du conseil de comté sur 24 et 15 voix sur 37.

La ville de London (303 165) essaie également de négocier une annexion importante de municipalités voisines depuis quelques années. Elle s'est fondée sur les dispositions de la ***Loi sur les négociations de limites municipales***, adoptée en 1981 à la suite d'un projet-pilote selon lequel Brantford a réussi à conclure une entente avec le comté de Brant et ses composantes en vue d'une annexion longtemps désirée. Dans le cas de Sarnia et de London, le processus de négociation a échoué.

On peut voir comment le gouvernement NPD de l'Ontario entend aborder ces questions par la façon dont le cas de London a été traité. Le ministre a nommé un arbitre pour la région du Grand London, John Brant, qui a produit un rapport dans lequel il recommande l'annexion d'un territoire plus grand que ce que la ville recherchait, compte tenu de

considérations d'aménagement et de développement économique.

Le mandat de l'arbitre comprenait la note suivante :

Le comté actuel de Middlesex et la ville de London ne devraient pas avoir une "administration régionale" parce qu'il existe d'autres façons de gérer leur croissance et parce que la ville est prédominante lorsqu'on tient compte du principe de la représentation d'après la population.

On n'a pas proposé d'intégrer la ville au comté (69 000), comme dans le cas de Sarnia. Plutôt, on a recommandé l'établissement d'une zone tampon et la création d'un comité de liaison, comme suit :

Pour empêcher tout développement urbain dans la zone périphérique immédiate de la ville, une zone tampon d'environ trois kilomètres à l'extérieur des nouvelles limites de la ville sera établie et à l'intérieur de laquelle aucun développement, sauf de nature rurale, ne sera autorisé sans la prestation de services urbains complets. Conformément à la *Loi sur les négociations de limites municipales*, tout développement dans la zone tampon ainsi établie doit être approuvé non seulement par la municipalité hôte mais aussi par la municipalité urbaine voisine.

Un comité de liaison entre la ville et le comté doit être établi afin d'étudier et de régler les questions ayant un intérêt commun pour les deux municipalités. Ce comité doit avoir pour mandat de trouver des moyens de renforcer la collaboration entre le comté et la ville. Il se chargera des services actuels offerts conjointement, tels que l'unité de santé de London-Middlesex.

Ce comité doit s'employer à trouver des possibilités de soutien mutuel, en particulier dans les domaines du développement industriel, de l'aménagement de parcs et de l'environnement. Il doit chercher à se faire connaître par des activités telles que le lancement, chaque année, d'un important projet de collaboration environnementale.

Il doit également se charger des conflits d'aménagement qui peuvent surgir entre les municipalités voisines de la ville afin d'éviter qu'ils ne nuisent aux efforts de développement futurs.

Dans un communiqué, le ministre, l'honorable David Cook, a signifié son intention de mettre en oeuvre les recommandations aussi rapidement que possible afin que la ville et le comté puissent profiter des possibilités de relance économique qu'offrira la nouvelle structure administrative locale (le 3 avril 1992). Dans son rapport, l'arbitre Brant a déclaré :

Mes recommandations ne peuvent être considérées que dans leur intégralité. Elles sont intimement liées les unes aux autres et agencées d'une manière optimale pour toute la région. Elles doivent être mises en oeuvre comme un tout.

Des comités de transition, tant politiques que techniques, ont été formés en mai 1992.

Le comté de Simcoe

Le comté de Simcoe est situé entre le lac Simcoe et la baie Géorgienne. Il n'est séparé de la communauté urbaine de Toronto que par les municipalités de York et de Peel. La croissance industrielle et démographique y est telle que les infrastructures municipale et environnementale sont débordées. Le besoin de restructuration a amené le gouvernement provincial à demander qu'on s'occupe de la partie sud du comté avant de pouvoir s'attaquer à l'ensemble du comté.

Dans un rapport préparé par la Direction des limites municipales du ministère des Affaires municipales en 1988 et 1989, la situation est décrite comme suit (traduction libre) :

Depuis 1981, cinq accords d'annexion ont été mis en oeuvre par décret dans le sud du comté de Simcoe. Cinq autres demandes d'annexion sont à l'étude.

Toutes les demandes d'annexion visent à résoudre des problèmes de même nature reliés, notamment, à la croissance économique, à l'environnement, aux services et à l'aménagement du territoire. Et ces problèmes n'ont fait que s'aggraver après l'arrivée de l'usine Honda dans la région.

L'étude du ministère a été réalisée en collaboration avec deux villes, trois villages, trois cantons et le comté, tous représentés au sein d'un comité directeur. L'étude visait, entre autres choses, à :

- vérifier que la structure de toutes les municipalités, y compris celle du comté, assure la représentation des secteurs d'intérêt commun, la prestation efficace et efficiente de tous les services nécessaires, la responsabilité politique et l'accessibilité.
- créer des municipalités fortes et viables sur le plan financier afin de pouvoir répondre aux besoins actuels et futurs de leurs commettants;
- maintenir la représentation équitable au sein du comté, d'après la population.
- assurer la réduction du nombre d'ententes intermunicipales pour la prestation de services.

Dans le profil de la région étudiée, tracé avec l'aide de plusieurs ministères du gouvernement provincial, le rapport décrit certains problèmes comme suit (traduction libre):

Le développement périphérique est un problème complexe. Les municipalités urbaines se retrouvent dans une position difficile, lorsque les terrains aménagés doivent être inclus dans les modifications des limites municipales. Si le montant de l'évaluation des terrains aménagés est élevé, il faut que des indemnités financières soient prévues à l'égard des rajustements financiers et administratifs nécessaires. C'est pourquoi, les annexions de terrains périphériques aménagés sont souvent vivement

contestées.

De plus, les lotissements périphériques sont souvent tributaires des centres urbains pour l'obtention des services nécessaires. Cela nuit souvent aux plans de croissance des centres urbains, qui voient s'épuiser leurs capacités dispensatrices.

En l'absence de changements structurels, la croissance dans le sud du comté de Simcoe a conduit à la prolifération des ententes de services. Selon le profil de la région étudiée, il existe 36 ententes intermunicipales ayant trait au partage de services tels que la protection-incendie, la surveillance policière, l'eau, les égouts, l'enfouissement des ordures ménagères, les loisirs, les bibliothèques, le maintien de l'ordre et l'application du code du bâtiment.

Ces ententes intermunicipales sont conclues à des fins d'efficacité et d'économies d'échelle. Elles reflètent également le fait que les municipalités ne peuvent pas ou ne veulent pas offrir des services directement lorsqu'elles peuvent les acheter. Bon nombre de ces services sont dispensés aux cantons par des municipalités urbaines. Le canton d'Innisfill offre également de nombreux services à plusieurs centres urbains, de même qu'à des municipalités de canton.

Les ententes de services ont tendance à réduire l'obligation, pour les représentants élus, de rendre des comptes au public qui utilise les services. Leur négociation nécessite également beaucoup de temps et d'énergie.

Un autre inconvénient de ces ententes tient de ce que la municipalité dispensatrice n'a aucun contrôle sur la taille de la collectivité utilisatrice et aucune garantie que celle-ci va, en fait, utiliser ses services pendant plusieurs années. Cela rend difficile la planification à long terme des dépenses en capital.

Le ministère de l'Environnement a fourni de l'information qui résume les capacités de la région en ce qui concerne l'alimentation en eau, le stockage de l'eau et le traitement des eaux usées. Le ministère a confirmé que le sud du comté de Simcoe n'a pratiquement aucune capacité de surplus à cet égard.

Le rapport a conclu qu'un consensus n'a pu être atteint, mais que la province doit agir sans tarder. Il a recommandé que le nombre de municipalités locales soit réduit de huit à trois, pour les raisons suivantes :

Le sud du comté de Simcoe est un secteur qui est appelé à croître comme l'indique le fait que les projets de développement, actuellement devant les conseils municipaux de la région étudiée, dépassent les prévisions régionales faites pour une période de vingt ans.

Les municipalités du sud du comté ont besoin d'un plan d'aménagement d'ensemble pour :

- améliorer l'environnement politique local pour les industries existantes et futures;
- dispenser des services aux résidents et aux industries actuels et futurs;
- rationaliser l'utilisation du territoire de manière à protéger les terres agricoles, tout en répondant aux besoins résidentiels;

- éliminer les conflits engendrés par les demandes d'annexion et éviter qu'il n'en surgisse dans l'avenir;
- réduire le nombre d'ententes de services;
- créer des possibilités locales d'emploi par opposition à l'attrait des banlieues dortoirs que font actuellement valoir les promoteurs de la région;
- démontrer que la restructuration témoigne d'une vision à long terme et peut servir de modèle provincial;
- alléger la circulation dans la région du Grand Toronto.

Pendant que la loi sur le comté de Simcoe passait par les différentes étapes de son adoption en Chambre, l'étude s'est poursuivie pour le reste du comté et le rapport a été déposé en mai 1991. Avant l'adoption de la loi, le comté comprenait sept villes, huit villages et dix-huit cantons, pour un total de trente-quatre entités administratives, incluant le comté. Situées à l'intérieur de ses limites territoriales se trouvaient deux cités, Barrie et Orillia, qui ont accepté de siéger au comité d'étude.

Les deux cités se sont retirées en cours de route lorsque le comté a pris, à la majorité des voix, des décisions qu'elles jugeaient inacceptables. Le rapport a proposé de réduire le nombre des municipalités membres du comté de 29 à 16 et a invité Barrie et Orillia à se joindre au comté, en leur offrant des annexions particulières incontestées si elles acceptaient.

Après réception, en 1991, du rapport de l'étude demandée par le comté, le ministère a publié un communiqué expliquant sa position. Le ministre a appuyé en principe la décision du conseil du comté, mais a indiqué qu'il désirait entreprendre une consultation plus approfondie auprès des représentants municipaux. Il a ensuite chargé deux comités d'étudier les quatre questions qui demeuraient non résolues, dont la position de Barrie et d'Orillia.

Selon le ministère des Affaires municipales (*Legislation Compendium, County of Simcoe Act*, communiqué diffusé en août 1992, pour consultation, relativement à un projet de loi) :

Ces comités ont conclu que le comté a voté en faveur de la création d'un service d'aménagement pour le comté, ce qui a conduit à l'élaboration d'un plan stratégique et d'un plan officiel pour le comté. Le comté a également recommandé que des comités d'aménagement mixtes soient formés pour améliorer la planification et la liaison entre le comté et les cités séparées de Barrie et d'Orillia.

Le projet de loi prévoit plusieurs fusions et annexions et rejette la fusion des cités et du comté, proposant plutôt la création de comités d'aménagement mixtes comme solution de rechange au regroupement. Des secteurs de services urbains sont prévus pour les municipalités non érigées en cités.

Le démêlement des rôles

Une étude qui peut s'avérer importante est celle qui porte sur le démêlement des rôles. Y participent le gouvernement de l'Ontario et l'Association des municipalités de l'Ontario (AMO). Le comité directeur compte jusqu'à six ministres, ainsi que six représentants municipaux nommés par l'AMO.

Par démêlement des rôles, on entend la division des fonctions provinciales et municipales en matière d'élaboration de politiques, d'administration et de financement de programmes et services particuliers.

Outre le comité directeur, il y a un comité de coordination au niveau des services d'état-major, avec représentation de la Fédération du travail de l'Ontario, et un comité chargé d'étudier les répercussions sur la main-d'oeuvre. Il existe également des comités d'experts sur le bien-être, la voirie, la police, les transports en commun, l'évaluation, etc. Les objectifs, qui portent sur l'amélioration des services, la reddition des comptes, la gestion financière et la planification à long terme, sont souvent considérés comme axés sur le regroupement.

En 1991, la question du démêlement des rôles a été traitée dans un rapport important intitulé *Report of the Advisory Committee to the Minister of Municipal Affairs on the Provincial-Municipal Relationship*, mieux connu sous le nom de son président, M. Hopcroft. Ce dernier, qui était alors conseiller municipal de London, était aussi président de l'AMO. Le comité se composait de huit conseillers municipaux, d'un universitaire et d'un fonctionnaire du ministère des Affaires municipales.

Les Territoires

Il y a très peu de regroupements municipaux dans le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Un cas récent a été l'annexion à Hay River d'une bande de terre qui longe la route du MacKenzie et qui est connue sous le nom de Hay River-Enterprise Corridor.

Un développement linéaire s'est produit dans ce corridor, à l'extérieur de toute municipalité. Il s'agit d'un secteur qui se trouve à plusieurs kilomètres au sud de Yellowknife et à l'égard duquel le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) voulait abandonner ses responsabilités locales. Comme la ville de Hay River voulait prendre de l'expansion, elle a conclu une entente avec le GTNO.

Les résidents du corridor s'y sont opposés pour plusieurs raisons, notamment à cause de la modification des limites de la ville et du manque, allégué, de consultations adéquates. Les préoccupations autochtones ont également fait partie du débat public. Quoi qu'il en soit, le ministre des Affaires municipales et communautaires et la ville de Hay River se sont efforcés de répondre de façon satisfaisante aux questions importantes soulevées par les résidents du corridor.

En 1991, une entente a été conclue entre Hay River et le GTNO. Elle comportait les points suivants :

- Maintien, jusqu'en 1996, des taxes au niveau de 1991 sous réserve de facteurs particuliers tels que l'inflation.
- Maintien, jusqu'à son expiration, du contrat actuel concernant la distribution de l'eau et l'élimination des eaux usées, après quoi la ville soumissionnera la prestation de ces services.
- Modification du plan municipal et des règlements de la ville de manière à sauvegarder les installations rurales du corridor.
- Maintien, par le GTNO, du niveau actuel d'entretien des routes jusqu'en 1996, après quoi ce service sera confié à la ville, sauf en ce qui concerne la route principale qui continuera de relever du GTNO.
- Versement, à la ville, d'une subvention supplémentaire annuelle de 20 000 \$ jusqu'en 1996 et affectation, par le GTNO, d'un montant additionnel pouvant aller jusqu'à 10 000 \$ pour résoudre un problème de drainage.
- Possibilité, pour les résidents du corridor, d'en appeler au ministre en ce qui concerne les règlements de la ville qu'ils estiment injustes à leur égard. Ce droit est déjà prévu par la loi pour une période d'un an après l'adoption de tout règlement municipal.

Les trois grandes métropoles

Les trois grandes métropoles, à savoir Toronto, Montréal et Vancouver, ont un certain nombre de choses en commun. Elles sont encore les seules régions métropolitaines de recensement (RMR) dont la population de 1991 est supérieure à un million. Chacune a une forme ou une autre d'administration régionale : Toronto a une municipalité métropolitaine, Montréal une communauté urbaine et Vancouver un district régional. La province dans laquelle elles sont situées a beaucoup à gagner de la viabilité économique et de l'efficacité administrative de ces régions urbaines. La RMR de Toronto a 39% de la population de l'Ontario; celle de Montréal, 45% de la population du Québec; et celle de Vancouver, 49 % de la population de la Colombie-Britannique. Elles ont 32% de la population du Canada.

Si les "métropoles" du niveau supérieur sont comparées aux RMR, on constate que la communauté urbaine de Toronto a 58 % de la population de sa RMR, la communauté urbaine de Montréal, 57 %, et le district régional du Grand Vancouver, 96 %. À Montréal et Toronto, donc, les parties non métropolitaines des RMR sont importantes. Quant à celles de la RMR de Vancouver, leur importance se manifeste d'une autre façon par les taux de croissance relatifs et les préoccupations environnementales.

Les différences mises à part, on est à discuter dans chaque région des territoires qui sont encore plus grands que les RMR, parce que le taux de croissance actuel et prévu de la population, immigrants et réfugiés compris, la vulnérabilité de la base économique, le besoin d'infrastructures additionnelles, la fragilité de l'environnement, le niveau des ressources et la capacité de gérer la croissance exigent une plus grande planification stratégique et régionale.

En Ontario, la région du Grand Toronto a son propre ministre et son propre sous-ministre qui travaillent avec les dirigeants municipaux de la communauté urbaine de Toronto et de quatre administrations régionales voisines. Au Québec, un comité ministériel permanent existe depuis quelque temps pour étudier le développement du Grand Montréal. On lui a ajouté, en 1992, un groupe de travail spécial sur Montréal et sa région. En Colombie-Britannique, un conseil consultatif régional a été chargé des districts régionaux des basses terres continentales. En janvier 1992, le gouvernement provincial et la Real Estate Foundation of B.C. ont parrainé un important atelier d'intérêt public sur l'administration régionale de la région pacifique du Fraser, qui comprend le district régional du Grand Vancouver et cinq autres districts régionaux.

La région du Grand Toronto

La région du Grand Toronto (RGT) comprend la communauté urbaine de Toronto et les municipalités régionales de Halton, Peel, York et Durham, qui possèdent des villes en plein essor telles que Burlington, Oakville, Mississauga, Brampton et Scarborough. La RGT compte quatre villes de plus de 450 000 habitants et neuf autres de plus de 100 000. Elle a,

sur son territoire, 300 000 personnes de plus que la RMR.

Le gouvernement provincial a créé un comité de coordination du Grand Toronto en 1987. Ce dernier se compose des directeurs administratifs de toutes les municipalités régionales de la RGT, de la ville de Toronto et des municipalités locales se trouvant juste à l'extérieur de la communauté urbaine. Un bureau a été établi et un sous-ministre nommé en 1988. À la fin de 1989, on a créé un comité (Heads of Councils Committee) réunissant tous les maires et présidents des municipalités des deux paliers.

Alors que ce comité devait, au départ, examiner les services durables de la région, son mandat a été modifié en 1990, après l'élection du nouveau gouvernement, afin d'inclure la qualité de la vie, les services axés sur les personnes et l'intégrité environnementale. En mars 1992, le comité a publié un document de travail intitulé "GTA 2021 - The Challenge of our Future" et présentant une vision fondée sur un ensemble de valeurs précises. Ce document marque le début d'un processus qui conduira à l'achèvement d'un plan d'action stratégique en 1993.

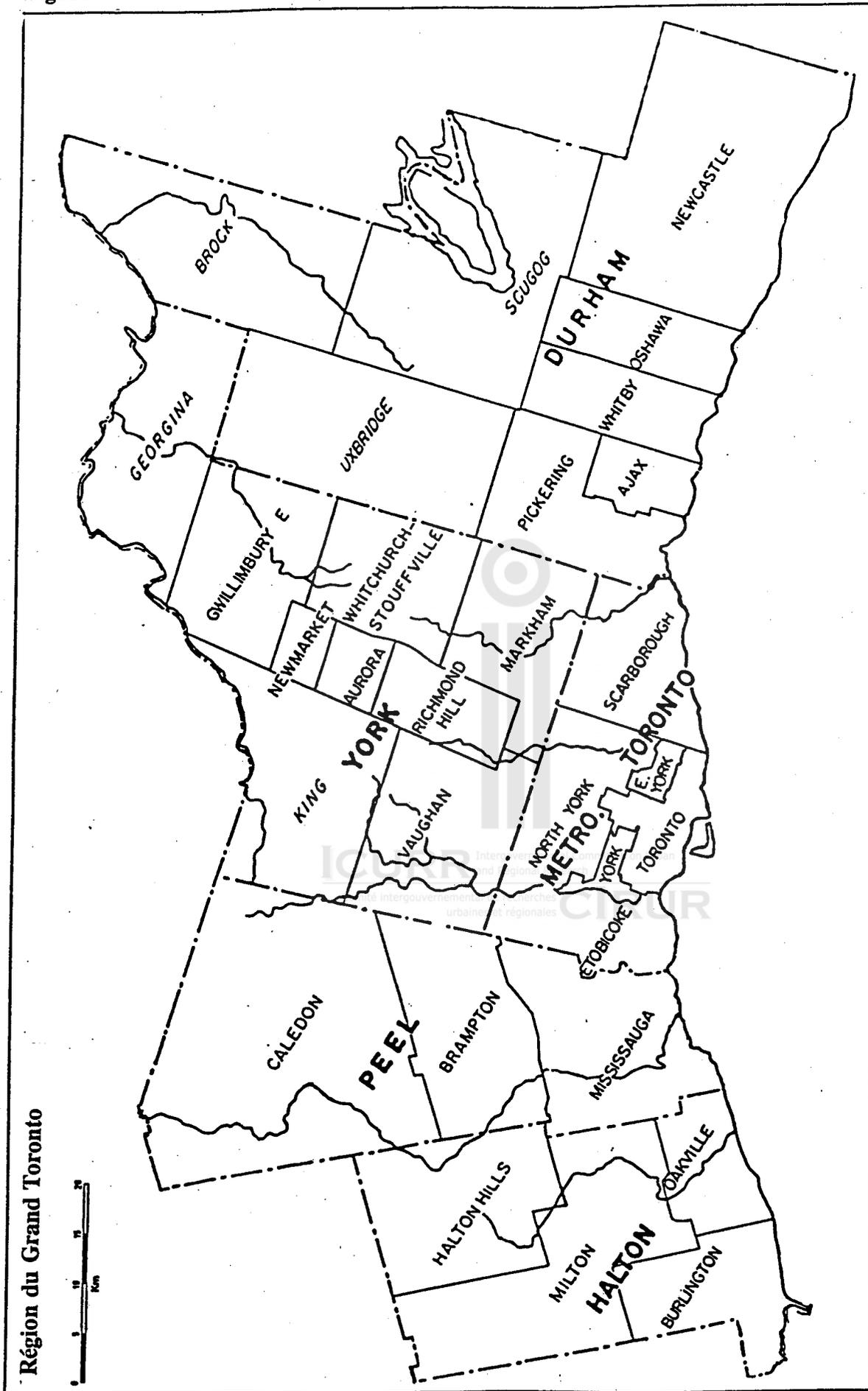
Compte tenu de l'histoire de l'Ontario, on pourrait s'attendre qu'un plan stratégique comprenne une certaine restructuration des administrations locales de ce territoire. Toutefois, étant donné la fermeté avec laquelle les limites externes de la communauté urbaine et des régions ont été maintenues, il se peut que la province ait à envisager une forme quelconque de fédération des fédérations, pour que les administrations locales aient leur mot à dire en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Par ailleurs, la province pourrait continuer de se charger de la planification de la RGT, ce qui ne serait pas contraire aux efforts d'aménagement régional qu'elle déployait à grande échelle au début des années 70. Bien entendu, ses efforts actuels sont de nature plus consultative. Or, l'Urban Development Institute se pose des questions sur la reddition des comptes lorsque le ministre provincial responsable de la RGT est la seule personne qui ait à rendre des comptes au public pour l'ensemble de la région et ses quatre millions d'habitants.

Si l'on veut que soit établi, pour la RGT, un système d'administration locale responsable, il se peut fort bien qu'on doive recourir à une forme particulière d'entente provinciale-municipale. Il est impossible qu'une province permette à une administration municipale d'être entièrement autonome à l'échelle locale dans sa région la plus riche et la plus peuplée et ce, même si elle a mis en place un mécanisme de coordination approprié. Sinon, comment aurait-elle les ressources financières voulues pour régler les problèmes du reste de la province?

Entre-temps, le processus d'aménagement avance dans la RGT : il y a consultation tant à l'intérieur du système qu'auprès du public et la structure la plus appropriée n'a pas à être en place avant qu'on ait commencé à proposer des choses valables.

Figure 4



Source : Ontario, Office of the Greater Toronto Area

Le Groupe de travail sur Montréal et sa région

La RMR de Montréal comprend non seulement la Communauté urbaine de Montréal (1 775 871), mais aussi Laval (314 398), une autre île du Saint-Laurent, la rive nord (356 629) et la rive sud (680 344). La rive sud comprend Longueuil, une ville de 129 874 habitants. Le territoire étudié par le groupe de travail spécial contient 107 000 autres habitants, en grande partie sur la rive sud. Ce territoire correspond à celui retenu par le Comité ministériel permanent de développement du Grand Montréal.

Selon un communiqué du gouvernement, le groupe de travail a pour mandat d'élaborer un plan d'action en vue du redressement durable de l'économie du Grand Montréal. Il a également été créé en réponse à une demande de la ville de Montréal qui voulait créer une commission sur son rôle de métropole et à une autre demande du ministère des Transports qui voulait harmoniser la planification des transports avec d'autres aspects de l'aménagement régional.

Dans ce communiqué, on signale que l'absence de vision régionale commune et les tendances du développement ont, par le passé, nuit aux efforts de relance économique. Les principales raisons pour lesquelles le groupe a été créé sont les suivantes :

- l'importance du rôle de Montréal comme métropole du Québec;
- la nécessité pour le gouvernement du Québec d'avoir une vision claire de son rôle auprès de sa métropole;
- l'absence de concertation efficace entre les intervenants;
- l'absence d'une vision régionale commune en matière d'aménagement;
- les tendances du développement dans la région métropolitaine (restructuration économique, étalement urbain, déclin des quartiers centraux, disparités dans les services, émergence de clivages socio-économiques, fragmentation du territoire, répartition des charges financières et fiscales, nouveaux défis à l'échelle internationale).

Le mandat du groupe de travail comprend ce qui suit :

- poser un diagnostic sur les problèmes d'organisation du territoire à la lumière de l'évolution de Montréal et de sa région au cours des dix dernières années;
- traiter des conditions dans lesquelles devront s'exercer les fonctions municipales au cours des prochaines années;
- proposer une vision d'avenir pour Montréal et sa région en tenant compte des expériences vécues en matière de développement urbain dans d'autres régions du Canada ou à l'étranger;
- recommander des voies d'action à l'égard de divers thèmes dont l'aménagement du territoire, les structures politiques, la fiscalité, le rôle de Montréal et les rapports du gouvernement du Québec avec la métropole et sa région.

Le groupe de travail a été chargé de recommander des mesures aptes à promouvoir le développement intégré et durable de Montréal et de sa région, afin de répondre à des critères d'efficacité, d'équité et de rentabilité économique, sociale et environnementale. Il doit déposer son rapport en 1993.

La région pacifique du Fraser

La région pacifique du Fraser comprend le district régional du Grand Vancouver et les districts régionaux voisins suivants : Central Fraser Valley (87 360), Fraser-Cheam (68 681), Dewdney-Alouette (89 968), Squamish-Lilloet (23 421) et Sunshine Coast (20 785). Les villes de plus de 100 000 habitants sont Vancouver, Surrey, Burnaby et Richmond, toutes situées dans le district régional du Grand Vancouver. La population totale de la région est de 1 832 959, comparativement à 1 602 502 pour la RMR.

En 1991, le district régional du Grand Vancouver a publié (avec le concours de trois autres districts régionaux) un document intitulé *The Regional Role in Transportation and Land Use Planning in the Lower Mainland*, dans lequel il décrit comment l'aménagement régional est abordé en Colombie-Britannique. En voici un aperçu (traduction libre) :

Le plan stratégique régional et le plan de transport sont négociés dans un esprit de créativité entre les intervenants régionaux et locaux. Pour être efficaces, ils doivent offrir des choix clairs et aider à prendre des décisions difficiles. Fondées sur des valeurs communes, ces décisions ne devraient pas être une source de discorde.

Une fois que ces plans sont en place, il n'existe aucun mécanisme formel qui assure qu'on les respectera dans la multitude de décisions d'orientation, de planification, de zonage et d'investissement qui, ensemble, façonneront l'avenir de cette région. En d'autres mots, ces plans n'ont pas force exécutoire.

L'expérience démontre que le modèle fondé sur le consensus a beaucoup de poids, même s'il n'a pas force exécutoire. Il a donné de bons résultats, notamment dans la souscription au concept du centre-ville régional et dans l'établissement du tracé de la première phase du réseau de transport rapide, deux projets qui n'avaient fait l'objet d'aucun plan réglementaire officiel. Plus récemment, le document *Creating Our Future (Steps to a More Livable Region)* a mobilisé l'enthousiasme pour un programme d'action régionale des plus ambitieux.

Cette façon d'aborder l'aménagement régional repose sur un esprit de collaboration volontaire où l'accent est mis sur la communication et la coopération avec les municipalités et les ministères et organismes dispensateurs de services clés au niveau fédéral et provincial.

Un tel esprit de collaboration tient à trois principes fondamentaux :

1. La connaissance est un outil puissant. La base de données régionales est critique. Si le district régional dispose des meilleures données possibles sur les tendances actuelles et futures en matière d'aménagement régional, il réunira à sa table les intervenants qui ont le pouvoir d'agir sur ces données.

2. Les bonnes idées, présentées d'une manière conséquente et cohérente, triomphent des mauvaises. L'engagement envers des concepts dont la validité est solidement assise (p. ex. les centres-ville régionaux) favorise leur mise en oeuvre.
3. La maximisation de la collaboration sert les intérêts régionaux. Les intérêts d'une région sont définis comme la totalité des intérêts des personnes qui y vivent, reflétés par leurs représentants communautaires. Donc, une démarche qui insiste sur la collaboration et le consensus comme fondement de toute action ira rarement contre les intérêts de la région dans son ensemble.

Pour ce qui est de savoir si l'approche actuelle est la bonne, ce document de travail soulève d'importantes questions dont celles qui suivent :

La question centrale est de savoir si l'approche fondée sur le consensus est suffisante pour atteindre les objectifs établis dans *Creating Our Future* et dans les plans *Livable Region* et *Transport 2021*.

Cinq questions ont été soulevées en ce qui a trait au bien-fondé de cette approche :

1. Le bien-fondé juridictionnel. Cette approche permet-elle de cerner les répercussions régionales des décisions locales et, en particulier, de celles qui portent sur l'aménagement local? Cette approche assure-t-elle que les intérêts régionaux prévaudront, le cas échéant?
2. Le bien-fondé environnemental. Si l'on s'en remet entièrement au consensus entre les habitants actuels de la région, accordera-t-on suffisamment de poids aux intérêts des divers écosystèmes et aux besoins des générations futures?
3. Le bien-fondé social. Les dispositions actuelles peuvent-elles défendre de façon adéquate les intérêts des personnes défavorisées, des personnes âgées et des divers groupes ethniques qui vivent dans la région?
4. Le bien-fondé économique. Sera-t-on capable de gérer la croissance de manière à ce que les services soient dispensés de la façon la plus rentable possible?
5. Un nombre croissant des habitants des basses terres continentales vivent à l'extérieur des limites géographiques du district régional du Grand Vancouver. Est-ce qu'en poursuivant l'approche actuelle à l'intérieur de ses limites, le district régional du Grand Vancouver pourra répondre aux besoins à long terme de la région des basses terres continentales?

Lors de l'atelier d'orientation sur l'administration régionale de la région pacifique du Fraser, tenu en 1992, 204 personnes se sont penchées sur la question de savoir s'il y avait lieu de modifier le système d'administration de la région. Ce groupe réunissait un nombre à peu près égal de politiciens municipaux, régionaux et provinciaux, de fonctionnaires et de représentants du secteur privé, ainsi qu'un petit nombre de personnes des milieux universitaire et médiatique.

Dans son allocution de clôture, Jessie Hill, de l'université de la Colombie-Britannique, a résumé les opinions exprimées comme suit (traduction libre) :

On semble préférer, et de loin, que le changement se fasse petit à petit. Si le système actuel de confédération intermunicipale a permis de "choisir notre avenir" (c'est-à-dire de définir, par le biais de la concertation, nos objectifs, nos valeurs et notre vision), il ne permettra pas de "réaliser notre avenir" (c'est-à-dire de mettre en oeuvre les objectifs, les valeurs et la vision qui ont été définis pour une région habitable).

En général, les groupes ont conclu que le système actuel des districts régionaux fonctionne bien, mais qu'il a besoin d'une petite mise au point (par exemple, pour accroître la sensibilisation et la participation du public) plutôt que d'une révision majeure (par exemple, l'adoption de nouvelles structures administratives). Comme l'a fait remarquer un porte-parole, la plupart des participants semblaient préférer les problèmes familiers aux solutions peu familières.

Les avantages d'un système de pouvoirs dispersés reposent sur l'importance de l'autonomie locale, de la diversité et du maintien de l'identité distincte des municipalités. Ses inconvénients tiennent de ce que le système ne peut assurer la prise en considération des préoccupations régionales dans les décisions locales. Un autre problème concerne la reddition des comptes et le lien entre les pouvoirs régionaux et municipaux. Les opinions étaient partagées pour ce qui est de savoir si un conseil régional élu directement serait mieux à même de desservir la région.

Les trois grandes métropoles du Canada ont ceci en commun qu'elles doivent s'attendre à ce que leur croissance se poursuive à un rythme rapide, trouver le meilleur moyen de planifier et de gérer leur croissance et tenir compte de l'environnement et de l'impact que sa détérioration continue aura sur les conditions de vie de leurs citoyens. La base économique est, bien entendu, une préoccupation importante dans la région montréalaise, alors qu'elle peut le devenir de plus en plus dans la région torontoise. À Vancouver, on peut s'attendre à une croissance économique reliée au commerce avec les pays côtiers du Pacifique.

Figure 5

Basses terres continentales de la Colombie-Britannique

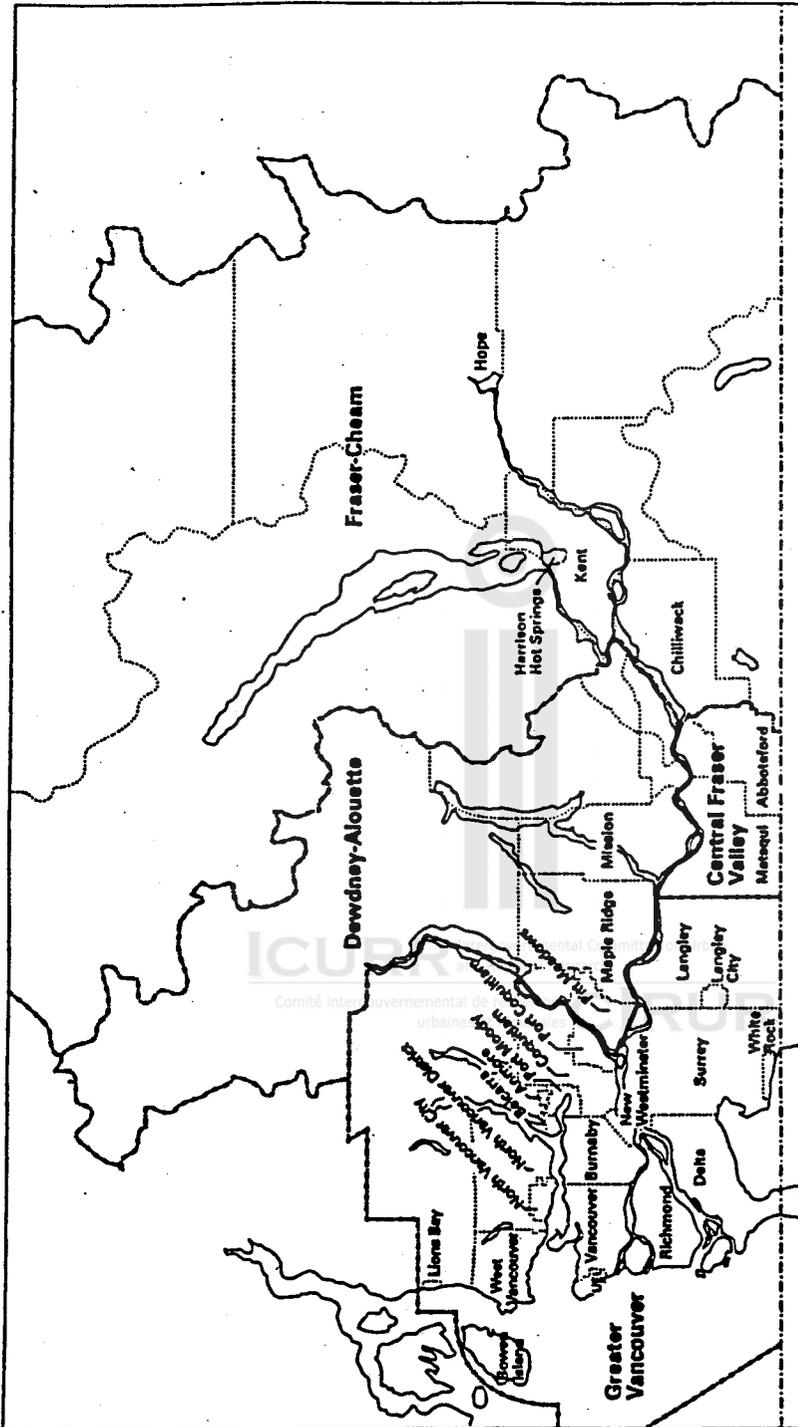


Figure 1
The Lower Mainland Regional Planning Board was replaced by four regional districts in 1967.

	1991 Population	Municipalities	Electoral Areas
Central Fraser Valley	85,000	2	1
Dewdney-Alouette	91,000	3	5
Greater Vancouver	1,522,000	18	3
Fraser-Cheam	66,500	4	6

Source : District régional du Grand Vancouver

Quoi qu'il en soit, ces trois régions ont à composer avec leur croissance. Elles doivent élaborer des plans d'aménagement et de transport et en assurer la mise en oeuvre. À Toronto et Montréal, les gouvernements provinciaux semblent vouloir tenir la barre d'une main ferme. À Vancouver, il semble qu'on tente de trouver des solutions en faisant appel à la collaboration, l'information et la démocratie. Il reste à savoir si l'approche de la Colombie-Britannique se prête à une économie prospère où les partenaires peuvent tous trouver les ressources nécessaires pour bien remplir leur rôle et où l'on ne retrouve pas le désespoir né des difficultés financières qui tendent à favoriser l'esprit de clocher.

Ces trois métropoles ont également ceci en commun qu'elles ont déjà un système d'administration à deux paliers. Si, à Edmonton, les banlieues viennent à déborder des limites de la ville, la province aurait la possibilité, comme l'a indiqué la commission des affaires municipales (Local Authorities Board), d'implanter une structure à deux paliers sur l'ensemble de la région ou d'accepter l'annexion de territoires déjà établis, afin de pouvoir prendre des décisions à l'échelle régionale.

La souplesse de la Colombie-Britannique a déjà été démontrée lorsque les limites externes du district régional du Grand Vancouver ont été modifiées afin de permettre à la ville et au canton de Langley de quitter le district régional Central Fraser Valley pour se joindre à celui de Vancouver en 1988. Le Québec a montré, lui aussi, qu'il pouvait être souple lorsqu'il a modifié les limites territoriales des comtés pour établir les municipalités régionales de comté au cours des années 80, même si cela n'a rien changé à la Communauté urbaine de Montréal.

Dans la mesure où l'on est enfermé à l'intérieur de limites externes dans des systèmes à deux paliers, il est difficile de choisir entre l'établissement d'un troisième palier et l'adoption d'une approche axée sur la négociation et l'influence, comme celle de la Colombie-Britannique.

C'est la mise en oeuvre des plans régionaux qui peut nécessiter la modification des limites territoriales. Quand on peut prendre des décisions à cet égard, on a une administration qui fonctionne. Il faudra toutefois attendre de voir si cela peut se produire volontairement par la collaboration, comme on semble le penser en Colombie-Britannique.

PARTIE IV
ÉVALUATION DES POSSIBILITÉS

Viabilité et lourdeur administrative

La viabilité municipale dépend, en grande partie, du nombre d'habitants. Elle dépend également du degré de pauvreté ou de richesse. Il faut que la population et la valeur des biens-fonds produisent suffisamment de recettes pour que les administrations locales puissent fournir, directement ou indirectement, les services et les installations nécessaires. Sinon, les transferts provinciaux sont trop importants pour les résultats obtenus.

En réponse au questionnaire diffusé dans le cadre de notre étude, nous avons calculé le rapport municipalités-population dans les dix provinces en 1992. Ainsi, le Canada compte en moyenne 17 municipalités par 100 000 personnes (selon le recensement de 1991). Les deux paliers sont comptés.

Province	Population (en milliers)	Nombre de municipalités	municipalités par 100 000
Saskatchewan	989	834	84
Île-du-Prince-Édouard	130	89	68
Terre-Neuve	568	295	52
Québec	6 896	1 578	23
Manitoba	1 092	201	18
Nouveau-Brunswick	724	118	16
Alberta	2 546	352	14
Ontario	10 085	828	8
Nouvelle-Écosse	900	66	7
Colombie-Britannique	3 282	178	5
Total	27 212	4 539	(moy.) 17

D'un point de vue objectif, on pourrait avancer qu'il y a trop de municipalités à l'Île-du-Prince-Édouard pour qu'elles soient toutes viables quand les temps sont durs. Pour ce qui est de la Saskatchewan, nous préférons ne pas nous prononcer, tout en faisant remarquer que les petites municipalités peuvent être plus appropriées dans les provinces à caractère agricole que dans celles à caractère urbain. Terre-Neuve a clairement fait sentir la nécessité de réduire le nombre de ses municipalités au nom de la viabilité. Au Québec, les représentants provinciaux et municipaux ont fait de même. Il est encore trop tôt pour savoir si les municipalités régionales de comté évolueront de manière à répondre à cette préoccupation.

En Ontario, le rapport est faible même s'il existe un grand nombre de petits villages et cantons dans le système de comtés à deux paliers. Ce rapport est dû à la nature urbanisée du sud de la province. La Nouvelle-Écosse a également un faible rapport municipalités-population en raison du système de comtés à un palier qui couvre l'ensemble de la province. Malgré ce faible rapport, la Nouvelle-Écosse a un certain nombre de petites villes et une grande ville dont la viabilité est compromise, soit à cause de leur taille, soit à cause de leur assiette fiscale.

En Colombie-Britannique, le rapport semble faible parce qu'il n'y a pas d'administrations rurales du palier inférieur, parce que le peuplement s'est fait d'une manière concentrée et parce que le système de districts régionaux a la souplesse voulue pour pouvoir offrir des services dans de grands ou de petits secteurs, sans municipalités distinctes.

Certaines parties du Canada ont vu surgir une certaine rhétorique politique à propos de la lourdeur administrative. Cette rhétorique s'inscrit dans la tendance à vouloir diminuer le niveau d'intervention et d'imposition gouvernementale. Le 10 décembre 1992, le ministre des Affaires municipales de la Nouvelle-Écosse, l'honorable Brian Young, a déclaré dans un communiqué :

que les Néo-Écossais jugent qu'il y a lourdeur administrative, ce qui conduit à un gaspillage important des ressources publiques. Les citoyens ne veulent plus d'une structure où règne l'inefficacité, la confusion et le désaccord. Et avec raison! Les efforts visant à encourager la collaboration municipale n'ont été que partiellement fructueux.

Le 16 septembre 1992, le premier ministre Donald Cameron a déclaré à l'union des municipalités de la Nouvelle-Écosse :

On dénombre au moins 962 représentants fédéraux, provinciaux, municipaux et scolaires en Nouvelle-Écosse, aujourd'hui. Cela signifie un politicien pour 925 citoyens. C'est assez pour rendre les contribuables malades...

Il n'y a pas que le nombre de représentants élus qui saignent le contribuable à blanc, mais aussi la bureaucratie qui accompagne les 66 municipalités, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral...

Les contribuables ont des besoins bien fondamentaux, qui ne comprennent pas le soutien d'administrations trop lourdes.

Le regroupement municipal signifie de plus grandes administrations locales, mais moins de chevauchement et plus de partage dans la prise des décisions au sein des diverses régions de la province. Les politiciens municipaux soutiennent que les municipalités subissent des compressions financières depuis tellement longtemps qu'on devrait chercher ailleurs où sont gaspillés les deniers publics.

Si la lourdeur administrative est une notion confuse lorsqu'on parle d'administration locale, la question de la viabilité ne l'est pas. L'évolution de la conjoncture économique et financière, combinée à la modernisation des moyens de transport et de communication, ont dépouillé de nombreuses petites villes de la viabilité qu'elles ont déjà eu. La perte de la viabilité financière s'accompagne d'une perte d'autonomie locale.

Les modèles de regroupement municipal

Quels modèles peut-on trouver au Canada, non pas comme des idéaux mais comme des exemples d'une formule de regroupement qui fonctionne dans certaines circonstances?

Tout d'abord, prenons les provinces à deux paliers, soit l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique. Cette dernière a adopté une structure à deux paliers au cours des années 60, alors que les deux autres ont un palier supérieur depuis plus longtemps encore. L'Ontario a débuté avec un palier supérieur faible et le Québec, avec ce que l'on peut considérer comme un palier nominal. L'Ontario n'a cessé de renforcer son palier supérieur, tandis que le Québec, au cours des années 80, a transformé le sien en un palier ayant plus de potentiel et ressemblant quelque peu à celui que l'on retrouve en Colombie-Britannique.

L'Ontario a un système à deux paliers complets, alors que la Colombie-Britannique a ce que l'on pourrait qualifier de système à un palier et demi. Les communautés urbaines du Québec sont plus proches des administrations métropolitaines de Toronto, alors que ses municipalités régionales de comté ressemblent davantage aux districts régionaux de la Colombie-Britannique.

La force et le succès de la communauté urbaine de Toronto et des administrations régionales de l'Ontario tiennent de ce qu'elles :

- ont été créées d'une main ferme, avec assez de fonctions et de pouvoirs au niveau supérieur pour bien s'acquitter de leur rôle;
- ont fait l'objet d'examen périodiques depuis leur création et ont, par conséquent, évolué d'une manière qui a augmenté leur force et leur légitimité politique;
- sont devenues d'efficaces dispensatrices de services et de solides conseillères politiques.

Il est à remarquer que les décisions n'ont pas été prises sur un plan exclusivement descendant. La composition de la municipalité régionale de Durham, par exemple, a été modifiée radicalement après l'intervention de la municipalité et du public.

La force et le succès des districts régionaux de la Colombie-Britannique tiennent de ce qu'ils :

- ont maximisé la prise des décisions locales liées à leurs fonctions;
- ont empêché la multiplicité inutile des nouvelles petites municipalités;
- ont orienté et favorisé la réalisation des objectifs régionaux;
- ont grandement assoupli un système à l'intérieur duquel les possibilités de diversité

sont jugées essentielles tant par les théoriciens que par les praticiens.

Ces deux modèles sont fort différents, mais tout aussi valables compte tenu de leurs circonstances particulières. À titre d'organismes qui desservent à la fois les municipalités locales et de grands territoires non organisés, les districts régionaux de la Colombie-Britannique pourraient servir de modèle dans le nord des Prairies et de l'Ontario, ainsi qu'au Nouveau-Brunswick, à Terre-Neuve et à l'Île-du-Prince-Édouard. Toutes ces provinces ont un vaste territoire non organisé sur le plan municipal.

Bien entendu, il faudra les adapter selon les circonstances et traditions locales. Par exemple, Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard peuvent ne pas trouver les districts régionaux tellement intéressants tant qu'elles auront autant de municipalités aussi petites. Il en va de même au Nouveau-Brunswick, bien que ce soit peut-être le moyen le plus économique et le plus efficace de dispenser des services locaux dans les secteurs non constitués en municipalités qui ont déjà fait partie d'un système de comtés.

Les districts régionaux de la Colombie-Britannique sont valables là où les municipalités très grandes et très petites peuvent être représentées tout en ayant des votes pondérés pour refléter la population représentée.

La communauté urbaine de Toronto pourrait servir de modèle dans n'importe quelle grande ville du Canada où des villes suburbaines ont pu croître en tant que municipalités indépendantes. Winnipeg avait un système à peu près semblable, mais qui n'était pas aussi bien conçu ou dirigé; il a conduit à l'unification municipale. La plupart des villes des Prairies ont évité la fragmentation de leur administration municipale par le biais d'annexions. L'évolution d'Edmonton pourrait encore mener à une solution comme celle de la communauté urbaine de Toronto.

Pour ce qui est de savoir si cette solution sera jamais nécessaire dans les régions de Vancouver et de Victoria, il faudra voir comment ces dernières se débrouillent avec le modèle coopératif qu'elles ont adopté dans leurs districts régionaux. Dans les provinces de l'Atlantique, on hésite à mettre en place des structures à deux paliers parce que ce genre d'administration n'a jamais été tenté, parce que l'échelle est trop petite et parce que la crainte d'une hausse des taxes est forte.

Dans une certaine mesure, les administrations régionales de l'Ontario sont plus aptes à servir de modèles pour la restructuration des comtés de cette province car les citoyens connaissent déjà les structures à deux paliers. Le Québec, qui évolue d'une façon bien distincte, a, dans ses deux systèmes - l'un urbain et l'autre urbain-rural - certains des avantages des systèmes de la Colombie-Britannique et de l'Ontario.

Dans les modèles à un palier des Prairies et des provinces de l'Atlantique, on pourrait inclure Regina, Winnipeg, Calgary, Lethbridge et, au cours des années 60, les principales villes du Nouveau-Brunswick.

Regina est un exemple des villes de l'Ouest qui ont annexé des territoires d'une façon régulière, afin de toujours se garder une longueur d'avance sur le développement. C'est ainsi qu'en 1991, 93 % de sa région métropolitaine de recensement se trouvait encore à l'intérieur des limites de la ville. Cette dernière a été constituée en municipalité en 1903 et a connu une importante expansion en 1911. Elle a procédé à une première annexion en 1934, laquelle a été suivie de plusieurs autres échelonnées à intervalles de trois ans entre 1950 et 1973 (voir la carte dans Higgins, p. 175).

Winnipeg est une des deux seules régions métropolitaines de recensement à avoir subi deux restructurations massives : la première fois lorsque la province a adopté un système de communauté urbaine à deux paliers et la deuxième, lorsque la province a opté pour l'unification municipale. Même la sécession de Headingley, cette année, ne peut diminuer l'importance d'un processus d'unification qui a mûri, qui est stable et qui est accepté.

L'autre région métropolitaine de recensement à avoir connu deux importantes restructurations est Ottawa-Hull. Le gouvernement du Québec a tout d'abord créé la Communauté régionale de l'Outaouais, puis a réduit le palier inférieur de trente-deux à huit unités pour ensuite diviser la communauté régionale en une municipalité régionale de comté et une communauté urbaine. La défaite du plébiscite ultérieur pour le regroupement urbain a empêché la communauté urbaine d'obtenir un statut unifié, comme à Winnipeg.

Calgary a suivi un cheminement semblable à celui de Regina. Son étendue et ses périodes explosives de croissance lui ont toutefois imposé une approche fonceuse afin de pouvoir répondre à ses besoins en matière de développement. Même si elle a obtenu moins de territoire supplémentaire qu'elle n'en avait demandé la dernière fois, elle a toujours 94 % de la population de la RMR à l'intérieur de ses limites. Cette situation semble être plus facile à gérer que celle d'Edmonton où les activités intermunicipales nécessitent plus de temps.

Lethbridge fait partie de ce groupe parce qu'elle a réalisé une importante annexion avec le consentement du comté voisin. Le Nouveau-Brunswick est passé à l'action au cours des années 60 en apportant des changements radicaux dans toute la province. Malgré une vive opposition, le gouvernement a été réélu après la mise en oeuvre de son programme. Les fusions municipales qui ont suivi n'ont pas empêché l'urbanisation à l'extérieur des nouvelles limites territoriales et n'ont, par conséquent, pas constitué une solution permanente au problème.

Les approches de non-regroupement

Une approche de non-regroupement comporte en général des ententes intermunicipales visant à partager l'aménagement régional ou la prestation de services. Elle peut également comprendre le partage intermunicipal des recettes (comme en Alberta), de même qu'une forme quelconque d'organisation sous-communautaire à caractère consultatif. De telles initiatives permettent de réaliser certains objectifs de regroupement, tout en évitant les problèmes qu'engendre la modification des limites territoriales. Le lecteur est prié de se reporter à la section intitulée "Les solutions de rechange au regroupement", partie II du présent document.

Des ententes intermunicipales peuvent être mises en oeuvre par une ou plusieurs municipalités qui achètent un service dispensé par une autre municipalité. Certaines municipalités peuvent acheter un ou plusieurs services et en vendre d'autres. Toutefois, de telles ententes peuvent également conduire à la création d'un organisme régional mixte (comité, conseil, commission) afin de dispenser un ou plusieurs services aux municipalités membres. Dans certains cas, la province peut faire partie d'un tel organisme.

Les ententes intermunicipales sont tout indiquées pour la prestation de services régionaux dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes :

- lorsqu'elles sont destinées à des secteurs principalement ruraux où les services sont restreints et où l'économie et la population sont stables.
- lorsqu'une administration municipale du deuxième palier organise les services régionaux et en assume la responsabilité. C'est le cas, par exemple, des districts régionaux de la Colombie-Britannique, des municipalités régionales de comté du Québec et des comtés de l'Ontario.

Si le manque d'équité est une source de problèmes entre des municipalités voisines en raison d'assiettes fiscales différentes, ces problèmes peuvent parfois être résolus de façon adéquate, du moins à court terme, par le partage des recettes entre les municipalités, comme cela se fait en Alberta.

Pour assurer la prestation de services régionaux (ou l'aménagement régional), la province peut assumer un ou plusieurs services et ainsi inciter les municipalités à se charger de certains autres. La Nouvelle-Écosse et l'Ontario ont toutes deux proposé de tels compromis dans le cadre du démêlement de leurs rôles. En Nouvelle-Écosse, un compromis important a été accepté en ce qui a trait à la modification des limites territoriales. Dans certains cas, le compromis peut amener la province à prendre une partie des taxes foncières pour payer les services qu'elle a assumés. C'est ce qui s'est produit au Nouveau-Brunswick au cours des années 60.

Les approches de non-regroupement donnent aux citoyens locaux non mobiles un sentiment de sécurité fondé sur la familiarité et l'identité. Ce sentiment est réel, même s'il est faux ou trompeur. Lorsque d'autres changements sociaux sont rapides ou importants, un tel sentiment de sécurité est d'autant plus nécessaire. Cela peut militer contre l'agrandissement des municipalités alors même qu'on agrandit les districts scolaires ou hospitaliers.

Par contre, de tels regroupements peuvent être acceptés s'ils sont présentés comme s'inscrivant dans le cadre d'un programme de réforme plus vaste visant à améliorer la coordination ou l'intégration des services publics, tout en répartissant les fardeaux d'une manière plus équitable.

Les approches de non-regroupement peuvent avoir l'avantage de maintenir l'illusion de la stabilité lorsque la stabilité des attitudes publiques est particulièrement souhaitable.

Les principaux inconvénients des organismes intermunicipaux ont trait à la reddition des comptes et à la coordination :

- Les organismes intermunicipaux ne sont pas une solution à long terme aux problèmes de croissance ou de déclin des régions urbaines.
- Les organismes intermunicipaux n'offrent pas de mécanisme redditionnel pratique. Les membres des comités ou des conseils sont habituellement des personnes fort occupées qui ont d'autres engagements sur les plans municipal, professionnel, familial ou politique. Ils ont tendance à respecter l'avis du personnel d'état-major et, à la longue, à en dépendre. En général, ils ne sont pas tenus de rendre des comptes publics devant leurs conseils municipaux ou lors d'élections. Ils ne sont habituellement pas aptes à évaluer le rendement du personnel spécialisé.
- Si les organismes intermunicipaux sont à vocation unique, ils ont besoin de déployer des efforts de coordination particuliers, tant en ce qui concerne les questions d'orientation que l'administration. Si, comme dans le cas de Moncton, les limites territoriales, la représentation et la base législative varient, la coordination peut devenir vraiment difficile. En revanche, si l'organisme est à vocation multiple, il commencera à ressembler à une municipalité. Pour éviter toute confusion, il devrait alors devenir un deuxième palier municipal.

La reddition des comptes et la coordination sont essentielles à l'autonomie administrative locale. Les principes démocratiques ont une importance capitale pour les citoyens, et la bonne application de la volonté démocratique est impossible sans une bonne coordination.

Considérations financières

Les malheurs du secteur public

Après des années de déficit et d'endettement, les gouvernements fédéral et provinciaux ont décidé qu'il était temps de prendre leurs problèmes financiers en main. Pour ce faire, ils ont le choix entre a) l'expansion économique afin d'élargir leur assiette fiscale et réduire leurs dépenses faites au titre du chômage, b) l'augmentation des impôts et c) la réduction des dépenses. Les hauts niveaux d'endettement et les attitudes néo-conservatrices des gouvernements et des investisseurs semblent éliminer la première solution. Quant à la deuxième, la TPS fédérale a pris à peu près toute la place disponible sur le plan fiscal. Donc, il ne reste plus que la troisième : réduire les dépenses.

Les compressions fédérales ont diminué la capacité de dépenser des provinces. À leur tour, bon nombre de provinces ont diminué la capacité de dépenser des municipalités qui, n'ayant jamais eu beaucoup de latitude fiscale, se retrouvent aux prises avec une situation financière plus difficile que jamais. Elles sont donc à la recherche d'une main secourable, quelle qu'elle soit.

Certains gouvernements provinciaux croient que les administrations municipales pourraient être organisées de manière à dispenser des services publics locaux plus économiquement, ce qui améliorerait la situation financière des municipalités. Celles-ci pourraient être organisées en unités plus grandes afin de pouvoir réaliser des économies d'échelle.

L'idée voulant que des considérations financières conduisent à la réforme municipale n'est pas nouvelle. Au cours des années 60, c'est un comité sur l'imposition qui a mis de l'avant les premières propositions sérieuses concernant les administrations régionales en Ontario. Au Nouveau-Brunswick, c'est la commission royale d'enquête sur les finances et l'imposition municipale qui a déclenché la réforme municipale massive des années 60.

Les économies d'échelle

Il n'est pas facile de savoir si l'agrandissement des unités administratives locales donnera lieu à des économies d'échelle. Au cours des années 60 et 70, l'agrandissement des districts scolaires et des municipalités a fait augmenter les coûts. Mais ces derniers ont augmenté essentiellement parce qu'il y a eu relèvement des normes de service. Dans les administrations régionales à deux paliers, cette augmentation peut également avoir été due au fait qu'on se soit disputé la compétence à l'égard des catégories de dépenses relevant antérieurement des villes à un palier. De plus, comme la tendance était à la croissance économique et à l'augmentation des transferts provinciaux, la hausse des dépenses était moins difficile à accepter pour les contribuables locaux.

Dans le climat actuel d'alerte contre la récession et la dette publique, il peut être possible de réaliser des économies d'échelle si la volonté est accompagnée de discernement de la part des politiciens à tous les niveaux. Avec un peu de discernement, on peut éviter de promettre de meilleurs services à de moindres coûts ou des services égaux sans augmentation des taxes sur un grand territoire urbain-rural. Avec un peu de discernement, on peut également parler, d'une manière honnête, réaliste et candide, des perspectives connues et inconnues qui suivront la réforme municipale.

Les municipalités disent qu'elles veulent savoir exactement d'où viendront les économies, quels seront les montants économisés et comment ces montants seront garantis. Le problème pour un gouvernement provincial qui veut répondre à de telles questions tient au fait que les conseils municipaux ont le droit d'établir leurs propres budgets, mais qu'ils ne sont pas encore capables de le faire pour des unités plus grandes. Il est donc impossible de dire avec précision à combien s'élèveront les économies.

Les économies d'échelle possibles à court terme peuvent être déterminées. Elles comportent généralement des mises à pied avec indemnités de départ, lesquelles sont politiquement difficiles à proclamer, en particulier au niveau local. Au Québec, les regroupements qui ont eu lieu à Sorel et à Lévis-Lauzon indiquent qu'il y a deux façons de traiter cette question.

Les économies les plus probables se situent à moyen et à court termes lorsqu'une bonne planification stratégique régionale et de bons services régionaux seront devenus pratique courante dans les unités agrandies et lorsque la machine administrative locale sera devenue plus efficace et plus efficiente. Une comparaison devrait être faite entre ce que seront les coûts dans dix ans, avec et sans regroupement.

On a de meilleures chances de réaliser des économies avec le moins de douleur possible si les fonctionnaires provinciaux et municipaux peuvent s'entendre sur les objectifs généraux à atteindre et chercher ensemble la meilleure façon de les atteindre. Dans leur désir que des décisions soient prises en ce qui concerne les améliorations à apporter au système, certains gouvernements provinciaux peuvent ne pas faire suffisamment de place à la consultation locale. Par contre, il se peut aussi que certains représentants municipaux, notamment ceux qui sont élus, ne donnent pas à la province beaucoup de raisons de croire à la possibilité d'élaborer un plan coopératif, intégré et rationnel.

Une taille optimale

Du point de vue financier, la taille municipale optimale serait telle que les coûts augmenteraient si la municipalité devenait soit trop grande, soit trop petite. Étant donné que, de ce point de vue, la taille optimale est différente pour chaque service local, que l'ensemble des services varie constamment et que personne n'a encore trouvé le moyen de contrôler efficacement la croissance des collectivités, il est peu probable que l'examen de cette question aide à élaborer des politiques réalistes.

En revanche, on peut reconnaître que les très petites municipalités ne sont pas rentables, alors que les grandes auront des coûts élevés par habitant et ce, qu'elles aient une administration municipale à vocation multiple ou plusieurs. Pour réduire les coûts, il est essentiel d'assurer l'aménagement efficace de la région dans son ensemble. Or, l'aménagement régional ne peut être efficace que si l'on peut prendre des décisions à l'échelle régionale en ce qui concerne les mesures à mettre en oeuvre.

Dans les grandes municipalités, on peut rendre l'administration plus accessible en déléguant une petite partie des décisions à des comités ou conseils communautaires sous-municipaux comme c'est le cas en Colombie-Britannique, au Québec et en Nouvelle-Écosse.

Le processus de regroupement

La manière de procéder est souvent très importante pour le succès ou l'échec ultime d'un projet de regroupement. Le processus, de décision autant que de mise en oeuvre, peut grandement favoriser la gestion des affaires publiques s'il a été conçu avec soin; sinon, le projet s'écroulera à mi-chemin. Il peut certainement soulever beaucoup de controverse publique.

Lorsqu'un gouvernement provincial ou territorial songe à restructurer l'administration locale de la totalité ou d'une partie de son territoire, il a avantage à planifier le processus en tenant compte de ce qui suit, y compris de la nécessité d'adapter ses plans aux circonstances locales:

- Le ou les problèmes à résoudre devraient être clairement cernés et discutés publiquement.
- Le regroupement devrait être pris en considération, de même que des solutions de rechange.
- Des avis informés, confidentiels et indépendants devraient être obtenus.
- Les solutions de rechange devraient être évaluées avec soin.
- Si la décision fondamentale concerne une forme quelconque de regroupement, la province devrait prendre la décision et laisser aux municipalités en cause le soin de négocier et de mettre en oeuvre les détails.
- Un échéancier réaliste devrait être établi dès que la décision fondamentale est prise. À cet égard, on peut tirer des leçons utiles des recommandations de la commission sur l'aménagement du territoire de l'Île-du-Prince-Édouard, ainsi que des délais que le Québec a imposés aux municipalités régionales de comté pour la prise des décisions en matière de représentation et de vote.
- Les raisons de la décision devraient être clairement exposées au cours de la première annonce publique, sans quoi la province et les municipalités risquent de se disputer la faveur du public.
- Une stratégie de concertation doit être élaborée avec soin. Il importe de définir les différentes étapes du processus décisionnel, ainsi que les intervenants et groupes à consulter. La stratégie doit tenir compte des intérêts municipaux, des attitudes et circonstances locales et de la culture politique de la région.

- La province devrait prendre certaines décisions fondamentales en ce qui a trait à la restructuration, sous réserve de modification après consultation et négociation avec les municipalités touchées ou leurs associations. Ces décisions peuvent porter sur les limites externes, les paliers administratifs et, si paliers il y a lieu, la répartition des fonctions entre eux, la composition urbaine-rurale s'il y a lieu, l'aide financière au besoin et l'échéancier.
- Les fonctionnaires municipaux devraient être libres autant que possible de prendre des décisions, notamment en ce qui concerne les études requises, les procédures de négociation intermunicipale, la composition du conseil, l'établissement d'un système de secteurs électoraux, etc.
- Si la décision fondamentale favorise une solution de rechange quelconque (commission d'aménagement régional, plusieurs conseils de services régionaux, partage intermunicipal des recettes), elle ne sera pas aussi controversée que le regroupement pur et simple. Il faudra encore qu'un échancier soit établi pour la négociation de tous les points particuliers après l'annonce de la décision fondamentale. L'identité ne sera pas un facteur aussi important, quoique l'assiette fiscale et le coût des services peuvent l'être. Le cas du nord-est de la péninsule d'Avalon, à Terre-Neuve, montre comment le coût des services de protection-incendie a causé des problèmes. En Alberta, le cas de Fort Saskatchewan, comté de Strathcona a été en grande partie un conflit fiscal, qui a dû être réglé par arbitrage.
- La question de savoir si une province devrait entreprendre une restructuration globale de son système d'administration municipale dépend de la gravité réelle des problèmes. Au Nouveau-Brunswick, une commission royale d'enquête a su démontrer, au cours des années 60, la nature scandaleuse de la discrimination et de l'incompétence systémiques qui régnaient au sein des administrations locales. En Ontario, l'approche séquentielle adoptée en matière d'administration régionale a donné lieu à des réformes durables, tout en laissant la possibilité d'y mettre fin après le règlement des questions prioritaires.
- En Colombie-Britannique, la création des districts régionaux illustre bien la mise en place de structures capables d'évoluer en fonction des besoins locaux, tout en assurant l'établissement de limites territoriales externes partout dans la province.
- Les plébiscites sont rarement utilisés au Canada à des fins de regroupement municipal, sauf en Colombie-Britannique où ils sont à la fois obligatoires et exécutoires. Ils ne sont exécutoires dans aucune autre province; la Saskatchewan est la seule autre province où ils peuvent être obligatoires. On peut invoquer ici les arguments habituels concernant l'importance relative de la démocratie directe et de la démocratie représentative.

Le rôle des provinces

Les rôles que joue chaque province varient de temps à autre et selon les circonstances. Certaines provinces, particulièrement celles de l'Ouest, sont fières de leur approche ascendante, selon laquelle elles ne peuvent faire grand-chose sans le consentement des parties touchées. D'autres provinces peuvent paraître, vues de loin, comme ayant une approche descendante, autoritaire. C'est peut-être le cas à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse ou, à une certaine période, en Ontario.

Toute province préfère agir avec le consentement de ses citoyens. Mais rares sont celles, s'il y en a, qui puissent dire que leurs décisions de restructuration ou de regroupement ont toujours été bien accueillies. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de différences dans les approches fondamentales des provinces.

Les rôles que les provinces sont appelées à jouer, de temps à autre, relèvent de la facilitation, de la planification, de la consultation, de la médiation, de l'arbitrage et de la législation.

Facilitation. Certaines provinces trouvent que ce terme décrit bien ce qu'elles font. D'autres aimeraient pouvoir s'en tenir à ce rôle. Ce rôle consiste à faire accepter tout doucement les décisions qui sont jugées bonnes du point de vue provincial. Pour cela, on a recours, à la consultation, à la médiation, au développement communautaire et aux subventions d'encouragement. Il va de soi que les provinces les plus riches trouvent plus facile que les autres d'attribuer des subventions, ce qui influe sur leurs choix. Le développement communautaire est notre façon de désigner ce que la Colombie-Britannique fait lorsqu'une collectivité commence à examiner des changements structurels.

Planification. Un ministère des Affaires municipales, dans une province aux prises avec une urbanisation importante, a besoin d'un service de planification, même si ce n'est que pour cerner les problèmes afin de pouvoir surveiller leur évolution et les régler à un stade suffisamment précoce pour éviter toute controverse. Dans une province où la croissance est rapide, la planification joue un rôle fort important.

Consultation, médiation, arbitrage. Ces rôles sont joués par la plupart des gouvernements provinciaux. Celui de la consultation est joué surtout auprès des petites municipalités, étant donné la compétence nouvellement acquise des administrateurs municipaux dans les grandes unités. Lorsqu'on a recours à l'arbitrage, la province ou les municipalités font habituellement appel à un tiers ou à un organisme désintéressé.

Législation. La province doit fournir, à tout le moins, un cadre législatif afin que des décisions importantes puissent être prises par le ministre, le sous-ministre, une commission provinciale ou les municipalités elles-mêmes. Ce cadre doit être tenu à jour. La voie législative peut être la meilleure façon de régler les questions importantes qui demeurent non résolues.

PARTIE V
CONCLUSIONS

Comparaisons

Une façon d'évaluer le regroupement et ses solutions de rechange consiste à faire des comparaisons à la lumière d'objectifs précis. Sont donc repris ci-dessous, en plus détaillés, les objectifs présentés à la section intitulée **Les raisons en faveur du regroupement**, dans la **Partie II**.

Objectif 1. *L'aménagement régional* peut assurément être confié à une commission d'aménagement régional comme en Alberta. On peut remettre en question non pas la qualité de l'aménagement mais la validité d'un aménagement sans mise en oeuvre. Et pourtant, l'aménagement avec mise en oeuvre couvre à peu près tout ce qui importe en matière d'administration locale et constitue, par conséquent, une forme d'administration en soi. Si, par contre, on ne vise que l'aménagement régional, la commission est une solution de rechange. À Edmonton, Calgary et Vancouver (par le biais du district régional du Grand Vancouver), l'aménagement régional a mûri au point d'exercer une influence considérable sur les personnes qui ont le pouvoir de mettre en oeuvre les plans proposés.

Objectif 2. *La promotion et le développement économique régional* peuvent être confiés, dans la mesure où les municipalités sont concernées, à une commission distincte comme dans le cas de la région de Moncton. En raison des négociations avec le secteur privé et du besoin de confidentialité, cette solution vaut beaucoup mieux que de laisser des municipalités séparées se disputer une même base économique. Il reste à savoir si cette solution peut répondre aux besoins en matière de contrôle public, de reddition des comptes et d'intégration globale des politiques.

Objectif 3. *L'équité* est un puissant cri de ralliement des années 90. Lorsqu'une municipalité a une solide assiette fiscale à caractère commercial ou industriel et que les municipalités voisines n'en ont pas, on essaie souvent de les regrouper. Comme l'a proposé l'Alberta Local Authorities Board, ces écarts peuvent être comblés au moyen d'ententes de partage des recettes entre les municipalités, chose qui, en temps normal, n'est possible que par le biais d'une ordonnance de négociation ou d'arbitrage comme dans le cas de Fort Saskatchewan et du secteur des raffineries.

Une autre possibilité est l'attribution de subventions importantes, en particulier des subventions de péréquation de la province. Cette solution était courante au cours des années 70, mais les déficits provinciaux peuvent rendre la chose impossible de nos jours. Une troisième solution est le regroupement des collectivités pauvres et prospères de sorte que la péréquation se fasse localement. Cette solution a été tantôt fructueuse, tantôt infructueuse à Terre-Neuve.

Objectif 4. *L'intérêt communautaire.* Une collectivité locale sous-municipale peut parvenir à répondre à ses besoins particuliers comme il est indiqué à la rubrique intitulée "Les sous-unités communautaires" (Les solutions de rechange au regroupement, Partie II).

Objectif 5. *Des économies d'échelle* peuvent être réalisées par le biais de regroupements, d'ententes ou d'organismes de services régionaux ou d'un palier supérieur solide. Même si des ententes intermunicipales peuvent, dans certains cas, donner lieu à des économies d'échelle, certaines personnes voient le regroupement comme un moyen plus direct et plus efficace d'arriver aux mêmes fins. Le regroupement de municipalités ou l'établissement d'un palier supérieur fort, peut couper court aux luttes prolongées concernant les modalités et les coûts des ententes intermunicipales.

Objectif 6. *La protection de l'environnement*, en particulier le traitement et l'élimination des eaux usées et la gestion des déchets solides, peut être plus facile à assurer si elle est confiée à un organisme régional, dont les membres ont à cœur de résoudre les problèmes environnementaux. Par ailleurs, il s'agit là de fonctions qui relèvent depuis longtemps des municipalités et qui doivent être intégrées à d'autres questions d'orientation et d'administration. (À Halifax, un organisme du Social Planning Department (ministère de la Planification sociale) exploite un centre de recyclage pour la région métropolitaine, ce qui procure du travail aux assistés sociaux et permet de commercialiser les articles recyclables.)

Objectif 7. *La viabilité* de nombreuses petites municipalités qui sont témoins d'un sérieux déclin économique est une grande source de préoccupation. Elles ont besoin d'aide pour survivre. Mais le gouvernement provincial est seul à pouvoir les secourir. Si elles font partie d'un programme de regroupement, la province peut réduire sa responsabilité à leur égard au fur et à mesure que leur administration locale devient plus viable.

Objectif 8. *Le démêlement des rôles* vise à simplifier et à éclaircir les fonctions, d'une part pour réduire les frictions intergouvernementales et, d'autre part, pour améliorer la reddition des comptes. Si la province devait assumer les fonctions qui ne sont pas strictement locales et qui sont parfois désignées comme services axés sur les personnes, le rôle de l'administration locale en serait réduit, comme cela s'est produit lorsque le Nouveau-Brunswick a réussi à redéfinir les rôles au cours des années 60. Les municipalités peuvent s'attendre à de meilleures conditions financières de la province une fois les rôles démêlés. Toutefois, compte tenu de la situation financière des provinces, le démêlement des rôles n'aura pas beaucoup d'effet à cet égard, si effet il y a.

Objectif 9. *Un conflit intermunicipal* peut généralement être réglé, comme c'est le cas au Canada, par des négociations directes, par l'intervention d'une commission provinciale et, parfois, par la médiation ou l'arbitrage. Toutefois, les conflits prolongés ou chroniques entre municipalités voisines peuvent également être réglés au moyen de regroupements, auquel cas les différends sont résolus sur la scène politique municipale, dans les chambres de commerce et, en dernier recours, lors d'élections municipales. De cette façon, les règles sont au moins claires.

Objectif 10. Si l'objectif consiste en la *réduction du nombre de municipalités*, il semble évident qu'une forme quelconque de regroupement est la seule façon d'y arriver.

Objectif 11. *Le renforcement de l'administration locale* fait souvent partie de la rhétorique provinciale et municipale. Dans notre questionnaire, cinq provinces ont dit qu'il s'agissait là d'un objectif valable (sans toutefois s'entendre sur les façons de l'atteindre), quatre ont dit que cela était possible par le biais de regroupements et quatre autres, que cela était possible par d'autres moyens.

Il serait raisonnable que la Colombie-Britannique dise que ses administrations locales sont fortes parce que le système est souple. Pour sa part, l'Ontario pourrait dire que ses administrations régionales sont fortes parce que le palier supérieur a les fonctions et les pouvoirs nécessaires pour bien s'acquitter de l'aménagement régional et de la prestation des services. Le Manitoba pourrait dire que Winnipeg a le territoire, les fonctions et les pouvoirs qu'il lui faut pour effectuer tout le travail sans partager des fonctions avec un autre niveau d'administration locale.

La plupart des administrations locales diraient qu'elles seraient plus fortes si leur base financière était meilleure. La capacité et l'efficacité semblent être les facteurs déterminants. Il est incroyable qu'on puisse penser renforcer une administration locale par la fragmentation soutenue de son territoire, de ses fonctions ou de ses compétences.

Objectif 12. L'objectif peut être multiple, combinant *efficacité, économie et réduction des coûts*, tout en composant avec les contraintes financières (tant provinciales que locales). Bien que le bon rendement ne puisse être garanti d'une façon absolue, compte tenu de la faiblesse humaine, il semble que cet objectif serait plus facile à atteindre dans une municipalité unique, coordonnée et bien gérée, située dans une région urbaine.

Les municipalités rurales peuvent probablement mieux se tirer d'affaire grâce à des ententes intermunicipales ou, encore, dans le cadre des municipalités régionales de comté du Québec ou des districts régionaux de la Colombie-Britannique.

Objectif 13. *La planification stratégique* peut être accomplie soit dans une région unifiée, soit dans un territoire intergouvernemental fragmenté. Elle est toutefois plus simple, plus expéditive et moins coûteuse dans une région unifiée.

Objectif 14. *La réduction des desseins provinciaux*, y compris la simplification des relations provinciales-municipales, n'est possible que par le biais du regroupement.

Objectif 15. *La reddition des comptes* est essentielle à l'autonomie administrative locale. Pour l'évaluer, il faut se poser deux questions. Rendre compte de quoi? Et rendre compte à qui? Six provinces sur neuf ont dit, dans leur questionnaire, que la reddition des comptes en vaut la peine; deux, par le biais de regroupements et six, par d'autres moyens.

Il se peut que les provinces pensent que les municipalités doivent rendre compte aux ministères des Affaires municipales, alors que les administrateurs municipaux préfèrent rendre compte à leur propre électeurat. C'est là une dualité qu'il faut respecter.

Pour une administration qui a la capacité de répondre aux besoins communautaires en matière d'aménagement et de services, à des taux d'imposition abordables, l'obligation de rendre compte de son rendement en est une qui veut dire quelque chose. La responsabilité à l'égard du fonctionnement d'une petite municipalité parmi de nombreuses autres à l'intérieur d'une même région métropolitaine est presque illusoire.

Dans les secteurs ruraux, la situation est fort différente. Étant donné que les fonctions administratives locales sont très onéreuses, un mode de fonctionnement plus détendu, plus confiant et plus informel pourrait bien être ce qu'il y a de plus efficace, même si ce n'est pas toujours ce qu'il y a de plus efficient. Dans un endroit où tout le monde se connaît, des

obligations redditionnelles informelles peuvent être très efficaces.

Dans notre enquête auprès des provinces, nous avons demandé aux répondants d'évaluer la reddition des comptes à l'égard de l'aménagement régional et de la prestation des services régionaux à l'extérieur des administrations du deuxième palier. Deux provinces ont dit qu'elle était efficace et huit qu'elle était partiellement efficace. Aucune province ne l'a considérée inefficace.

Le grand problème en ce qui a trait à la reddition des comptes dans les organismes intergouvernementaux ou à vocation spécifique (et de nombreux organismes intermunicipaux appartiennent aux deux) tient de ce qu'il est difficile d'obliger des employés permanents à temps plein de rendre des comptes à des politiciens temporaires à temps partiel. Le personnel devient trop puissant et perturbe ainsi l'espèce d'équilibre qu'une vraie reddition des comptes exige.

De plus, les conseils locaux ont beaucoup de mal à obliger les représentants de leurs organismes régionaux à vocation spécifique à rendre des comptes. Même les budgets de ces organismes sont parfois adoptés sans qu'on essaie de les modifier parce qu'il est difficile d'amener toutes les municipalités membres à s'entendre.

Conclusions générales

1. Les solutions durables aux problèmes ayant trait aux structures municipales des secteurs où une croissance urbaine est récente ou prévue comportent la modification des limites territoriales.

2. Les structures mises en place il y a un siècle ne conviennent pas au monde actuel.

3. L'administration locale est un élément important de notre démocratie politique sur laquelle reposent nos libertés. Pour être démocratique, une municipalité doit avoir suffisamment de pouvoirs et de ressources pour être en mesure de répondre aux besoins collectifs d'une manière que le public peut comprendre. En d'autres mots, une municipalité doit être responsable de quelque chose.

4. Une administration locale a l'avantage de permettre aux collectivités locales de prendre des décisions qui correspondent à leurs besoins propres plutôt qu'à des normes établies par la province. Cela maintient la diversité entre les collectivités, ce qui est, en soi, une valeur démocratique importante.

5. Il incombe aux gouvernements provinciaux de déterminer le cadre général de fonctionnement des municipalités et, éventuellement, les limites territoriales. Mais il est bon qu'ils soient ouverts à la consultation.

6. Un gouvernement provincial devrait faire preuve de souplesse lorsqu'il cherche à répondre aux besoins de ses différentes régions.

7. Chaque province a des pratiques qui peuvent servir de leçon aux autres. Les méthodes les plus souples et les plus novatrices que nous ayons observées dans notre étude sont celles de la Colombie-Britannique où les districts régionaux ne cessent d'évoluer et du Québec où les municipalités régionales de comté se sont développées au fur et à mesure que des décisions provinciales et municipales communes ont été prises dans des délais précis et selon des choix clairs.

8. Les quatre provinces de l'Ouest semblent avoir moins de problèmes de regroupement que celles de l'Est. La Colombie-Britannique a su les éviter en mettant en place un système qui rend les regroupements inutiles sur la majeure partie de son territoire. Sa politique de ne pas imposer des regroupements contre la volonté des citoyens des régions touchées diminue les conflits avec les municipalités.

9. L'Alberta dispose d'une gamme impressionnante d'instruments lui permettant de faire face à la croissance urbaine. Pour réduire le besoin d'annexions, la province s'est dotée d'un système complexe pour l'approbation des annexions et pour l'utilisation des organismes de services régionaux, des commissions d'aménagement régional et des programmes de partage de revenus.

10. La Saskatchewan est fortement agricole et a souffert d'une faible économie. Elle a réussi à répondre aux besoins en matière de croissance urbaine sans trop de controverse. Au Manitoba, la nécessité de changer s'est concentrée sur Winnipeg qui a bénéficié de ce que la province était disposée à innover.

11. À quelques exceptions près, les provinces des Prairies sont parvenues à garder chacun de leurs secteurs urbains sous la compétence d'une seule municipalité à un palier. La formule d'unification rend l'administration municipale plus facile à comprendre et, par conséquent, plus responsable envers les citoyens.

12. Terre-Neuve a agi; la Nouvelle-Écosse a commencé à agir; le Nouveau-Brunswick sonde le terrain en mettant de l'avant des options aux fins de discussion; et l'Île-du-Prince-Édouard semble vouloir attendre de voir comment les choses se passent ailleurs avant de faire son choix. Dans les provinces de l'Atlantique, des réformes s'imposent en raison des difficultés économiques et financières de la région.

13. Dans le Centre du Canada, où il y a davantage de régions métropolitaines, le Québec et l'Ontario semblent venir à bout des problèmes structurels qui accompagnent la croissance urbaine. La situation est toutefois à surveiller de près dans les trois principales métropoles canadiennes où la lutte ne fait que commencer.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

POST-SCRIPTUM

À ceux qui sont déçus de ne pas avoir trouvé dans ces pages un remède à tous les maux municipaux, j'espère avoir expliqué pourquoi un tel remède n'existe pas. Le mieux qu'on puisse faire est de tirer quelques conclusions générales.

Les gouvernements provinciaux, qui hésitent à prendre le leadership, peuvent être impressionnés, comme moi, par le modèle québécois : un compromis ingénieux entre l'imposition et l'acceptation de l'approche du "par consentement seulement" de la Colombie-Britannique.

Quiconque est en quête d'économies immédiates ne les trouvera pas dans ce rapport. Je soutiens que, comparativement à ce que l'avenir peut avoir en réserve, la modification des structures peut conduire à des économies futures.

À l'heure actuelle, certaines municipalités sont tout simplement trop faibles pour survivre par elles-mêmes. Je ne vois pas pourquoi on devrait attendre pour les fusionner avec d'autres, plus fortes.

BIBLIOGRAPHIE

Généralités

- Feldman, Lionel D. éd. Politics and Government of Urban Canada, 4e éd. (Toronto: Methuen, 1981).
- Higgins, Donald J.H. Local and Urban Politics in Canada (Toronto: Gage, 1986).
- _____ "The Process of Reorganizing Local Government in Canada", Canadian Journal of Political Science (juin 1986).
- Koven, Steven G. et Don F. Hadwiger, "Consolidation of Rural Service Delivery", Public Productivity & Management Review (printemps 1992).
- Ostrom, Vincent, Robert Bish et Elinor Ostrom, Local Government in the United States (San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1988).
- Reese, Laura A. "Local Economic Development Practices in Ontario", Canadian Public Administration (été 1992).
- _____ Annexation and Amalgamation Procedures (rapport préparé pour un groupe de travail de la Nouvelle-Écosse, janvier 1989).
- Richman, Roger, "Formal Mediation in Intergovernmental Disputes: Municipal Annexation Negotiations in Virginia", Public Administration Review (juillet/août 1985).
- Sancton, Andrew, La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975 (Toronto: ICURR Press, 1991).
- Skaburskis, A., "Goals for Restructuring Local Government Boundaries: Canadian Lessons", Environment and Planning C: Government and Policy (1992, vol. 10, no 2).
- Tindal, C.R. et S. Nobes Tindal, Local Government in Canada, 3e éd. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1990).

Alberta

- Alberta, Alberta Planning Board, Revised Guidelines for Regional Plan Preparation and Review (1982).
- Alberta, Department of Municipal Affairs, A Guide to Land Use Planning in Alberta (1991).
- _____ "Municipal Councillor", revue bimestrielle (mars/avril 1990 et mai/juin 1991).
- _____ The Minister's Council on Local Development (1990).
- _____ Rural Industrial Land Use Some Policy Guidelines for the 1980's (1981).
- Alberta, Local Authorities Board, City of Fort Saskatchewan and County of Strathcona Annexation Applications Board Orders and Report (octobre 1990).
- Alberta, Municipal Statutes Review Committee, Annexation (document spécial, 1990).
- _____ Alberta, Municipal Statutes Review Committee, Municipal Government in Alberta - A Municipal Government Act for the 21st Century (mars 1991).
- Ashton, William et James Lightbody, "Reforming Alberta's Municipalities: Possibilities and Parameters", Canadian Public Administration (hiver 1990).
- Brown, Miller et Simpkins, "The City of Calgary's Comprehensive Annexation", Alberta and Northwest Territories Journal of Planning Practice (hiver 1989).
- Edmonton Metropolitan Regional Planning Commission (EMRPC), An Introduction to the Role of the EMRPC (1984).
- _____ Edmonton Metropolitan Regional Plan (octobre 1991).
- _____ EMRPC 1990-91 Annual Report.
- _____ MetroPlan: Growth Management Discussion Paper, The Need for Partnership (février 1992).
- _____ MetroPlan: Role and Scope of the Regional Plan (février 1992).
- Feldman, Lionel D., "Tribunals, Politics, and the Public Interest: The Edmonton Annexation Case - A Response", Canadian Public Policy (été 1982).
- Masson, Jack, Alberta's Local Governments and Their Politics, (Edmonton: Pica Pica, 1985).

- Plunkett et Lightbody, "Tribunals, Politics, and the Public Interest: The Edmonton Annexation Case, Canadian Public Policy (printemps 1982).
- Simpson et Baldwin, Joint Municipal Planning in the Peace River Region, (Occasional Paper No. 11, 1983, Ryerson Polytechnical Institute: Department of Urban and Regional Planning).
- Steil, John K., "Annexation Criteria in Alberta", Alberta and Northwest Territories Journal of Planning Practice (hiver 1988).

Lois de l'Alberta

County Act

Crowsnest Pass Municipal Unification Act

Improvement Districts Act

Regional Municipal Services Act

Special Areas Act

Municipal Government Act 1992 Bill 51, a New Municipal Government Act for Albertan (guide de travail 1992).

Colombie-Britannique

- Bish, Robert L, Local Government in British Columbia, 2e éd., (Richmond, B.C.: UBCM 1990).
- British Columbia, Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Housing. A New Foundation for Regional Government Bulletin (divers sujets traités dans les numéros de juillet 1989, janvier 1990, mars 1990, août 1990).
- _____ Guidelines for Restructure Study Grants (août 1987).
- _____ Guidelines for Restructure Assistance Per Capital Grants under the Revenue Sharing Program (décembre 1990).
- _____ Incorporation of a Municipality: The Restructuring Process (juin 1989).
- _____ Local Government Restructure Assistance from the Ministry of Municipal Affairs: A Program Description (rév. février 1987).
- _____ Local Government Restructure Assistance from the Ministry of Transportation and Highways (janvier 1987).
- _____ Local Government Restructure Program - An Overview (avril 1991).
- _____ Memorandum of Understanding, Greater Vernon Water Commission (mai 1992).
- _____ New Municipalities Implementation Workshop Synopsis (août 1991).
- _____ Statistics Relating to Regional and Municipal Governments in British Columbia 1990 (Victoria: Queens Printer for B.C., 1991).
- Capital Regional District, Municipal Services Department 1991 Annual Report.
- Greater Vancouver Regional District, Creating Our Future: Steps to a More Livable Region (1990).
- _____ Regional Choices 1 Creating Our Future: The Livable Region Strategic Plan (mai 1992).
- _____ The Regional Role in Transportation and Land Use Planning in the Lower Mainland (1991).
- Price Waterhouse, Abbotsford and Matsqui Report on Amalgamation Review (octobre 1990).
- University of British Columbia, Centre for Human Settlements, Conveying Our Future (actes de l'atelier d'orientation sur l'administration régionale dans la région pacifique du Fraser, 1992).
- Union of B.C. Municipalities (UBCM), Municipal Officers' Association of B.C. (MOA), Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Housing (MARH), Local Government in British Columbia.
- _____ NEWS (février 1992).
- UEL Restructure Committee, University Endowment Lands Restructure Study, (1990).

Lois de la Colombie-Britannique
Municipal Act

Règlements de la Colombie-Britannique
Revenue Sharing Act Regulations (février 1977).

Île-du-Prince-Édouard

Î.-P.-É., Department of Community and Cultural Affairs (CCA), Towards a Fair and Affordable Program of Municipal Grants (1986).

_____ Municipal Study Report (préparé par Smith Green & Associates, 1991).

Î.-P.-É., Royal Commission on the Land, Report (1990).

Novack, Jack, éd., A Guide to Local Government in Prince Edward Island, 2e éd. (Halifax: Maritime Municipal Training and Development Board, 1990).

Manitoba

Manitoba, Proposals for Urban Reorganization in the Greater Winnipeg Area (livre blanc, 1970).

_____ Report and Recommendations, Committee of Review, City of Winnipeg Act, 1976 (le rapport Taraska).

_____ City of Winnipeg Act Review Committee Final Report 1986 (le rapport Cherniak).

Lois du Manitoba

Modifications à la Loi sur la ville de Winnipeg (novembre et décembre 1989, juillet 1991, avril 1992).

Nouveau-Brunswick

d'Entremont, Harley et Patrick Robardet, "More Reform in New Brunswick: Rural Municipalities", Canadian Public Administration (automne 1977).

Nouveau-Brunswick, Rapport du Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalité (1976).

_____ Local Government in New Brunswick (1974).

_____ Inventory of Specific Purpose Regional Agencies in the Greater Moncton Area (1992).

Ready, Chris, "Greater Moncton: At The Edge of Transition", The Boardroom Files, Winter 1991/92 (Halifax, Maritime Municipal Training and Development Board).

Nouvelle-Écosse

Antoft, Kell, éd., A Guide to Local Government in Nova Scotia, 2e éd. (Halifax: Henson College, Dalhousie University, 1984) (Une troisième édition doit sortir au début de 1993).

Cape Breton Joint Expenditure Board, Submission to the Minister of Municipal Affairs re Incorporation of Regional Authority (mai 1990).

- Nouvelle-Écosse, Department of Municipal Affairs (MA), Annual Report of Municipal Statistics (1990).
- _____ Cape Breton Authority Act (version préliminaire, septembre 1991).
- _____ A Financial Impact Analysis - Sackville (octobre 1987).
- _____ A Financial Impact Analysis - Eastern Passage (mai 1990).
- _____ A Financial Impact Analysis - Eastern Passage Phase II Report (Eastern Passage/Dartmouth, février 1991).
- _____ A Guide to Retail Commercial Development Planning in Nova Scotia (novembre 1987).
- Nova Scotia Municipal Board, Decision in the matter of Three Appeals under the Shopping Centre Development Act 1989 from a decision of the Council of the Municipality of the County of Antigonish (22 mai 1992).
- Task Force Report on Local Government, Report to the Government of Nova Scotia (avril 1992).

Lois de la Nouvelle-Écosse

Towns Act

Municipal Act

Metropolitan Authority Act

Halifax County Charter

Village Services Act

Rural Fire District Act



Ontario

- Association of Conservation Authorities of Ontario, Annual report.
- Le Droit, "Les lignes de combat sont dressées - La fusion municipale dans Ottawa-Carleton" (23 mai 1992).
- Montgomery, Byron, Annexation and Restructuring in Sarnia-Lambton (London: Local Government Case Studies No. 4, Department of Political Science, UWO 1990).
- Ontario, Commission on Planning and Development Reform in Ontario, New Planning News (périodique diffusé par la commission Sewell, à compter de septembre 1991).
- Ontario, ministère des Affaires municipales (MA), A Guide to the Municipal Boundary Negotiations Act.
- _____ An Act respecting the Amalgamation of certain Municipalities in the County of Simcoe (1990).
- _____ An Act respecting the Amalgamation of the City of Sarnia and the Town of Clearwater and the Addition of the Amalgamated City to the County of Lambton (1989).
- _____ An Act respecting the City of Brantford, The Township of Brantford and the County of Brant (cette loi de 1980 reflète le résultat du projet-pilote qui a conduit à l'adoption de la Loi sur les négociations de limites municipales).
- _____ Bruce County Study Committee, Final report (1991).
- _____ Co-opportunity Success Through Co-operative Independence (rapport de l'arbitre de la région du Grand Toronto, avril 1992).
- _____ County Government in Ontario (1989).
- _____ County of Peterborough Advisory Committee on County Government, Final Report (1991).
- _____ County of Victoria Steering Committee on County Government Final Report (1991).
- _____ Draft Bill An Act respecting the Restructuring of the County of Simcoe (août 1992).
- _____ Draft Report for Public Consultation, Vol. I and II (comité d'étude du comté de Simcoe, mai 1991).
- _____ Final report (comité d'étude du comté de Simcoe, juin 1991).
- _____ Guide de la Loi sur les négociations de limites municipales.
- _____ Legislation Compendium, County of Simcoe Act, 1992.
- _____ Loi sur les négociations de limites municipales (1981).
- _____ Minister's Advisory Committee on the Area North of Sault Ste. Marie, Report (1991).
- _____ Minister Supports Arbitrator's Report to End 11-Year Boundary Dispute in London/Middlesex Area (communiqué, 3 avril 1992).

- Ontario, ministère des Affaires municipales (MA), Minister's Update on Simcoe County Study Committee. Municipal Directory (publication annuelle).
- _____ Report 1991 (Minister's Advisory Committee on the Area North of Sault Ste. Marie).
- _____ Report of the Advisory Committee on County Government (1987).
- _____ Report of the Advisory Committee to the Minister of Municipal Affairs on the Provincial-Municipal Financial Relationship (le rapport Hopcroft, 1991).
- _____ Report of the South Simcoe Local Government Study (1989).
- _____ The Way Ahead Wellington County Study Final Report (1990-1991).
- _____ Toward an ideal County (1990).
- _____ What If... (document publié par le comité d'étude du comté de Simcoe, aux fins de discussion publique, en août 1990).
- Ville de London, London/Middlesex Transition (rapport au conseil municipal, 7 mai 1992).

Remarque : Les études précédentes sur les comtés ont été publiées par les comités d'étude au nom des conseils de comté, même si elles ont fait l'objet de subventions provinciales.

- Ontario, ministère des Ressources naturelles, Conservation Areas Guide.
- Ontario, Greater Toronto Area (GTA), GTA - The Challenge of our Future (document de travail, 1992).
- _____ GTA Milestones.
- _____ GTA 2021, Public Involvement and Commitment Building Process (1992).
- _____ Strategic Action Plan Process (1992).
- _____ Perspectives (vol. 1, no 1, juillet 1992).
- _____ Options for a Greater Toronto Area Greenlands Strategy 1990.
- Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC), Response to the Phase II Bartlett Report - Functions and Finances (1989).
- _____ Corporate Update (1992).
- _____ Strategic Perspectives (1991).
- Ontario Urban Development Institute (UDI), The GTA, the Myth and the Master (juin 1992).

Lois de l'Ontario

Conservation Authorities Act (ministère des Ressources naturelles).



- Québec, ministère des Affaires municipales, Québec, Extrait du Répertoire des municipalités du Québec 1991. Évolution des structures municipales dans l'Outaouais (Tableau 1969-1990).
- _____ Guide de procédure pour la présentation d'une demande commune de regroupement au gouvernement (1991).
- _____ Informations générales sur les différents aspects du regroupement de territoires de municipalités locales (1991).
- _____ Intervention des MRC dans le champ des services municipaux (tableau donnant des informations sur les activités municipales réalisées par les MRC, 1990).
- _____ Le monde municipal à l'heure de 1992 (par Claude Ryan, ministre des Affaires municipales. Allocution prononcée à la séance d'ouverture du 71e congrès annuel de l'Union des municipalités du Québec, le 2 avril 1992).
- _____ Les structures municipales et la dispensation de services (document de travail pour la réunion des sous-ministres des Affaires municipales, 1989).

- Québec, ministère des Affaires municipales, Québec, Les structures municipales de l'Outaouais, des hypothèses pour (1990).
- _____ Municipal Structures in Canada (document préparé pour la conférence des ministres des Affaires municipales, 1989).
- _____ Projet de regroupement d'Aylmer, Gatineau et Hull (document d'information, 1991).
- _____ Projet de regroupement des villes de Hull, Aylmer et Gatineau, Impact fiscal du regroupement (1990).
- _____ Rapport de consultation sur des structures municipales de l'Outaouais (par Jeremie Giles, 1990).
- _____ The Future of the RCMs (texte anglais résumant les principales modifications faites à la Loi sur l'aménagement en 1987 pour donner plus de pouvoirs aux MRC et changer le poids décisionnel des municipalités).
- _____ Projet de regroupement des villes de Lévis et de Lauzon (1989).
- _____ Résumé du dossier : regroupement des villes de Rouyn et de Noranda.
- _____ Projet de restructuration des municipalités de Sorel et de Saint-Pierre-de-Sorel (1991).
- _____ Création d'un Groupe de travail sur Montréal et sa région (1992).
- _____ Groupe de travail Montréal (note d'information, 1992).
- _____ Québec annonce la formation d'un groupe de travail sur Montréal et sa région (communiqué, 2 avril 1992).
- _____ Vers un nouvel équilibre : partage des responsabilités Québec-Municipalités (1990).
- Chabot, Raymond, Martin, Paré & Cie, Étude organisationnelle du regroupement des municipalités de Aylmer-Gatineau-Hull (rapport préparé pour les trois villes, 1991).
- Québec, Groupe de travail sur Montréal, Rapport provisoire (janvier 1993).
- Le Droit, articles divers concernant le référendum d'Aylmer, Gatineau et Hull.
- Letartre, Pierre, "Coopération et concurrence intermunicipales au Québec", Revue française de finances publiques (no 34, 1991, Paris).
- Parapluie du Oui (document d'information référendaire diffusé par le Comité du Oui, présidé par le professeur de droit, Viateur Bergeron, 1991).
- Union des municipalités du Québec, Notre force collective 1992-1993 (rapport annuel de 1991 compris).

Lois du Québec

- Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (base législative des municipalités régionales de comté.***
- Loi modifiant la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, la Loi sur les cités et villes et le Code municipal du Québec (modifications de 1987 aux MRC, projet de loi 88).***
- Loi 88 (texte français expliquant en détail les modifications apportées à la Loi 88).***
- Loi sur l'organisation territoriale municipale (projet de loi 7, modifications supplémentaires aux MRC, 1988).***
- Loi visant le regroupement des villes de Baie-Comeau et de Hauterive (1982).***
- Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais (loi adoptée en 1969 pour la création de la CRO, dans les deux langues officielles, avec notes explicatives.***
- Loi visant la modification de la Loi sur la Communauté régionale de l'Outaouais (projet de loi 28, 1983).***
- Loi sur les villes de Rouyn et de Noranda (1985).***

Saskatchewan

- Saskatchewan Urban Municipalities Association, Saskatchewan Association of Rural Municipalities, Saskatchewan School Trustees Association, Vision 2000, Financing Local Governments and Economic Development in the Year 2000 (actes du symposium, novembre 1991).

Terre-Neuve

- Boswell, Peter, Legislative Reform in Newfoundland: The Case of Municipal Government (allocution présentée devant l'Atlantic Provinces Political Studies Association, 1977).
- _____ Recent Structural Changes in Newfoundland Local Government (allocution présentée devant la Canadian Political Science Association, 1984).
- _____ "Too Many Municipalities and Not Enough Money" et autres articles publiés dans The Evening Telegram de St. John's, entre juin 1989 et mai 1991.
- Smith, Doug "Some Key Municipal Issues in Newfoundland and Labrador", The Boardroom Files, Winter 1991/92 (Halifax: Maritime Municipal Training and Development Board).
- Terre-Neuve, Department of Municipal and Provincial Affairs (MPA), Circular to Municipalities - Grants and Subsidies (mai 1991).
- _____ Municipal Consolidation Program (1989 07 11).
- _____ Municipalities Date of Incorporation 1921-1979.
- _____ Municipal Directory (1992).
- _____ Notice of Motion in the House by the Minister of Municipal and Provincial Affairs (14 mai 1991), relativement au dépôt de la loi sur le nord-est de la péninsule d'Avalon, adoptée par la Chambre le 24 mai 1991).
- _____ Part I - History (historique écrit en 1986 sur la St. John's Metropolitan Area Board, auteur inconnu).
- _____ Planning for the Future - Consolidation of Municipalities Within the Northeast Avalon (juillet 1990, rapport de faisabilité).
- _____ Proposals for Municipal Reorganization in the Northeast Avalon Peninsula (février 1990).
- _____ Proposed Consolidations (12 septembre 1989).
- _____ Statement by the Minister of Municipal and Provincial Affairs on Municipal Consolidation (juin 1989).
- _____ Statement to Mayors of the Northeast Avalon Region by Municipal and Provincial Affairs (14 mai 1991).
- _____ The Amalgamation of Appleton and Glenwood (rapport de faisabilité, 1990).
- _____ The Amalgamation of Grand Falls and Windsor (rapport de faisabilité, 1990).
- _____ The Amalgamation of Irishtown, Hughes Brook, Summerside, Meadows, and Gillams (rapport de faisabilité, 1990).
- _____ The Proposed Amalgamation of the Towns of Tilton and Spaniard's Bay (rapport de faisabilité, 1989).
- Ville de St. John's, Position Paper Regarding Amalgamation in the Northeast Avalon Peninsula (document préparé par Porter Dillon, 1990-1991).
- Ville de Paradise, An Investigation into the Provincial Government's Amalgamation Proposal from the Perspective of the Town of Paradise (document préparé par Wade Locke, université Memorial, 1990).

Lois de Terre-Neuve

The Municipal Act.

Municipal Authorities Amendment Act, 1991 (An Act to Facilitate Amalgamation of Certain Municipal Authorities and Municipal Services in Relation to the Northeast Avalon Region).

Regional Services Boards Act, 1990.

Règlements de Terre-Neuve

The Municipalities Feasibility Reports Regulations, 1980.