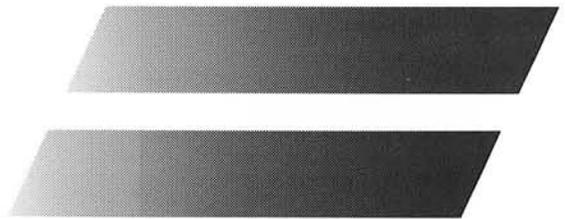
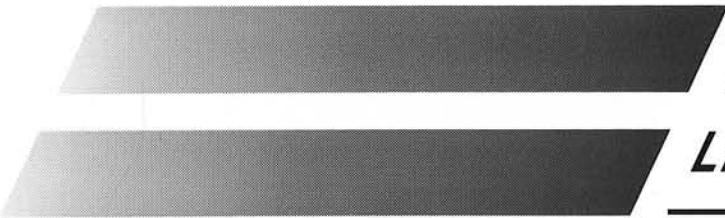


La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975

par Andrew Sancton



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



ICURR PRESS 
LES PRESSES DU CIRUR

LA RÉORGANISATION DU GOUVERNEMENT LOCAL AU CANADA DEPUIS 1975

par

Andrew Sancton

rédigé pour le compte du

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

ICURR
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

Publié par **les Presses du CIRUR**
Bureau 301, 150, avenue Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8

Première édition: avril 1991
Tous droits réservés © **Les Presses du CIRUR** 1991
Reproduction interdite

ISBN 1-895469-03-1



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

Ce document ne peut être reproduit en totalité ou en partie sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Les idées exprimées ici ne traduisent pas nécessairement celles du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales; elles n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.

Le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales est heureux de vous présenter ce rapport intitulé La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975 rédigé par Andrew Sancton de l'université Western Ontario. Toute la question des structures de gouvernement local en est une qui revêt une grande importance pour le Comité et pour ses membres. Les pressions entraînées par les tendances urbaines actuelles et par l'augmentation rapide des coûts des services à la communauté continueront de faire de ce thème un des sujets réguliers des activités de recherche du CIRUR.

Andrew Sancton est le directeur du Programme d'administration municipale, Département des sciences politiques, Université de Western Ontario. Ce programme constitue le seul cours sur le gouvernement local au Canada anglais menant à une maîtrise en administration publique (MAP). Il s'agit d'un cours annuel à internat de 6 semaines destiné aux administrateurs du gouvernement local à la fin duquel on obtient un diplôme en administration publique, d'un cours annuel de 4 jours intitulé "Taking charge" sans crédit destiné aux élus municipaux, et aussi une suite de courtes monographies intitulée Case Studies in Local Government.

Le professeur Sancton fit ses études à l'Université Bishop à Lennoxville, (Québec), et à l'Université d'Oxford, Angleterre. Ses principaux ouvrages universitaires sont: Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics (Berkeley: University of California Press, 1975) et City Politics in Canada (Toronto: University of Toronto Press), le second rédigé en collaboration avec Warren Magnusson. De 1982 à 1986 il a été membre de la Commission fédérale sur les limites électorales en Ontario.

Au nom du CIRUR, je tiens à remercier l'auteur pour sa contribution.

Gilbert Héroux
Directeur général
Comité intergouvernemental de
recherches urbaines et régionales
Avril 1991

LA RÉORGANISATION DU GOUVERNEMENT LOCAL AU CANADA DEPUIS 1975*

En 1965, la Communauté urbaine de Toronto existait déjà depuis onze ans, et la Municipalité de l'agglomération de Winnipeg, depuis cinq. La structure plus faible du gouvernement urbain à deux paliers de Montréal avait plus de 40 ans, mais avait moins d'influence que les administrations plus récentes de Toronto et Winnipeg. À part ces trois villes, les gouvernements locaux étaient encore organisés selon le principe que les grandes agglomérations urbaines devaient être constituées en villes, et que celles-ci ne devaient pas avoir de grands rapports avec les comtés, les petites villes, les villages et les communautés avoisinants.

Dix ans plus tard, beaucoup avait changé. Les municipalités de la Communauté urbaine de Toronto avaient été fusionnées en six unités de palier inférieur au lieu de 12.¹ A ce moment-là, plusieurs autres grandes villes de l'Ontario, comme par exemple Ottawa, Hamilton, Kitchener, St. Catharines et Sudbury partageaient

*Ce rapport fut rédigé grâce à l'encouragement de Claude Françoise Marchand, à la collaboration de Byron Montgomery dans la recherche et grâce à la coopération des fonctionnaires de toutes les provinces et des territoires. Les premières pages font partie d'un essai qui doit paraître dans Canadian Cities in Transition, un ouvrage rédigé par Pierre Filion et Trudi Bunting, qui sera publié par The Oxford University Press.

¹Albert Rose, Governing Metropolitan Toronto: A Social and Political Analysis, 1953-1971 (Berkeley: University of California Press), chap. 7, p. 34.

le pouvoir municipal avec de nouvelles autorités régionales dont les limites s'étendaient loin dans la campagne.² Toutes les municipalités de l'agglomération de Winnipeg avaient été fusionnées pour constituer une "Unicité".³ Montréal et Québec faisaient alors partie des "communautés urbaines" à deux paliers et Hull était le centre d'une "communauté régionale".⁴ La Colombie-Britannique avait créé des "districts régionaux" partout dans la province⁵ et, au Nouveau-Brunswick, le système de gouvernement local avait subi une réforme si radicale qu'on le reconnaissait à peine.⁶

À l'époque, le Canada ne fut pas le seul pays à effectuer des modifications de structure importantes. Au début des années 70, la Grande-Bretagne établit de nouveaux systèmes de gouvernement local à deux paliers en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse;⁷ aux

²Stewart Fyfe, "Local Government Reform in Ontario", dans R. Charles Bryfogle et Ralph Krueger, rédacteurs, Urban Problems, éd. révisée (Toronto: Holt, Rinehart and Winston, 1975), p. 325-66.

³Meyer Brownstone et T.J. Plunkett, Metropolitan Winnipeg: Politics and Reform of Local Government (Berkeley: University of California Press, 1983).

⁴Louise Quesnel-Ouellet, "Canada: Quebec", dans Donald C. Rowat, rédactrice, International Handbook on Local Government Reorganization (Westport, Conn.: Greenwood Press 1980), p. 20-32.

⁵Paul Tennant et David Zirnhelt, "Metropolitan Government in Vancouver: The Strategy of Gentle Imposition" Canadian Public Administration 16 (1973), 124-38.

⁶Harley Louis d'Entremont, "A Comparative Analysis of the Policy Impacts of the Byrne and Graham Commissions", thèse de doctorat en sciences politiques non publiée, Université Western Ontario, 1985, chap. 4.

⁷Parmi un grand nombre de textes possibles, voir William Hampton, Local Government and Urban Politics (London: Longman, 1987), chap. 7.

États-Unis, les responsables de la politique urbaine créèrent des dizaines de nouveaux programmes fédéraux qui contournaient les gouvernements municipaux traditionnels et qui contribuèrent à la création de nouveaux conseils d'administration dans la plupart des grandes communautés urbaines;⁸ en France, le général de Gaulle démissionna de la présidence en 1969 à la suite de l'échec d'un référendum sur la réforme des régions.⁹

Le but principal du présent rapport est d'évaluer les arguments à l'appui de la réorganisation en profondeur du gouvernement local, telle qu'elle a été faite avant et durant les réformes des années 60 et 70. Après la description de l'impact de la croissance du néoconservatisme politique, la partie principale du rapport décrit cinq types de réformes affectant les gouvernements canadiens depuis 1975. La section finale porte sur l'examen des tendances et des caractéristiques de ces récentes modifications et présente des suggestions quant aux priorités futures.

Arguments à l'appui de la réorganisation du gouvernement local

L'attaque que déclenchèrent les responsables de la politique

⁸John J. Harrigan, Political Change in the Metropolis 3e éd. (Boston: Little Brown, 1985), p. 353-8.

⁹Pour un compte rendu des développements ultérieurs, voir Michel Fromont, "The New Division of Responsibilities between State, Regions and Departments in France", International Review of Administrative Science 53 (1987), 507-16.

au sein des démocraties occidentales contre les structures traditionnelles du gouvernement municipal eut trois raisons principales. En premier lieu, affirmèrent-ils, la présence d'une administration politique au niveau régional était nécessaire pour planifier l'expansion future autour des centres démographiques actuels, surtout dans les régions à croissance rapide. La conséquence principale de cette conviction est que, contrairement à la pratique antérieure, la ville et la campagne devaient être réunies, du moins aux fins d'aménagement.

En deuxième lieu, les mêmes responsables étaient de l'avis que des économies d'échelle considérables seraient réalisées grâce au déplacement des services assurés par les municipalités de palier inférieur vers le palier régional ou métropolitain ainsi que la fusion de ces municipalités soit dans des groupes plus grands, soit avec la région ou la communauté urbaine, afin que même les services à caractère local soient assurés par ces groupes. Un argument supplémentaire en faveur de cette conviction était qu'il fallait des administrateurs mieux formés au niveau municipal et que seulement des groupes relativement grands seraient en mesure de payer leurs salaires plus élevés.

En troisième lieu, un bon nombre de responsables de la politique dans ce domaine étaient persuadés que des groupes municipaux plus grands augmenteraient l'équité, du point de vue des charges fiscales relatives et aussi des niveaux des services. Les petites municipalités ayant tiré profit auparavant des zones commerciales et industrielles à haute densité productrices de

revenus devront partager à présent leur fortune. Les municipalités qui auraient été incapables de se permettre des installations de traitement des eaux d'égout hautement perfectionnées et de bonnes bibliothèques municipales, constateraient une amélioration quant à la qualité des services, peut-être même jusqu'au normes qui existent au sein de la communauté la mieux servie avec laquelle elles furent fusionnées.

Malheureusement, tous ces arguments comportaient des lacunes qui causèrent à leurs auteurs de nombreuses difficultés ¹⁰. La fusion de la ville et de la campagne créa de sérieux problèmes d'un côté comme de l'autre. Si la nouvelle région de la ville centrale se trouvait relativement puissante, comme par exemple dans le cas de la Communauté régionale de Hamilton-Wentworth, les zones périphériques avaient l'impression qu'un gouvernement régional efficace allait servir immanquablement l'intérêt de cette ville. Si le pouvoir politique des banlieues semblait plus puissant, (voir le cas de l'unicité de Winnipeg), alors la ville centrale avait l'impression que ses intérêts venaient toujours en second lieu, après les centres commerciaux de la banlieue ou les nouveaux lotissements résidentiels. Si les limites régionales s'étendaient trop loin dans la campagne, comme dans le cas de la Communauté régionale d'Ottawa-Carleton, alors la disparité des intérêts était encore plus évidente. Mais si ces limites suivaient de près les

¹⁰L.J. Sharpe, "The Failure of Local Government Modernization in Britain: A Critique of Functionalism", dans Lionel D. Feldman, rév., Politics and Government of Urban Canada, 4e éd. (Toronto, Methuen, 1981), p. 321-57.

grandes agglomérations urbaines, comme c'est le cas à présent dans la Communauté urbaine de Toronto, alors une véritable planification régionale devenait impossible.

Il n'est pas dans l'intention de l'auteur de suggérer l'existence d'une réponse claire et nette aux problèmes des frontières. Il s'agit de souligner tout simplement le fait qu'il n'existe pas de solution structurelle qui puisse atténuer les intérêts fondamentalement différents de la ville, la banlieue et la campagne; par conséquent, il est fort probable que la planification régionale démocratique soit très difficile en dépit de toute disposition structurelle. Le système communautaire traditionnel au Canada, au sein duquel la ville et la campagne sont séparées, comporte des problèmes manifestes. Toutefois, il possède aussi un certain degré de flexibilité naturelle, à savoir que les deux parties admettent l'inévitabilité des annexions, de temps à autre, de parcelles rurales à la ville pour fins de nouveaux développements urbains.

En Ontario, il ne se produit plus d'annexions dans les zones administrées par un gouvernement régional à deux paliers. Comme le niveau supérieur fournit l'infrastructure la plus importante, on considère que toutes les municipalités sont capables de soutenir au moins un développement urbain important. Mais qu'advient-il des limites des régions elles-mêmes? Depuis la création en Ontario du premier gouvernement régional, aucune d'entre elles n'a subi de modifications des limites extérieures. Les récentes commissions de révision auprès des gouvernements régionaux individuels ont reçu le

mandat exprès de ne pas envisager de modifications des frontières, soit relativement aux municipalités constituantes, soit à la région-même. Pendant ce temps, dans la zone du Golden Horseshoe aux alentours de Toronto, les questions de transport public dépassent entièrement les frontières régionales actuelles.¹¹ Ceci ne veut pas dire que tous les gouvernements régionaux dans cette zone devraient être fusionnés en un seul mais que la création d'un gouvernement régional n'est pas plus la solution définitive du problème des limites que ne l'est une seule annexion pour une certaine ville.

Les discussions au sujet de l'efficacité et de l'équité sont étroitement liées. Le peu de preuves qui existent concernant les coûts relatifs du gouvernement régional à deux paliers par rapport au système traditionnel nous laissent supposer qu'il n'y a pas de grande différence entre les deux.¹² Toutefois, cette constatation ne veut pas nécessairement dire qu'il n'y a pas d'économie d'échelle. Sans aucun doute, il y a des zones administrées par un gouvernement régional où des services se sont améliorés au point d'égaliser ceux des zones limitrophes (plus riches peut-être). De ce point de vue, les gains réalisés grâce à l'efficacité n'ont pas occasionné une réduction des coûts mais une hausse des niveaux de

¹¹Ontario, Ministry of Transportation, Crossing the Boundaries-Coordinating Transit in the Greater Toronto Area: Report of the Transit Advisory Group to the Minister of Transportation for Ontario (Toronto, 1987).

¹²Ontario, Ministry of Municipal Affairs, Niagara Region Review Commission, Report and Recommendations (Toronto, Queen's Printer for Ontario, 1989), ch.5.

services dans certaines zones,¹³ entraînant ainsi un degré plus élevé d'équité générale.

Cependant, il reste encore à trouver la solution à deux problèmes. Il se peut que les habitants des zones à services améliorés par le gouvernement régional n'aient pas souhaité cette amélioration. Si on leur avait donné le choix quant à l'emploi des ressources qui leur parvenaient d'autres sources peut-être auraient-ils choisi de réduire l'impôt plutôt que d'augmenter le nombre de policiers ou de places dans les garderies subventionnées par la municipalité. Ils n'ont pas eu ce choix, une fois le gouvernement régional installé. Toutefois, dans le cas des services comme le traitement des eaux d'égout, il faut préciser que du point de vue du bien-être collectif, on ne doit pas permettre aux petits groupes de faire des choix à conséquences négatives pour des gens qui habitent ailleurs.

Un autre problème concernant l'argument des économies d'échelle est que les prétendus niveaux élevés des services dans l'ensemble de la région ne signifient pas nécessairement que les habitants de toutes les parties de cette région sont pour autant satisfaits de ces services. La fermeture d'une salle paroissiale locale et l'ouverture d'un centre municipal ou régional beaucoup plus grand mais à une distance de plusieurs kilomètres, ne

¹³Pour une conclusion semblable concernant la fusion des services de pompiers rémunérés dans l'état de New York, voir William D. Ducombe et John Yinger, "Returns to Scale in Public Production", Occasional Paper no. 138, Metropolitan Studies Program, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Université de Syracuse, 1990.

représente pas un avantage considérable pour le village, malgré les caractéristiques avancées de telles installations nouvelles. On peut apporter des arguments similaires en faveur de toutes installations ou tous services qu'on réunit afin de desservir une zone plus étendue. Bien qu'une gamme plus vaste de services rendus par des professionnels hautement qualifiés en principe soit mise à la disposition de tous les habitants d'une zone de captage désignée, il reste à prouver, et c'est une question bien différente, si ces services sont vraiment disponibles aux citoyens moins mobiles et qui n'habitent pas près des endroits où ces services sont fournis.¹⁴

Le problème politique est peut-être le plus grave dans le cas des gouvernements régionaux à deux paliers. Le gouvernement local au Canada est déjà assez divisé par des organismes à vocation spéciale comme les conseils scolaires, les commissions de police et les services de transport en commun. Le gouvernement régional à deux paliers le divise encore plus en séparant les gouvernements municipaux déjà faibles en deux niveaux distincts. La plupart des citoyens ont assez de difficultés à participer aux affaires d'un seul niveau municipal, et ceci pour des raisons que Paul Peterson¹⁵ a déjà présentées. En ajouter un autre palier ne ferait que redoubler les difficultés.

La plupart des systèmes canadiens à deux paliers ont été

¹⁴Sharpe, "Failure of Local Government Modernization", p. 384.

¹⁵Paul Peterson, City Limits (Chicago: University of Chicago Press, 1981), p. 109-30.

organisés de telle manière que les membres du conseil au palier supérieur font partie aussi des conseils au palier de base. Ce système a l'avantage que les membres du palier supérieur sont obligés de répondre d'une façon plus que satisfaisante aux demandes formulées par des intervenants à la tête des groupes constituants. Par conséquent, la possibilité de conflits d'attributions entre les deux niveaux se trouve réduite du moins au niveau politique sinon bureaucratique. Le principal désavantage en est que des hommes politiques et des électeurs se sont concentrés surtout sur le niveau de base, tout en laissant aux fonctionnaires au niveau régional et, parfois, au président élu indirectement, le soin d'exercer le contrôle total.

La réaction néo-conservatrice

Vers le milieu des années 70, au Canada, autant les politiciens que les fonctionnaires du niveau provincial durent accepter la dure réalité créée par l'approche traditionnelle à la réorganisation des structures municipales. Le rythme des transformations ralentissait de plus en plus, causé par l'hésitation des politiciens à imposer des modifications structurelles dans une situation où les risques politiques semblaient grands et les avantages minimes, dans les meilleurs des cas. Dans les années 80, suite aux événements politiques aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les gouvernements au Canada furent obligés de revoir leur manière de répondre aux problèmes au sein de la société, à savoir: élargir la portée du secteur public.

Le président Reagan réduisit sérieusement l'aide financière que le gouvernement fédéral apportait aux villes américaines, tout en supprimant en grande partie le contrôle que ce dernier exerçait sur la manière dont les municipalités s'acquittaient de leurs tâches. Le programme conservateur du premier ministre Thatcher fut quelque peu différent. Elle voulait instaurer le contrôle du gouvernement central sur les prétendues dépenses excédentaires des conseils locaux de gauche. Un moyen pour atteindre ce but fut de demander au Parlement de supprimer le niveau supérieur de l'administration locale à Londres et dans trois autres grands centres métropolitains.¹⁶ Même en France - où les socialistes étaient au pouvoir pendant les années 80 - les gouvernements municipaux traditionnels opposèrent de la résistance aux suggestions radicales de mettre en place une nouvelle sorte d'administration régionale décentralisée.¹⁷

Au début des années 80, on assista en Colombie-Britannique¹⁸ à la manifestation la plus dramatique au Canada de l'approche néo-conservatrice avec l'adoption d'une loi provinciale qui limitait le droit de l'administration locale d'imposer et de dépenser. Les districts régionaux furent les plus touchés avec l'élimination de

¹⁶Pour une comparaison entre les États-Unis et la Grande Bretagne, voir Ted Robert Gurr et Desmond S. King, The State and the City (Chicago: University of Chicago Press, 1987), chap. 4 et 5.

¹⁷Je suis reconnaissant envers mon collègue, Michael Keating, pour avoir souligné ce fait.

¹⁸Warren Magnusson, "Local Autonomy and Community Politics" dans Warren Magnusson et al, éd. After Bennett; A New Politics for British Columbia (Vancouver, New Star, 1986), p. 227-42.

leur pouvoir de décision dans le domaine de l'aménagement des terres. Depuis 1975, aucun autre gouvernement provincial au Canada n'a essayé de réformer le gouvernement local en limitant sérieusement ses fonctions. La méthode la plus commune était d'essayer, en prenant toutes les précautions nécessaires, d'adapter les structures du gouvernement local à la situation au fur et à mesure de son évolution, et ce, en apportant des modifications supplémentaires au système actuel.

Ces modifications supplémentaires furent accomplies par le biais de 5 approches principales: 1) l'annexion; 2) le renforcement des systèmes actuels au sein des comtés en partie grâce à l'inclusion des villes indépendantes à l'intérieur des limites des comtés; 3) le remaniement des structures réorganisées, créées au cours des années 60 et au début des années 70; 4) la constitution de nouvelles municipalités; et 5) la création de nouveaux organismes à vocation spéciale couvrant plusieurs municipalités. Nous allons examiner chaque approche à tour de rôle.

Les annexions aux villes-centrales

Du point de vue juridique, il y a une différence entre "l'annexion" et "la fusion". La première signifie l'adjonction par une municipalité d'un territoire avoisinant non constitué au sien ou bien d'une partie du territoire d'une municipalité voisine. La seconde se traduit par la fusion de deux ou plusieurs municipalités entières. Toutefois, lorsqu'une grande municipalité d'une ville centrale "se fusionne" à un voisin plus petit, les résultats sont les mêmes qu'à la suite d'une annexion. Dans ce texte, on entend

par "annexion", le processus à la suite duquel les municipalités des villes centrales élargissent leurs territoires.

L'annexion est le mécanisme traditionnel à l'aide duquel les structures municipales se sont adaptées à l'expansion physique de la ville vers l'extérieur. À un moment donné, toutes les municipalités des villes centrales canadiennes ont brusquement élargi leur territoire par annexion. Cependant, comme les modalités d'annexion dans la plupart des régions sont de plus en plus coûteuses, gênantes et contestées, les gouvernements des provinces ont préféré des solutions structurelles plus permanentes, comme par exemple le gouvernement régional ou métropolitain à deux paliers.

L'Alberta en fait exception. Les villes d'Edmonton et de Calgary n'ont jamais considéré les gouvernements à deux paliers comme étant une solution viable, et les niveaux de population des autres parties de la province n'auraient jamais pu les soutenir. Lorsqu'il s'agit d'adapter l'organisation municipale au développement urbain, l'annexion est la méthode préférée par ces deux grandes villes. Bien qu'à Calgary¹⁹ celle-ci fut contestée de temps à autre sur le plan politique, elle s'est néanmoins produite d'une façon assez régulière et sur une étendue assez grande pour que 95 % des 671 000 d'habitants de la zone métropolitaine soient recensés à l'intérieur des limites

¹⁹Jack Masson, Alberta's Local Government and Their Politics (Edmonton: Pica Pica, 1985), p. 67-8.

territoriales de la ville.²⁰

À Edmonton, l'annexion fut beaucoup plus difficile. Dans le domaine de l'organisation municipale en Alberta, le plus important événement depuis 1975 fut la bataille d'annexion à Edmonton qui dura de 1979 à 1981 et eut pour résultat final l'addition de 86,000 acres pour la ville et plus de 7 millions en honoraires d'experts-conseils à la charge des diverses municipalités concernées.²¹ Les experts-conseils concentrèrent leurs efforts surtout sur les réunions publiques tenues par un organisme quasi-judiciaire, la Commission de l'administration locale (CAL). En fin de compte, le cabinet provincial choisit une position de compromis qui ressemblait peu à la suggestion du CAL. Comme la demande originale d'annexion reposait sur l'hypothèse d'une économie à croissance rapide à Edmonton, et comme la résolution à son sujet précéda immédiatement une tendance sérieuse à la baisse, le moment où la décision finale fut prise concernant la politique à suivre était mal choisi, même si son contenu était approprié.

En Ontario, l'annexion devint à nouveau une question d'importance vers le milieu des années 70, après que l'on se rendit compte que le gouvernement régional ne sera pas instauré partout dans la province. À l'époque, la pire dispute à ce sujet eut lieu entre la ville de Barrie et ses voisins du comté de Simcoe. Le

²⁰Statistique Canada, Le recensement de 1986 au Canada (Ottawa: Le Ministère d'approvisionnement et services, 1987). Tous les chiffres sur la population dans cet ouvrage proviennent de cette source.

²¹Masson, Alberta's Local Governments, p.67.

conflit, qui se déroula devant la Commission municipale de l'Ontario et la Cour Suprême de la province, dura plusieurs années et coûta des millions de dollars. Le Ministère des Affaires municipales, (qui à l'époque faisait partie du Ministère des Affaires intergouvernementales), mit au point un procédé pour résoudre les disputes sur les frontières à l'aide de son Projet-pilote du gouvernement local à Brantford-Brant.²² Le but du projet était de demander aux politiciens des municipalités concernées d'entamer des négociations directes, sous le contrôle du ministère, afin d'éviter les auditions judiciaires ou quasi-judiciaires. Le projet semblait donner des résultats et constitua le point de départ de la Loi de 1981 sur les négociations de limites municipales. Si les méthodes de négociation exigées en vertu de cette loi ne mènent pas à un accord politique, alors le ministre des Affaires municipales a toujours la possibilité de soumettre les problèmes importants à la Commission municipale de l'Ontario. Une solution légiférée est toujours une possibilité digne d'être envisagée dans toutes les circonstances.

Jusqu'en mars 1990, environ 140 disputes d'annexion avaient été résolues en Ontario à l'aide de procédures stipulées à la loi. Il y avait encore 110 autres en attente²³. Des villes, des villages et des municipalités étaient impliqués dans la plupart de

²²Ontario, le Ministère des Affaires intergouvernementales, le Projet-pilote du gouvernement local à Brantford-Brand, Rapport et Recommandation pour l'accord, les deux documents datés du 2 avril 1980.

²³The London Free Press, 17 mars 1991.

ces disputes, mais il n'y a pas eu d'effet significatif sur le développement urbain en Ontario. La plus importante dispute concernant l'annexion qui a été résolue au cours des dernières années est celle entre la ville de Sarnia et les municipalités avoisinantes du comté de Lambton.²⁴ Dans ce cas-là, les négociations normales des limites qu'exigeait la loi ne menèrent pas à un accord. On trouva une solution à ce problème sans avoir recours à la loi peu après l'élection de nouveaux représentants locaux à Sarnia et dans le comté. La ville voisine, Clearwater, (l'ancienne municipalité de Sarnia), fut annexée à Sarnia avec succès et, en même temps, cette dernière accepta de faire partie du district restructuré de Lambton. On discutera de la restructuration des comtés de l'Ontario dans la section suivante. La récente demande de la ville de London (la quatrième municipalité à palier unique au Canada, après Calgary, Winnipeg et Edmonton), d'annexer 23 000 acres appartenant aux municipalités avoisinantes du comté de Middlesex représente le plus important défi pour les administrateurs de la Loi sur les négociations de limites municipales.²⁵

La constitution de villes au sein des comtés

L'Ontario et le Québec sont les seules provinces canadiennes à systèmes traditionnels de gouvernement municipal à deux paliers

²⁴Byron J. Montgomery, Annexation and Restructuring in Sarnia-Lambton: A Model for Ontario County Government? Local Government Case Studies #4 (London, Ontario: Université Western Ontario, Département des sciences politiques, 1991).

²⁵City of London, Ontario, Office of the City Administrator, Proposal for Boundary Adjustments, 18 novembre 1988.

dans les régions rurales et dont les paliers supérieurs sont appelés comtés. Même si la plupart des gouvernements régionaux de l'Ontario ont gardé les anciennes limites des comtés, ils diffèrent des comtés de trois points de vue principaux: 1) les villes sont comprises avec leurs régions; 2) les municipalités à palier inférieur ont été consolidées; et 3) leurs responsabilités fonctionnelles ont été élargies. Entre la fin des années 70 et la fin des années 80, le restant des comtés en Ontario, dont la plupart se trouvaient dans des régions de la province peu soumises aux pressions exercées par le développement rapide, restèrent à peu près intacts. Entre temps, au Québec, où l'établissement en 1969 des administrations à deux paliers à Montréal, Québec et Hull, avait eu une influence peu significative sur les comtés, le gouvernement provincial avait des raisons plus urgentes de se concentrer sur la réforme des comtés.

Les 71 comtés traditionnels du Québec furent transformés en 95 "municipalités régionales de comté", ou MRC, suite à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée par l'Assemblée Nationale en 1979. Cette loi ne précisait ni les limites des MRC ni la constitution précise de leurs conseils d'administration. Ces dispositions étaient prises au niveau local, parfois avec de grandes difficultés et sous la menace du retrait des fonds accordés par la province, à l'aide des comités tripartites composés de représentants des anciens comtés, des municipalités locales et du ministère des Affaires municipales. Il était précisé dans la loi que les villes (qui du point de vue politique étaient séparées des

comtés avoisinants) devaient faire partie intégrante du système des MRC; que chaque MRC devait adopter un schéma d'aménagement portant sur la répartition du territoire; et que les fonctions des anciens comtés allaient être remplies par les MRC, du moins dans les principales zones rurales où les comtés exerçaient leurs fonctions.²⁶

Comme on pouvait s'y attendre, le problème le plus difficile concernant l'établissement des MRC était celui de la représentation des municipalités dans des conseils des MRC. La décision la plus importante de la province à ce sujet fut celle de ne faire siéger au conseil que les maires de chaque municipalité participante. Le message était clair: on n'était pas en train de créer un nouveau palier d'autorité politique élue. Les MRC allaient représenter les municipalités existantes qui travaillaient ensemble - sans plus. Il est fort probable que cette première décision concernant les MRC ne sera pas modifiée dans un avenir prévisible.²⁷

Compte tenu de la diversité de la population à l'intérieur des groupes constituants des MRC, il fut très difficile d'arriver à un accord local sur les règles de scrutin. Voici l'analyse que Louise Quesnel fit des résultats définitifs de l'accord:

Quarante-huit pour cent des MRC sont administrées par un conseil au sein duquel chaque maire a un seul vote

²⁶Louise Quesnel, "Political Control Over Planning in Quebec", International Journal of Urban and Regional Research 14 (1990), 25-48. Voir aussi, Québec, Ministère des Affaires municipales, L'inspection municipale sous tous les aspects, Manuel de formation, janvier 1989, p. 2:15-9.

²⁷Union des Municipalités du Québec, Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités du Québec (1986), p. 246.

(représentation égale) et 50 % des MRC ont une méthode selon laquelle chaque représentant détient un nombre de votes qui est proportionnel à la population de sa municipalité... Enfin, dans une seule MRC on exige la double majorité pour qu'un projet soit accepté (déterminé d'après le nombre des participants et d'après le vote pondéré). Le modèle de la représentation égale est surtout valable dans les petites MRC, 82 % des MRC qui suivent le principe "un maire/un vote" (ont) moins de 40 000 habitants... Le problème délicat de l'équilibre entre les représentants en provenance de régions rurales et ceux des villes est accentué aussi par l'octroi du droit de veto, qu'on retrouve dans 38 % des MRC. On le rencontre sous trois formes différentes et, par conséquent, il peut avoir plusieurs significations, tout dépend de l'usage qu'on en fait: pour protéger la ville-centrale seulement (il s'agit alors d'un droit de veto que seul le représentant de la ville possède), ou la ville, les paroisses et les villages (un droit de veto...[pour chaque type de municipalité]), ou, troisièmement, pour arriver à un équilibre territorial (un droit de veto pour chaque point territorial).²⁸

Pour compliquer les choses davantage, il ne faut pas oublier que lorsque les MRC remplissent des fonctions des conseils des anciens comtés, les représentants des villes en sont exclus et le reste des maires ont chacun un vote, tout comme sous l'ancien système des comtés. L'existence de lois provinciales précisant en détail le type de majorité spéciales exigées afin que les MRC puissent changer les règles de scrutin, accepter la délégation du pouvoir de la part de l'administration provinciale ou accepter des fonctions en provenance des municipalités membres donne lieu à des complications supplémentaires.²⁹

Le problème des finances est étroitement lié à celui de la représentation. Lorsque les MRC prenaient part à l'aménagement

²⁸Quesnel, "Political Control", p. 33.

²⁹Jean-Maurice Latulipe, "Des modifications qui concernent les MRC", Municipalité, mars-avril 1988, p. 29-31.

régional seulement, les soucis financiers étaient moindres, surtout compte tenu du fait qu'au début, la province payait presque la moitié des coûts des nouvelles MRC. Toutefois, la politique actuelle de la province est de renoncer complètement à financer les MRC en 1992. À partir de cette date, les municipalités des MRC devront supporter les coûts nets des fonctions de MRC au prorata de l'évaluation foncière régionale. Les villes avec une forte base d'évaluation s'inquiètent d'avoir à financer de nouveaux services des MRC dont ils ne bénéficieraient pas.³⁰ Si les élus locaux de ces villes avaient jadis accepté d'être sous-représentés au conseil de la MRC, il est fort probable qu'ils auront maintenant des objections à faire à cet égard.

Actuellement, il y a 25 gouvernements traditionnels de comtés en Ontario, à l'exception des comtés réorganisés d'Oxford et de Lambton. Selon les dispositions de la Loi de 1989 sur Sarnia-Lambton, la ville de Sarnia, (qui comprend à présent la ville de Clearwater), s'est jointe au comté de Lambton le 1er janvier 1991. On est en train d'effectuer divers aménagements des limites municipales à l'extérieur de Sarnia-Clearwater, mais sans viser la fusion complète. Cinquante-huit pour cent des 12 000 habitants du comté vivent dans la ville, mais celle-ci ne détient que 15 des 37 votes du conseil. Le maire et 4 autres conseillers de Sarnia auront trois votes chacun. Les autres municipalités de Lambton auront un seul membre au conseil chacune mais 3 d'entre eux auront

³⁰Quesnel, "Political Control", p. 34-5.

deux votes³¹.

À Sarnia-Lambton, les arrangements quant à la représentation pourraient s'avérer problématiques. Le comté réorganisé de Lambton est la première municipalité de palier supérieur réorganisée qui fut créée par législation directe au Canada depuis l'entrée en vigueur de la Charte canadienne des droits et libertés. La Cour suprême du Canada a déclaré que la Charte vise les municipalités et la Cour d'appel de la Colombie-Britannique décida en 1989 qu'une récente réorganisation de son corps législatif provincial ne respectait pas les droits des citoyens de la province domiciliés dans les districts plus peuplés à la "protection égale et l'avantage égal de la loi", compte tenu qu'on avait établi des districts électoraux à population très variable, et que, par conséquent, la réorganisation en question était inconstitutionnelle. Il n'y eut pas d'appel à cette décision de la cour³².

Aux États-Unis, pendant les années 60, le soutien judiciaire apporté à la représentation selon la population fut vite élargi du palier fédéral et de l'état au palier local³³. Selon

³¹Montgomery, Restructuring in Sarnia-Lambton, p. 71.

³²Le cas est Re Dixon and the Attorney General of British Columbia. Voir Norman J. Ruff, "The Cat and Mouse Politics of Redistribution: Toward Fair and Effective Representation in British Columbia", ouvrage présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Université Laval, Sainte-Foy, Québec, 1989.

³³"One-Man, One Vote" Applies to Local Government, extrait de la décision de la Cour suprême des États-Unis dans le cas de Avery v. Midland County (1968) rédigé par Robert G. McCloskey pour Edward C. Banfield, rédacteur, Urban Government: A Reader in

l'interprétation américaine de la Constitution, les arrangements concernant la représentation politique à Sarnia-Lambton (et dans nombre d'autres gouvernements municipaux canadiens de palier supérieur dont l'existence précède la Charte) seraient inacceptables. Tôt ou tard, on ne pourra ignorer ce problème au Canada non plus. Toutefois, il apparaît que les ministères des Affaires municipales préfèrent faire semblant de croire qu'il n'y a pas de problèmes jusqu'à ce qu'un d'eux comparaisse devant le tribunal.

Nonobstant toutes ces difficultés, en Ontario, les fonctionnaires municipaux espèrent que l'accord de Sarnia-Lambton sera la première parmi une longue série de réformes visant le gouvernement des comtés de la province. Depuis 1987, des modifications en profondeur faisaient l'objet de deux rapports de commissions successives³⁴. La question la plus difficile à régler - tout comme au Québec et à Sarnia-Lambton - est de savoir comment intégrer les villes dans les structures des comtés. Dans le second rapport, on mentionnait qu'une telle intégration était souhaitable mais pas essentielle, surtout dans le cas où une telle méthode "ferait plus de mal que de bien"³⁵. Comme la commission ne

Administration and Politics, édition révisée. (New York: The Free Press, 1969), p. 111-22.

³⁴Ontario, Ministère des Affaires municipales, Comité consultatif sur le gouvernement des comtés, Patterns for the Future: Report and Recommendations (novembre 1987) et Ontario, Ministère des Affaires municipales, le Comité de consultation auprès du ministre, County Government in Ontario (janvier 1989).

³⁵Ontario, Comité de consultation, Gouvernement des comtés, p.34.

désirait pas qu'une municipalité quelconque détienne la majorité dans le conseil réorganisé du comté et comme, d'une manière générale, elle était en faveur du principe de la représentation selon la population, il est fort probable qu'on rencontrera de tels cas là où la population de la ville surpasse de loin celle du comté. Tel est le cas de London et de Middlesex, où la population de la ville se chiffre à 269 000 et celle du comté, à 63 000 seulement.

Une autre question difficile à résoudre est celle de la fusion du palier inférieur. Les partisans des comtés plus puissants préfèrent en général des conseils moins importants au sein du niveau supérieur et un personnel plus professionnel au sein des deux. Par conséquent, ils veulent se passer en général des plus petits groupes des municipalités rurales. Dans le rapport sur Le gouvernement de comté en Ontario (janvier 1989) on faisait la suggestion suivante: "en principe, les corporations municipales locales devraient être fusionnées pour arriver à une population minimum de 4 000"³⁶. Après de fortes protestations de la part des petites municipalités, le Ministère des Affaires municipales annonça au début de 1990 qu'il n'allait pas adopter de chiffre minime: "... dans bon nombre de cas, le chiffre de 4 000 serait trop petit pour contenir une région normale de services ou pour assurer une base financière suffisante en vue des services exigés, tout comme il serait inutilement grand ou mal à propos dans

³⁶Ibid., p. 22.

plusieurs autres cas"³⁷.

Lors du règlement de la dispute de Sarnia-Lambton, la province n'insista pas sur le regroupement du palier inférieur. Le nouveau comté de Lambton sera formé de 20 municipalités, dont 14 auront une population inférieure à 4 000. La renonciation à un regroupement forcé fut peut-être le prix que la province était disposée à payer pour arriver à un consensus au niveau local. Quelles que soient ses autres conséquences, l'accord démontre au moins que le gouvernement est disposé à être flexible et devrait aussi rassurer les petites municipalités dans d'autres régions que la restructuration de comtés ne signifie pas automatiquement la fusion.

Dans le comté de Simcoe sud, une région de la province à croissance rapide, le gouvernement a choisi une approche différente. Au cours de l'année 1990, on adopta une loi aux fins de fusion de huit municipalités de palier inférieur en trois. Le ministre justifia cette décision en disant que les pressions du développement de Simcoe sud étaient trop fortes pour permettre une étude du comté entier³⁸. Simcoe figure parmi au moins 10 comtés qui ont pris des mesures pour démarrer le processus d'analyse de la réorganisation du comté³⁹.

Il y a cinq différences significatives entre l'apparition des

³⁷Ontario, Ministère des Affaires municipales, Toward an Ideal County (janvier 1990), p.2.

³⁸Ontario, Ministère des Affaires municipales, "South Simcoe Municipalities to be Amalgamated", News Release, 11 janvier 1990.

³⁹Ontario, Ideal County, p. 4.

MRC au Québec et la réorganisation des comtés en Ontario. En premier lieu, l'Ontario possède déjà un gouvernement régional à deux paliers dans la plupart des régions de la province, où le développement exerce une forte pression. En conséquence, du point de vue de l'aménagement du sol, le besoin de constituer des MRC était relativement plus grand au Québec que dans la plupart des régions de l'Ontario. En deuxième lieu, toutes les MRC du Québec existent en tant que conséquence directe d'une seule loi qui expose les grands traits d'un vaste cadre institutionnel. Il semble qu'en Ontario chaque comté réorganisé, tout comme chaque gouvernement régional, sera régi par sa propre loi particulière qui entrera en vigueur dès que le processus de consultation locale sera terminé. En troisième lieu, les membres des MRC diffèrent selon l'existence ou non de fonctions traditionnelles des comtés avec lesquelles celles-ci ont à faire. Jusqu'à présent, rien ne laisse croire que cette option sera disponible en Ontario. En quatrième lieu, les négociations concernant la création des MRC ont eu comme résultat des limites qui sont bien différentes de celles des anciens comtés; en Ontario, il est supposé que les limites actuelles des comtés resteront telles quelles, tout comme celles de la plupart des gouvernements régionaux. En cinquième lieu, l'Ontario envisage la fusion des paliers inférieurs tandis que le Québec ne l'a pas fait.

Le fait saillant de toutes ces différences est que l'Ontario semble plus engagé à maintenir et à promouvoir un système véritable de gouvernement municipal à deux paliers. L'objectif dans la province est de renforcer les comtés restants afin qu'ils

deviennent aussi puissants que les gouvernements régionaux ailleurs dans la province. Au Québec, l'engagement politique se fait en faveur des villes, villages et paroisses. Les MRC sont conçues comme des mécanismes par lesquels la province et les municipalités actuelles sont en mesure de mieux remplir les fonctions qu'on leur a attribuées. En principe, les MRC semblent être plus flexibles et plus adaptables que les comtés réorganisés. Il est certain qu'elles dépenseront moins d'argent, exerceront un nombre plus réduit de fonctions et auront moins de personnel. En un mot, les MRC semblent avoir plus de choses en commun avec les districts régionaux en Colombie-Britannique qu'avec les gouvernements régionaux et les comtés réorganisés de l'Ontario.

Le remaniement des structures réformées

En 1989, la Colombie-Britannique entreprit une révision complète de la législation concernant les 29 districts régionaux de la province.⁴⁰ Nous avons déjà constaté qu'en 1983, on enleva aux districts régionaux leur fonction d'aménagement de l'utilisation du sol. La législation de 1989 n'envisageait pas de modifications aussi radicales, mais elle donne pour la première fois, d'une manière systématique, une liste des services locaux qui pourraient relever de la région ou du district. Comme dans le cas des MRC au Québec, chaque district régional est créé à l'aide de lettres patentes émises en vertu de la loi générale; il n'y a pas de loi séparée pour chaque district. Au titre des réformes de 1989, les

⁴⁰Colombie-Britannique, Ministry of Municipal Affairs, Recreation and Culture, Regional District Legislation: Background and Highlights (juillet 1989).

lettres patentes n'exposent plus à grands traits les fonctions approuvées du district. À présent, il relève du district-même de les élaborer en conformité avec la loi générale. Tout comme les MRC, chaque district régional remplit des fonctions différentes dans des parties différentes de son territoire, même si un district régional possède davantage de flexibilité lui permettant, dans des circonstances spéciales, de fournir un certain service au-delà de son territoire limité. Contrairement aux MRC, les districts régionaux fournissent certains services municipaux dans des régions non incorporées. Comme ces régions comprennent la majeure partie du territoire de la province, cela représente l'élément central de la structure. Les conseils d'administration des districts régionaux sont formés non seulement des représentants des diverses municipalités incorporées, mais comptent aussi des membres élus directement dans la région non incorporée en question⁴¹.

En 1989 on apporta aussi des amendements significatifs à la City of Winnipeg Act, l'une des plus originales lois municipales au Canada. Toutefois, la plupart de ces amendements avaient trait à la structure politique interne du gouvernement de la ville, comme par exemple l'élargissement du pouvoir du maire à nommer les membres du comité exécutif et l'établissement d'un président du conseil pour remplacer le maire lors des réunions. ⁴² Pour ce qui

⁴¹Robert L. Bish, Local Government in British Columbia (Richmond, B.C.: Union of British Columbia Municipalities, 1987), ch. 4.

⁴²City of Winnipeg, Office of the Chief Commissioner, "Re. Bill No. 32 - Amendments to the City of Winnipeg Act", Dossier no. C/GL 5.1, du 24 juillet 1989.

est des limites et des fonctions municipales, il n'y eut pas d'autres changements, ni de modifications essentielles d'apportées aux paragraphes de la loi concernant les commissions communautaires et les groupes consultatifs des résidents, ces mécanismes apparemment innovateurs introduits en 1971 pour répondre à la participation accrue des citoyens au gouvernements de la ville et pour dédommager les banlieues pour la perte de leurs conseils municipaux distincts.

Au Québec, les innovations principales en matière d'organisation avant 1975 furent la création des communautés urbaines à deux paliers à Montréal et à Québec et de la Communauté régionale de l'Outaouais⁴³. Les deux dernières structures subirent une fusion importante du palier inférieur vers la fin des années 70, passant de 32 à huit à Québec et de 26 à 13 dans l'Outaouais. Le seul changement de forme de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) se produisit en 1982 quand la ville de Montréal annexa la municipalité de Pointe-aux-Trembles, ramenant ainsi à 29 le nombre des municipalités membres⁴⁴.

Quoique ces trois communautés aient eu des difficultés de temps à autre, l'Outaouais est la seule dont l'avenir est incertain. La commission Parizeau, qui étudia le système municipal

⁴³Pour les limites de 1970, voir Québec Annuaire du Québec (Québec, l'Éditeur officiel du Québec, 1971), p. 27 et 31. Pour des renseignements sur la communauté urbaine réorganisée du Québec, voir Municipalité '79 (janvier 1979). Pour la communauté régionale de l'Outaouais, voir Municipalité '77 (juin 1977).

⁴⁴Andrew Sancton, Governing the Island of Montreal: Language Differences and Metropolitan Politics (Berkeley: University of California Press, 1985), p. 146-7.

au Québec pour le compte de l'Union des Municipalités du Québec, suggéra la division des municipalités plus rurales et leur annexion aux MRC avoisinantes et, par ailleurs, que les villes de Gatineau, Hull et Aylmer forment une nouvelle communauté urbaine dont le niveau supérieur remplirait des mandats plus fonctionnels que la structure actuelle⁴⁵. En mars 1990, le gouvernement du Québec publia un document de travail sur les structures municipales dans l'Outaouais contenant plusieurs options pour l'avenir, y compris celles suggérées par la commission Parizeau⁴⁶. Si les municipalités rurales finissent par être divisées, il s'agit alors d'un évènement sans précédent dans l'histoire de la réorganisation du gouvernement municipal à deux niveaux au Québec et en Ontario.

Depuis 1975, les plus importants changements dans la structure de la CUM furent décidés en 1982. On accorda aux municipalités suburbaines l'égalité au sein des institutions de la CUM même si leurs habitants ne représentaient en 1981 que 44 % de la population totale de la CUM, qui se chiffrait à 1 760 000. L'autorité des organismes à vocation spéciale qui ont à faire avec la police et le transport public fut réduite de façon sérieuse. À présent, les politiciens siégeant au comité exécutif de la CUM ont effectivement le contrôle politique de la police. Enfin, de nouvelles dispositions ont été prises afin de choisir le dirigeant politique manifeste de la CUM, soit le président du comité exécutif. Avant

⁴⁵Union des Municipalités du Québec, Rapport, p. 254-5.

⁴⁶Québec, Ministère des Affaires municipales, Les structures municipales de l'Outaouais: Des hypothèses pour l'avenir (mars 1990).

1982, il fallait que celui-ci fût membre élu au conseil de la CUM. Selon le nouveau système, le président doit être membre du conseil de la CUM pour pouvoir être élu, mais il faut ensuite qu'il démissionne de son poste municipal au niveau local qu'il occupe au moment d'entrer en fonction pour un terme de quatre ans⁴⁷.

En décembre 1985, Michel Hamelin, un des conseillers au Parti civique de Jean Drapeau et membre du comité exécutif de la ville de Montréal fut élu président du comité exécutif de la CUM pour un terme de quatre ans, succédant ainsi à Pierre Desmarais II qui avait démissionné au milieu de son terme pour reprendre sa pratique privée. Conformément à la nouvelle loi, Hamelin donna sa démission du conseil de la ville de Montréal. Moins d'un an après, presque tous les conseillers en exercice du Parti civique furent battus aux élections municipales à Montréal. Hamelin resta à son poste à la CUM, apparemment travaillant sans heurts avec la nouvelle administration de la ville, dont le contrôle avait été pris par le Regroupement des citoyens de Montréal⁴⁸. Il fut réélu président du comité exécutif de la CUM quatre ans plus tard. La conclusion à tirer de cette expérience est que peu de gens à Montréal pensent que la CUM est une institution politiquement importante. En effet, on peut confier sa direction à quelqu'un sans expérience politique ou sans programme politique bien défini.

La province de l'Ontario semble non seulement vouloir faire

⁴⁷Sancton, Island of Montreal, p. 143-6.

⁴⁸Andrew Sancton, "Montreal's Metropolitan Government: La Communauté urbaine", Quebec Studies 6 (1988), 17.

des comtés réorganisés un niveau de gouvernement mieux défini que les MRC ne le sont au Québec, mais elle semble aussi vouloir faire beaucoup plus que le Québec pour promouvoir la position politique de ses gouvernements régionaux et métropolitains de palier supérieur. L'exemple qui illustre le mieux cette situation est l'adoption en Ontario de la loi qui prévoit l'élection directe de représentants du palier supérieur élus dans la Communauté urbaine de Toronto, Hamilton-Wentworth et Ottawa-Carleton.

À Toronto, des dispositions furent prises avant les élections municipales de 1988 concernant l'élection directe de 28 conseillers qui auraient à remplir des fonctions au niveau métropolitain seulement.⁴⁹ Les districts électoraux métropolitains à membre unique comprenaient des groupes de districts de palier inférieur récemment créés dans chacune des municipalités constituantes (quatre à York et York Est, deux à Toronto et York Nord). Les commissions de contrôle de York Nord, Scarborough, Etobicoke et York furent supprimées, parce qu'il n'y avait plus de place pour les contrôleurs au conseil métropolitain (il n'en resta qu'une dans tout le pays, à London). Les six maires siègent aussi au conseil métropolitain, mais ils ne sont pas éligibles au comité exécutif ni ne peuvent être élus présidents par leurs collègues⁵⁰.

À Hamilton-Wentworth, le président régional fut élu pour la

⁴⁹Ontario, Statutes, 1988, ch. 19.

⁵⁰Pour une discussion sur les divers autres schémas envisagés, voir Ontario, Ministère des Affaires municipales, Groupe de travail sur la représentation et la responsabilité dans le grand Toronto, Analysis and Options for the Government of Metropolitan Toronto (novembre 1986).

première fois par le vote direct des électeurs municipaux en 1988. Le but principal de cette élection fut d'aider les habitants à s'identifier politiquement à la municipalité régionale d'une manière jusqu'alors impossible, le conseil de Hamilton-Wentworth étant connu pour la dissension qui existe entre les membres provenant de la ville de Hamilton et ceux des municipalités avoisinantes⁵¹. Un plan similaire fut annoncé pour Ottawa-Carleton, pour les élections municipales de 1991.⁵²

Au cours des deux dernières années, le gouvernement de l'Ontario s'est fait remettre des rapports de la part des commissions ayant étudié les gouvernements régionaux en exercice, à savoir ceux de Niagara et de Haldimand-Norfolk. Dans les deux cas, les membres des commissions conclurent leur analyse en soulignant les bienfaits à long terme de l'adoption du système à palier unique. Dans la région de Niagara, on suggéra tout simplement l'abolition des municipalités de niveau inférieur et la prise en charge de celles-ci par la région⁵³. En ce qui concerne la région de Haldimand-Norfolk, on suggéra de la diviser en deux parties correspondant à peu près aux territoires des deux anciens comtés de Haldimand et Norfolk, et d'organiser chacune d'elles sous

⁵¹La toute récente analyse en détail de Hamilton-Wentworth porte sur l'Ontario, Report of the Hamilton-Wentworth Review Commission (mai 1978).

⁵²Pour des renseignements récents sur Ottawa-Carleton, voir Ontario, Ministère des Affaires municipales, étude générale Ottawa-Carleton Accountability and Representation et Functions and Finances (Toronto: Queen's Printer for Ontario, 1987 et 1988).

⁵³Ontario, Niagara Region Review Commission, Report, p. 270.

la forme d'une administration à palier unique⁵⁴. Aucun membre de la commission ne proposa l'application immédiate de ces idées. Néanmoins, le fait de les avoir exprimées devrait inciter tous ceux qui participent au processus de la réorganisation municipale à réfléchir sérieusement à propos de l'avenir des systèmes à deux paliers.

Les constitutions et les fusions

Cette section traite de la création de nouvelles municipalités à palier unique, soit par constitution soit par fusion. Depuis 1975, les exemples les plus notables de nouvelles constitutions municipales sont ceux de Bedford, en Nouvelle Écosse et de Banff, en Alberta. Bedford fut pris au comté de Halifax en 1980 pour constituer le point central du développement urbain à la tête du Bassin de Bedford, qui sépare Halifax de Dartmouth⁵⁵. Ayant une population de 8 000 habitants, Bedford est à présent un important groupe municipal en expansion dans la région métropolitaine de Halifax.

La constitution le 1er janvier 1990 de la ville de Banff en Alberta se produisit dans des circonstances bien différentes. Elle subit la pression intense tant de la part de promoteurs que des défenseurs de l'environnement, Banff étant la principale ville au coeur du plus célèbre parc national du Canada. Il a fallu que le

⁵⁴Ontario, Ministère des Affaires municipales, étude régionale Haldimand-Norfolk, A Reappraisal of the Regional Government Structure (décembre 1989).

⁵⁵David Cameron et Peter Aucoin, "Halifax", dans Warren Magnusson et Andrew Sancton, éd., City Politics in Canada (Toronto: Presse de l'Université de Toronto, 1983), p. 184.

plan d'incorporation, une fois approuvé par les habitants de la ville en 1988 par plébiscite, soit approuvé ensuite par l'administration provinciale et fédérale⁵⁶. Tous ceux qui se préoccupent au Canada de la protection des plus beaux sites naturels, tout en désirant faciliter l'accès pour les touristes et naturalistes, surveilleront de près les résultats de l'incorporation de Banff.

La constitution de nouvelles entités locales viennent ajouter au nombre total des municipalités, tandis que les fusions réduisent ce nombre. En général, les ministères des Affaires municipales ont surtout encouragé ces dernières. Les exemples classiques de fusions municipales importantes au Canada sont Laval au Québec (284 000 habitants), qui fut créée en 1965 à partir de 14 municipalités différentes sur l'île-Jésus, au nord de Montréal⁵⁷, et Thunder Bay en Ontario (115 000 habitants), qui résulta du fusionnement de Fort William et de Port Arthur en 1970⁵⁸.

Avant de commencer la création des MRC au début des années 80, Québec avait donné l'impression d'être la province la plus engagée sur la voie de la fusion municipale⁵⁹. Quoique les résultats de

⁵⁶Le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Alberta, "Town of Banff Incorporation Agreement", daté du 12 décembre 1989.

⁵⁷Jean Meynaud et Jacques Leveillée, La régionalisation municipale au Québec (Montréal: Nouvelle frontière, 1973), p. 202-5.

⁵⁸Geoffrey R. Weller, "The Politics and Administration of Amalgamation: The Case of Thunder Bay", ouvrage présenté à la réunion annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Université d'Ottawa, 1982.

⁵⁹Meynaud et Leveillée, Régionalisation.

cette politique n'aient pas été à la hauteur des objectifs fixés, il y a au moins cinq municipalités significatives au Québec, en dehors des communautés urbaines et régionales, qui ont été constituées à la suite de récentes fusions diverses à savoir: Longueuil, Gaspé, Bécancour, Mirabel et Baie-Comeau/Hauterive.

À Terre-Neuve, un programme de regroupement municipal est en cours de réalisation avec pour but principal de réduire le nombre total des 310 municipalités à environ 240. Le gouvernement apporte au soutien de ce programme tous les arguments classiques en faveur de la fusion: amélioration des capacités d'aménagement, élimination du double emploi, diminution de la concurrence qui se traduit par du gaspillage dans le cas du développement économique, assiettes d'impôt locales supérieures, et une forte probabilité que les conseils municipaux auront des membres à la fois désireux et capables de servir.⁶⁰ Comme 112 des municipalités de Terre-Neuve ont moins de 500 habitants, il est fort probable que la position du gouvernement soit justifiée.

En Alberta, il y a eu un exemple intéressant et caractéristique de regroupement municipal en 1978. D'après des études provinciales⁶¹, il ressortait que quatre municipalités différentes et un district d'amélioration abritaient ensemble 7 300 d'habitants le long d'un segment pittoresque de 10 milles de

⁶⁰Newfoundland et Labrador, Department of Municipal and Provincial Affairs, Municipal Consolidation Program, 11 juillet 1989.

⁶¹Alberta, Department of Municipal Affairs, Special Projects and Policy Research, Crowsnest Pass Amalgamation Study (décembre 1977).

l'autoroute no 3 menant au Crowsnest Pass. Dans ces études, on faisait mention de toutes les raisons habituelles en faveur de la fusion, y compris celles qu'on était en train d'avancer à Terre-Neuve.

La description suivante, écrite en 1985 par Jack Masson, énumère tous les développements ultérieurs dans la municipalité de Crowsnest Pass:

Un grand nombre d'habitants de Crowsnest Pass acceptèrent l'idée de la fusion lorsqu'on leur dit qu'ils auront alors l'avantage de services de meilleure qualité par rapport à des coûts légèrement supérieurs. Une fois la fusion terminée, la province accorda des subventions uniques pour compenser les écarts qui existaient entre les communautés fusionnées. Toutefois, ces fonds furent vite dépensés et la nouvelle administration entreprit de réaliser un programme ambitieux pour paver et délimiter les routes et installer des égouts. En 1982, le coût de ce programme, ajouté aux 200 000 \$ nécessaires pour la construction d'installations pour les Jeux d'hiver de 1984 en Alberta (qui se déroulèrent dans la région de Crowsnest Pass), entraîna une hausse de l'impôt foncier de l'ordre de 17 pour cent dans le cas des propriétaires de maisons, et de 10 pour cent dans le cas des entreprises. La "Crowsnest Pass Ratepayer's [sic] Association" fut créée en 1983 pour parer à toute autre hausse fiscale considérable. Cette nouvelle organisation, ayant à peu près 600 membres, essaya tout d'abord d'obtenir un référendum afin d'abolir la municipalité fusionnée, mais lorsque celle-ci constata qu'il était impossible de le faire, elle se concentra sur la baisse du niveau des services et le gel des fonds.

Crowsnest Pass est un exemple classique qui démontre les conséquences de la fusion de plusieurs communautés dont les habitants ont des attentes différentes en matière de services et d'impôts, et de l'imposition d'un critère unique pour les services et les impôts. Par ailleurs, étant donné qu'elle est devenue une municipalité beaucoup plus grande, Crowsnest Pass donna naissance à une bureaucratie municipale professionnelle qui préfère des niveaux supérieurs d'administration professionnelle, ... [ce qui se traduit par] des dépenses de capitaux pour des réunions professionnelles, des congrès et des voyages. Il est peu probable que le désaccord entre les prenants d'une administration

coûteuse, plus professionnelle, et les prenants d'une administration de base, plus responsable, soit réglé dans un proche avenir⁶².

Et Masson de souligner, de plus, qu'en Alberta "il y a eu beaucoup plus de propositions de fusion qui ont réussi qu'il ne fut enregistré d'échecs ou des conflits continus".⁶³ Il suggère, toutefois, qu'une modification des limites fut effectuée avec succès soit lorsqu'il ne s'agissait que de terrains vacants (c.-à-d., habitants peu nombreux), ou lorsque les municipalités concernées sont arrivées à un accord réel et mutuellement acceptable. Aucune de ces conditions ne semble être valable dans le cas de Crowsnest Pass.

Organismes à vocation spéciale et ententes intermunicipales

Du point de vue des défenseurs de la réorganisation complète du gouvernement local, la création d'organismes à vocation spéciale et d'ententes intermunicipales ne signifie pas du tout une réorganisation. Dans le meilleur des cas, de telles méthodes sont des solutions de deuxième ordre. Au pire des cas, elles mènent à une jungle impénétrable de commissions ad hoc et d'arrangements compliqués que même le plus consciencieux des électeurs municipaux ne comprendra jamais. Quels que soient leurs défauts, ces organismes et ententes représentent souvent la solution aux difficultés politiques et d'organisation résultant de l'expansion des régions urbaines. Face à la baisse du soutien politique

⁶²Masson, Alberta's Local Governments, p.73.

⁶³Ibid., p. 74.

accordé aux réorganisations complètes parrainées par les provinces, ils seront le seul choix disponible dans beaucoup de ces provinces.

Dans les comptes rendus classiques sur la réorganisation municipale au Canada, les organismes spéciaux et les ententes intermunicipales sont considérés comme faisant partie du problème plutôt que de la solution. En Ontario, par exemple, dans la récente déclaration de principe visant le gouvernement des comtés, l'un des problèmes mentionné dans les comtés traditionnels est "la prolifération...d'ententes intermunicipales entre les comtés et les municipalités distinctes avoisinantes"⁶⁴. De ce point de vue, ces ententes suggèrent que les structures actuelles sont inadéquates, autrement l'entente n'aurait pas été nécessaire. Mais ne vaut-il pas mieux, dans ce monde factieux et raisonneur, se réjouir de l'entente entre organismes, plutôt que de déplorer sa nécessité? Un argument semblable peut être apporté en faveur des organismes à vocation spéciale ou au moins de ceux dont la raison d'être est de fournir des services municipaux au-delà des limites d'une seule municipalité. Il est possible que les organismes spéciaux ne soient ni soignés ni ordonnés, mais souvent ils accomplissent le travail qui leur est confié. À cause d'eux, il se peut que la planification générale soit plus difficile à réaliser. Mais peu nombreux sont ceux qui pensent que la planification des services publics au niveau local est simple au sein d'une société démocratique, même lorsqu'on suppose qu'un gouvernement unique à fonctions multiples serait en mesure d'assurer tous les services

⁶⁴Ontario, Ideal County, l'avant-propos du ministre.

imaginables.

Dans l'univers quotidien du gouvernement municipal au Canada, surtout dans les régions rurales des plus petites provinces, on ne solutionne pas les problèmes qui surgissent entre les municipalités par la création de nouveaux niveaux du gouvernement, ni par la modification de façon radicale des limites municipales. Au contraire, le gouvernement provincial prévoit la création de diverses commissions ou ententes entre les municipalités, qui peuvent être adaptées aux conditions locales. Compte tenu de la diversité de ce phénomène, il est impossible d'en faire une description exhaustive dans cet ouvrage. Toutefois, nous essaierons de mentionner au moins quelques-unes des initiatives les plus remarquables et récentes.

À Halifax, l'administration métropolitaine ressemble de près à un gouvernement métropolitain plurifonctionnel de palier supérieur. Après avoir subi de nombreux changements par étapes au cours des années, celui-ci dirige à présent un système régional de transport des passagers ainsi qu'un site d'enfouissement des déchets. En 1985, Cameron et Aucoin soulignèrent que cette administration "tout en étant un organisme régional plurifonctionnel, fournit en même temps un moyen pratique de déplacer, à un moment donné, les services spécialisés au niveau régional".⁶⁵

En 1981, l'Assemblée législative de l'Alberta adopta la Regional Municipal Services Act qui suit de près celle de la

⁶⁵Camron et Aucoin, "Halifax", p. 185.

Colombie-Britannique concernant les districts régionaux⁶⁶, à la seule exception que les diverses commissions de services régionaux étaient censées être créées par étapes sur une certaine période plutôt qu'en même temps partout dans la province. L'objectif principal de ces commissions était de faciliter l'approvisionnement en eau, l'évacuation des égouts et le traitement des déchets, mais tout comme dans le cas de l'administration métropolitaine de Halifax, on peut toujours diversifier les fonctions. Après un démarrage assez lent, il existe à présent 13 de ces commissions.

Au Nouveau Brunswick, on créa un ensemble impressionnant de conseils et de commissions pour fournir des services régionaux, comme par exemple la police, le ramassage et la destruction des ordures, les ambulances et les bibliothèques. La situation du Nouveau Brunswick est unique en son genre car, en général, les municipalités constituées n'assurent le service que dans les zones les plus urbanisées d'une région. Les membres des conseils et des commissions doivent donc, par nécessité, comprendre des représentants à la fois du niveau municipal et non municipal. Évidemment, il est de plus en plus nécessaire de faire une rationalisation structurelle⁶⁷. Les régions non constituées sont aussi nombreuses sur l'Île du Prince Édouard. Elles ont maintenant la possibilité de créer des districts de protection des incendies

⁶⁶Masson, Alberta's Local Governments, p. 126.

⁶⁷C.R. Tindal et S. Nobes Tindal, Local Government in Canada, troisième éd. (Toronto: McGraw-Hill Ryerson, 1990), p. 101.

afin de financer les services locaux de pompiers volontaires⁶⁸.

Depuis 1975, l'Ontario (1983) et l'Île du Prince Édouard (1988) ont aboli les administrations de planification intermunicipales,⁶⁹ tandis qu'au Manitoba (1977) on les créait⁷⁰. En Alberta, de telles commissions existent d'une façon ou d'une autre depuis 1950⁷¹. En Colombie-Britannique, les districts régionaux furent impliqués dans la planification régionale à un moment donné, mais, comme nous l'avons vu, elles perdirent cette fonction en 1983. Au Québec, beaucoup des MRC créées récemment ne sont que des administrations de planification régionales qui n'ont de MRC que le nom. S'il y a un modèle derrière tout cela, il n'est pas facile à discerner.

Les ententes intermunicipales sont tout à fait compatibles

⁶⁸Prince Edward Island, Department of Community and Cultural Affairs, Fire Districts: A New Option for the Collection of Fire Dues in Rural Unincorporated Areas (dépliant, n.d.).

⁶⁹En Ontario, on supprimait, à la suite d'une nouvelle Loi sur l'Aménagement adoptée en 1983, les régions de planification commune (à l'exception du Nord de l'Ontario), et on les laissa à titre volontaire (Ontario, le Ministère des Affaires municipales et du logement, The Planning Act: Information Bulletin 1 [janvier 1983], p.23). Dans l'Île du Prince Édouard, les commissions de planification régionales pour Charlottetown et Summerside furent abolies en 1988 parce que la province fut de l'avis qu'il était plus efficace de promouvoir et d'aborder les préoccupations intermunicipales une à une et, de cette façon, traiter directement avec les municipalités concernées (lettre de la part de George Likely, Chief Director of Community Services, Department of Community and Cultural Affairs, Government of Prince Edward Island, datée du 12 avril 1990).

⁷⁰Lettre envoyée par F.R. Dennis, Director of Municipal Advisory and Financial Services, Department of Rural Development, Government of Manitoba, datée du 30 mars 1990.

⁷¹Mason, Alberta's Local Governments, p. 262.

avec les structures municipales réorganisées. Au fait, les districts régionaux de la Colombie-Britannique et les MRC du Québec ont été planifiés de manière à pouvoir fonctionner comme catalyseurs, médiateurs et administrateurs relativement aux ententes intermunicipales au sein de leur territoire. La législation dans les deux provinces est telle que la structure des conseils des organismes régionaux peut changer selon le problème en cours d'évaluation. Si une certaine municipalité décide de ne pas s'impliquer dans une fonction régionale, alors ses représentants au sein de l'organisme régional n'y prennent pas part. Même si l'organisme régional ne fournit pas le service en question, il peut toutefois assurer le cadre au sein duquel on mène à bonne fin les négociations intermunicipales et la région même peut participer à toute entente qui en découle par la suite.

L'Ontario est la seule province où on peut percevoir une certaine désapprobation face à de telles ententes. Dans un certain sens, ceci est surprenant, car, déjà en 1983, le sous-ministre aux Affaires municipales soulignait que:

L'administration ou le financement en commun d'une service municipal constitue une méthode originale et stimulante d'éliminer le gaspillage, éviter les répétitions et améliorer la qualité des services publics.

Dans les gouvernements municipaux, on ne pense pas que le fait de partager constitue une technique moderne d'administration. Le secteur municipal de l'Ontario est reconnu pour son ancienne habitude de s'attaquer aux problèmes et aux besoins communs avec des solutions communes.

Il est temps de faire une nouvelle évaluation des ententes intermunicipales, étant donné que tous les gouvernements cherchent à présent des méthodes nouvelles et efficaces pour gérer des ressources peu abondantes et

en baisse.⁷²

Ces paragraphes constituent l'introduction à une publication utile du gouvernement de l'Ontario, intitulée "Joint Services in Municipalities: Five Case Studies". Dans trois de ces exemples, on discute des arrangements réussis pour des services communs fournis par une ville et le comté environnant et/ou des municipalités de palier inférieur (la ville de Peterborough et les comtés de Peterborough et de Victoria en ce qui concerne l'acquisition; la ville de Windsor et le comté d'Essex en ce qui concerne l'usage partagé d'une installation de congrès et récréative appartenant à l'université locale; et la ville de Pembroke et deux municipalités avoisinantes pour le partage d'une installation récréative). Le quatrième cas fait l'état de la manière dont trois petites municipalités du nord de l'Ontario sont capables d'assurer pour leur propres besoins un personnel compétent en partageant les services d'un secrétaire-trésorier. Aujourd'hui, sept années plus tard, avec la priorité accordée par le ministère à la réorganisation des comtés, on informe les municipalités de l'Ontario que l'existence même de telles ententes constitue une raison suffisante pour leur réorganisation. Compte tenu de cette situation, on n'est pas surpris d'apprendre que le gouvernement de l'Ontario ne tient pas tellement à diffuser des exemples

⁷²Lettre de Ward Cornell, sous-ministre aux affaires municipales et du logement, Gouvernement de l'Ontario, datée du mois de mai 1983, et qui accompagnait le document du Ministère des affaires municipales et du logement de l'Ontario, Joint Services in Municipalities: Five Case Studies (avril 1983).

d'arrangements relatifs aux services communs qui ont été couronnés de succès.

Au Québec (1979) et en Saskatchewan (1984), on adopta des lois assez explicites concernant les ententes intermunicipales. Dans le premier cas, 16 pages de la Loi des Cités et des Villes sont consacrées à ce sujet. On y autorise trois types d'ententes, à savoir: 1) l'entente par laquelle une municipalité peut faire l'acquisition des services auprès d'une autre; 2) l'entente par laquelle une municipalité peut déléguer son pouvoir auprès d'une autre afin de poursuivre un objectif bien défini, et, 3) l'entente concernant la création de corporations intermunicipales censées assurer des services spéciaux exigés par les municipalités signataires (la MRC locale peut ou non faire partie de telles corporations)⁷³. Comme au Québec, la loi de la Saskatchewan permet aux municipalités de créer des commissions spéciales pour réaliser des ententes intermunicipales, et des dizaines en profitèrent pour le faire.⁷⁴

Conclusion

Il est évident que la réorganisation municipale à grande échelle et imposée par le gouvernement central est dépassée. De nouveaux gouvernements régionaux, des communautés urbaines ou des "unicités" ne sont pas pour demain. De nos jours, la politique de

⁷³Québec, Ministère des Affaires municipales, Direction de la recherche et des politiques, 'Les ententes intermunicipales au Québec', 27 avril 1989.

⁷⁴Lettre de la part de D.M. Innes, Deputy Minister of Urban Affairs, Government of Saskatchewan, datée du 26 mars 1990.

réorganisation au sein de la province comprend surtout la modification des structures existantes, l'obtention d'un consensus sur le plan local avant l'adoption d'une loi, ainsi que la certitude que les nouveaux arrangements pourront être adaptés aisément aux circonstances changeantes.

Toutefois, il y a un problème majeur d'ordre structurel sur lequel les provinces semblent ne pouvoir tomber d'accord. Depuis 1988, l'Ontario s'éloigne du consensus canadien apparent selon lequel, même si le gouvernement urbain à deux paliers peut s'avérer nécessaire en certains cas, il ne faut pas renforcer le palier supérieur au détriment des gouvernements municipaux urbains à palier unique ou inférieur. Entre 1975 et 1988 en Ontario, et après 1975 dans les autres provinces, aucune politique de ce genre ne fut entreprise ou mise en place de manière évidente. La seule exception possible serait la création des MRC au Québec au début des années 80, auxquelles les villes du Québec en dehors des régions de Montréal, Québec et de l'Outaouais cédèrent une partie de leur pouvoir d'aménagement en matière d'utilisation du sol. Depuis 1988, l'Ontario a suivi une autre voie, en mettant l'accent surtout sur l'élection des conseillers régionaux occupants des postes au palier régional (mise en pratique dans la Communauté urbaine de Toronto et à venir à Ottawa-Carleton), l'élection directe de présidents régionaux (mise en pratique à Hamilton-Wentworth) et l'encouragement aux municipalités à palier unique du sud de l'Ontario à faire partie intégrante des comtés réorganisés à deux paliers (en vigueur à Sarnia depuis le 1er janvier 1991).

Ces politiques ne sont ni nouvelles ni innovatrices. L'élection directe est surtout justifiée par le fait que les gouvernements régionaux doivent être élus pour avoir plus de légitimité politique, et, par conséquent, de l'indépendance par rapport au palier inférieur. C'est le même type de raisonnement qui est à la base de la création du fédéralisme moderne par les pères de la Constitution américaine à la fin du XVIIIe siècle: pour avoir une autorité réelle par rapport aux états, le Congrès (ou du moins la Chambre des représentants) doit être élu de la même manière que les corps législatifs des états. En Ontario, on n'a pas trouvé de réponse exacte à certaines questions découlant de ce raisonnement. A-t-on vraiment besoin dans n'importe quelle partie de la province de quatre paliers de politiciens élus? Si oui, comment peut-on empêcher ou du moins, réduire le nombre des disputes de juridiction? Est-ce que des élections directes au palier supérieur, organisées tous les trois ans, en même temps que d'autres élections municipales et celles de conseils scolaires, aboutiront vraiment à une sensibilisation des citoyens au gouvernement métropolitain et régional? L'élection directe est-elle le seul mécanisme efficace pour accroître la responsabilité locale sur le plan politique?

En ce qui concerne la réorganisation des comtés, est-ce que l'Ontario n'aura pas plus à gagner en faisant une analyse détaillée des arrangements de structure plus flexibles et détaillés qui ont été réalisés au Québec, en Colombie-Britannique, en Alberta et en Nouvelle-Écosse? Après tout, les régions du sud de l'Ontario encore contenues dans les comtés traditionnels ressemblent plus aux

régions urbaines de ces provinces à population réduite qu'à l'étendue urbaine presque ininterrompue du Golden Horseshoe, qui, vingt-ans plus tôt, avait subi sa propre version de la réorganisation des comtés, lors de l'organisation des premiers gouvernements régionaux.

L'un des objectifs principaux lors de la création des systèmes efficaces de gouvernements municipaux doit être l'adaptation des limites et fonctions municipales au développement vers l'extérieur ou à la communauté urbaine. Contrairement à leurs homologues américains, les gouvernements provinciaux canadiens ont à subir peu de contraintes s'ils s'engagent avec fermeté sur la voie de la réorganisation municipale. Par exemple, ils n'ont pas besoin d'obtenir l'approbation de leurs plans au niveau local. Au Canada, aucun plan de réorganisation ne fut soumis à un plébiscite local. Aux États-Unis, une telle procédure est exigée en général par la constitution de l'état en question, et en conséquence, un nombre réduit de réorganisations proposées fut approuvé. Dans la plupart des cas, les habitants des municipalités suburbaines plus riches votèrent en faveur de la préservation de leurs impôts réduits et/ou du niveau élevé des services en refusant de prendre part à des plans dont le but était de trouver des solutions aux problèmes insurmontables des zones métropolitaines américaines, surtout dans le nord-ouest du pays. Peu nombreux sont ceux qui défendraient ce système au Canada. La plupart voudraient que la décision finale revienne au corps législatif de la province afin que celui-ci soit l'autorité suprême à pouvoir empêcher l'apparition d'inégalités

municipales flagrantes au sein d'une zone métropolitaine. On prit la défense des réorganisations au Nouveau-Brunswick dans les années 60, à Montréal en 1969 et à Winnipeg en 1971 pour ces mêmes raisons.

Plutôt que de se préoccuper des problèmes de redistribution métropolitaine et régionale, la plupart des réorganisations canadiennes eurent comme objectif principal les prétendus besoins des fonctionnaires au niveau provincial et local, et surtout des urbanistes responsables des questions d'utilisation du sol. Ici, les arguments en faveur de l'imposition par la province d'une réorganisation municipale sont moins concluants. En vérité, sans trop d'agitation politique, les administrations des provinces canadiennes semblent avoir accepté récemment cette conclusion. Même en Ontario, qui est à présent la plus interventionniste des provinces à ce sujet, on insiste beaucoup sur la mobilisation du soutien local avant de perturber des arrangements anciens visant le gouvernement des comtés.

Il y eut une gamme diversifiée de réponses de la part des provinces aux problèmes concernant la façon d'assurer les services locaux. Maintenant, le défi n'est plus d'inventer davantage d'alternatives structurelles, mais de déterminer lesquelles ont atteint les objectifs fixés et lesquelles ont échoué. De cette façon, nous pourrions ensuite nous expliquer les raisons derrière les réussites et les échecs. En l'absence de ces explications, nous sommes incapables de prévoir les conditions dans lesquelles on pourrait transplanter avec succès certains arrangements

structurels.

Une approche innovatrice est maintenant nécessaire pour s'assurer que les gouvernements municipaux, surtout dans nos villes, ont une autorité et des ressources assez grandes pour répondre aux besoins changeants des gens qui habitent à l'intérieur de leurs limites. Il n'est pas facile de garder un équilibre entre les avantages de l'autodétermination locale et la pression exercée pour le contrôle central et la standardisation. Mais si nous désirons que nos municipalités jouent un rôle décisif dans la prise de décisions importantes concernant la vie urbaine, alors nous devons nous assurer au moins que la réforme de structure - même si elle est faite de bonne foi - n'affaiblisse pas le pouvoir politique de la municipalité en question. Malheureusement, l'établissement dans la même région de deux catégories de bureaucraties municipales, ou de deux structures politiques aux attentes égales de légitimité électorale, mène précisément dans cette direction.

Le noyau du gouvernement local au Canada est constitué par les conseils, élus par voie démocratique, de nos villes, villages et municipalités rurales. Le but principal de la réforme structurelle doit être de les aider à prendre soin des intérêts collectifs de leurs électeurs. L'objectif de telles réformes peut être souvent l'amélioration du lien entre la limite et la fonction. On n'atteindra toutefois jamais la perfection. Si nous ne nous disputons plus au sujet des limites et des fonctions de nos municipalités, alors nous saurons que leur efficacité fonctionnelle

est nulle et que leurs limites sont donc hors de propos.

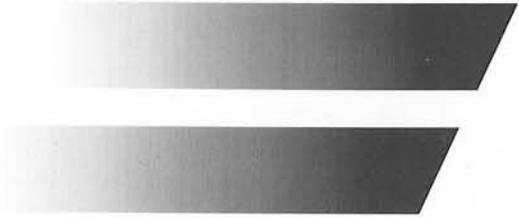
Pour les partisans de la démocratie locale, il arrive un moment où on doit accepter les imperfections de structure comme si de rien n'était et laisser les gens du niveau local administrer le système de leur mieux. Admettre cette situation constitue le défi suprême à la fois pour les étudiants et les partisans de la réorganisation municipale.



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

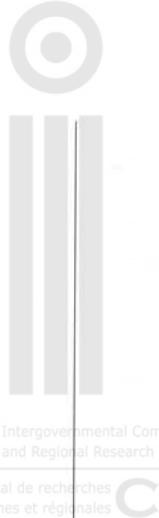


The Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research (ICURR) was set up in 1967 following a Federal-Provincial Conference on Housing and Urban Development. The Committee comprises senior officials from the Federal, provincial and territorial governments of Canada who meet regularly to oversee ICURR's activities – the operation of an information exchange service and research program. ICURR's major objective is to foster communication between policy-makers across Canada working in the fields of urban, rural and regional planning, economic development, public administration and finance, housing, recreation and tourism, transportation and the environment. It also seeks to increase the level of understanding of urban and regional issues through research and consultation.

ICURR's core funding is provided by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the ministries of municipal affairs of the provinces and territories. Canada's municipal governments also participate in ICURR through annual membership as do consultants and universities.

Intergovernmental Committee on
Urban and Regional Research
150 Eglinton Avenue East, Suite 301
Toronto, Ontario
M4P 1E8

Tel: (416) 973-5629
Fax: (416) 973-1375



Créé en 1967 à la suite d'une conférence fédérale-provinciale sur l'habitation et l'aménagement urbain, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) regroupe des représentants des administrations fédérale, provinciales et territoriales du Canada qui se réunissent régulièrement pour orienter le champ d'activités du CIRUR : la gestion d'un service d'échange de renseignements et d'un programme de recherche. Le CIRUR a pour objectif principal de favoriser les communications entre les décideurs d'un bout à l'autre du Canada travaillant dans les domaines de l'urbanisme, de l'aménagement rural et régional, du développement économique, des finances et de l'administration publiques, du logement, des loisirs et du tourisme, des transports et de l'environnement. Il a également pour but d'élargir le champ de connaissance des questions urbaines et régionales par le biais d'activités de recherche et de consultation.

Le financement de base du CIRUR provient de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ainsi que des ministères des affaires municipales des dix provinces et des deux territoires. Les municipalités canadiennes, de même que les experts-conseils et les universités, peuvent participer aux activités du CIRUR moyennant une cotisation annuelle.

Comité intergouvernemental de
recherches urbaines et régionales
150, av. Eglinton est, bureau 301
Toronto (Ontario)
M4P 1E8

Tél. : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375