



L'ORGANISATION MUNICIPALE AU CANADA

Un régime à géométrie variable,
entre tradition et transformation

par **Jean-Pierre Collin** et **Jacques Léveillé**
avec la collaboration de **Mathieu Rivard** et **Mélanie Robertson**
Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM)

Cette synthèse est une publication conjointe de l'Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS) de l'Universitat Autònoma de Barcelone (http://www.diba.es/icps/index_internet_explorer.htm), du Centre per la Innovació Local (CIL) de la Diputació de Barcelone (deuxième niveau de gouvernement local) (<http://www.diba.es/flordemaig/oafm/cil/index.htm>) et de l'INRS-Urbanisation, Culture et Société (Institut national de la recherche scientifique). Elle s'inscrit également dans les travaux du réseau interuniversitaire québécois d'études urbaines et régionales Villes Régions Monde (<http://www.vrm.ca>).

Les versions française et anglaise du document sont publiées conjointement sur les sites Internet du CIL et de VRM. Des versions en catalan, en espagnol et en anglais seront publiées par l'ICPS-CIL sous forme de brochure dans la collection « Món Local ».

Tous droits de reproduction, de traduction
et d'adaptation réservés

© Villes Régions Monde, septembre 2003

Table des matières

Introduction	1
1. Cadre historique et fondements juridiques et politiques du système municipal canadien	2
Bref historique du système municipal canadien	3
Les municipalités canadiennes : entre palier autonome de gouvernement et simple palier d'administration décentralisée	4
Fragmentation et recomposition du paysage municipal	5
Le palier supra-local	7
Une couverture géographique limitée	8
Synthèse	9
2. Responsabilités et fonctions des municipalités	10
Des champs limités d'intervention	10
Les dépenses municipales	11
Les Commissions scolaires	13
Synthèse	14
3. Ressources budgétaires et fiscales	15
La structure fiscale	15
L'impôt foncier	16
La tarification, les permis et les amendes	17
Autres types de taxes	18
Revenus d'investissements	18
Les transferts gouvernementaux	18
Taxes d'amélioration locale et redevances de développement	20
Des budgets sous étroite surveillance	20
Synthèse	20
4. Dans les régions métropolitaines	22
La réorganisation institutionnelle des agglomérations	22
Les neuf grandes	26
Halifax (Nouvelle-Écosse)	
Toronto (Ontario)	
Ottawa (Ontario)	
Winnipeg (Manitoba)	
Calgary (Alberta)	
Edmonton (Alberta)	
Vancouver (Colombie-Britannique)	
Québec (Québec)	
Montréal (Québec)	
Synthèse	31
5. Environnement politique et administratif du monde municipal	32
Le système électoral	32
Un grand absent : les partis politiques	33
L'organisation administrative	34
Les relations intergouvernementales	35
Les relations fédérales-municipales	37
Synthèse	37
Conclusion : Les grandes villes canadiennes à la croisée des chemins?	38
Synthèse	40
Références	41
Glossaire	43
Liste des sites Internet les plus intéressants	44

Annexe 1 – Définitions	45
Annexe 2 – Types et nombre de municipalités par province	46

Liste des cartes

Carte 1 – Les régions métropolitaines de recensement au Canada, 2001	2
Carte 2 – Territoires municipalisés et non organisés au Québec, 2003	9
Carte 3 – Les sources de revenus par province, 2001	16
Les neuf principales villes-régions du Canada, 2003	30

Liste des figures

Figure 1 – Ventilation des dépenses des municipalités locales et régionales au Canada, 1999	12
Figure 2 – Ventilation des dix grands postes de dépenses des municipalités locales et régionales : Ontario-Québec-Colombie-Britannique, 1999	12

Liste des tableaux

Tableau 1 – Population en 2001, nombre de municipalités locales en mars 2003 et nombre de municipalités locales par tranche de 100 000 de population	6
Tableau 2 -- Évolution du nombre des municipalités des régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants au Québec suite à la réforme en cours	24
Tableau 3 -- Les principales régions métropolitaines canadiennes de l'Atlantique au Pacifique	25

L'organisation municipale au Canada

**Un régime à géométrie variable,
entre tradition et transformation**

**Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé,
avec la collaboration de Mathieu Rivard
et de Mélanie Robertson
Groupe de recherche sur l'innovation municipale
(GRIM)**

Introduction

Au Canada, le système municipal s'est construit en même temps que l'État fédéral, au milieu du XIXe siècle. La loi constituant cet État attribua aux provinces la responsabilité des questions locales. Il en résultat un type d'organisation municipale aux caractéristiques particulières, dont les principaux paramètres sont encore d'actualité. Ce système municipal n'est pourtant pas figé. Il a connu, et connaît, depuis le début des années 1990 des changements significatifs. Étant donné que le système n'est pas uniforme, mais diversifié, les régimes municipaux présentent des différences marquées d'une province à l'autre, même s'ils présentent également plusieurs traits communs.

L'objectif de cette brochure est de donner un aperçu des principales caractéristiques de l'organisation municipale au Canada, des spécificités provinciales et des éléments de changement qui sont à l'œuvre depuis le début des années 1990. Nous y passons en revue, dans l'ordre, les fondements juridiques et politiques du système municipal; les responsabilités et les fonctions des municipalités; leurs ressources budgétaires et fiscales; l'organisation municipale des régions métropolitaines; le régime électoral, l'organisation administrative et les relations intergouvernementales. Nous concluons par une section dans laquelle nous examinons les arguments des grandes villes qui réclament une nouvelle place au sein de la constitution canadienne et, partant, une révision majeure de l'organisation municipale canadienne.

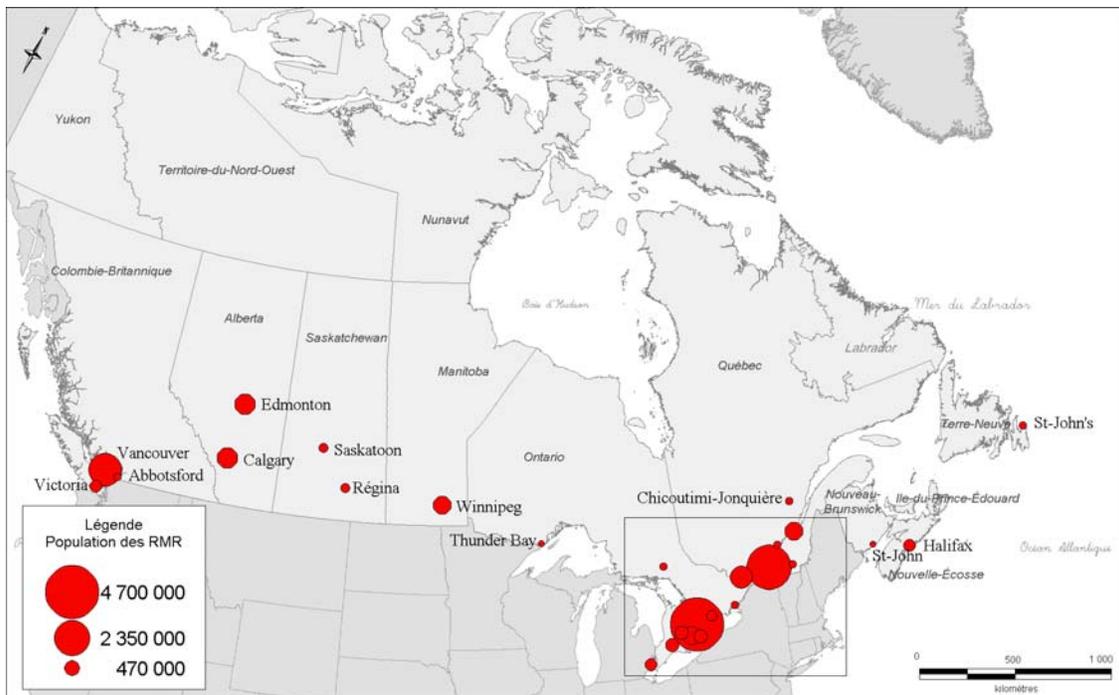
1. Cadre historique et fondements juridiques et politiques du système municipal canadien

On dit souvent que le Canada est un exemple du triomphe de la politique sur la géographie. Le Canada est divisé en dix provinces et trois territoires (Carte 1) dont l'intégration à la fédération s'est faite graduellement depuis 1867, alors que le Canada, dominion britannique, ne comptait que quatre provinces.

Le Canada est une fédération de plus de 30 millions d'habitants, sur un territoire de près de dix millions de km², dirigée par un gouvernement central qui prend ses pouvoirs, tout comme les provinces, dans une Constitution écrite, dont le texte a été modernisé en 1982. Son système politique a été copié sur celui de la *Mère patrie*, la Grande-Bretagne. Cependant, des pans de ce système ont connu une trajectoire spécifique. C'est notamment le cas de l'organisation municipale qui s'est structurée en même temps que se forgeait le nouvel État fédéral canadien, lequel s'est affranchi progressivement du lien colonial avec le Royaume-Uni, au milieu du XIXe siècle.

CARTE 1

Les régions métropolitaines de recensement au Canada, 2001



Le paysage démographique du pays a considérablement évolué au cours du dernier siècle et demi. Les premières décennies ont été marquées par la colonisation progressive du territoire et donc par une dispersion de la population sur de vastes espaces. Si, de ce fait, le Canada a longtemps été un pays de caractère rural dont l'économie reposait essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles, on peut aujourd'hui affirmer que ce n'est plus le cas. En effet, en 2001, près de 80% de la population habite en milieu urbain et 64% des canadiens vivent dans une des 27 régions métropolitaines de recensement (Carte 1). Ce processus d'urbanisation ne s'est pas fait au même rythme dans chacune des provinces. Certaines, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont atteint le cap des 50% de population vivant en milieu urbain dès les débuts du 20^e siècle, alors que les provinces des Prairies et des Maritimes ne sont devenues majoritairement urbaines que 45 à 50 ans plus tard.

C'est dans ce double contexte politique et démographique que s'est structuré et restructuré un système municipal canadien qui n'a qu'une marge limitée d'autonomie. Vues principalement comme des administrations décentralisées de production de services à la propriété, le nombre et la variété des municipalités varient grandement selon les provinces. Un palier supra municipal existe aussi dans certaines provinces. Finalement, il importe de considérer que la couverture territoriale des municipalités ne concerne qu'une portion, parfois même marginale, de l'espace.

Bref historique du système municipal canadien

Les municipalités canadiennes n'ont pas d'assise constitutionnelle. Elles sont créées par des lois provinciales et ce sont ces lois générales qui définissent ce qu'elles peuvent faire, comment elles sont gérées et de quelles sources de revenus elles peuvent bénéficier. Ces lois régissent également le régime électoral municipal et encadrent strictement le pouvoir réglementaire des municipalités. D'autres lois encadrent des aspects spécifiques de l'organisation municipale tel que la fiscalité, l'organisation territoriale ou l'aménagement du territoire. Au Québec, par exemple, on compte près de quarante lois de ce type. Certaines municipalités (les plus peuplées en fait) sont aussi dotées de chartes particulières qui viennent spécifier certains éléments des lois générales ou même parfois accorder un traitement particulier. On se trouve alors devant un écheveau complexe de législations et il n'est pas simple de tracer le contour des droits et obligations des municipalités. Par exemple, dans le cas de la province de l'Ontario, le nombre des lois qui contribuent à définir le régime municipal a été estimé à 150 (FCM, 2001 : 2).

Il importe de noter, à nouveau, qu'aux termes de l'article 92(8) de la Constitution canadienne, les affaires municipales sont de la compétence exclusive des provinces. En conséquence, les relations directes entre le gouvernement fédéral et les municipalités sont quasi-inexistantes et celles qui ont lieu sont obligatoirement médiatisées par les gouvernements provinciaux, dans le cadre d'ententes de coopération tripartite. Ce fut, par exemple, le cas depuis le milieu des années 1990 avec l'entente fédérale provinciale municipale sur les infrastructures urbaines où chaque niveau de gouvernement contribue au tiers du coût des investissements décidés conjointement. Ainsi, en 1999, c'est à peine un demi de un pour cent (0,5%) des revenus municipaux qui provenaient de subventions du gouvernement fédéral. Bref, d'un point de vue strictement légal, l'existence des municipalités dépend du bon vouloir des gouvernements provinciaux. Ce fait a d'ailleurs été confirmé, au cours des dernières années, lors des débats sur les fusions forcées de municipalités à Toronto et à Montréal. Chaque fois, les tribunaux ont

reconnu que la province était autorisée de procéder à de tels regroupements, sans avoir à obtenir l'accord des municipalités concernées ou des communautés locales.

Les grands paramètres du système municipal canadien se sont mis en place, avant même la fondation de la Confédération (par l'Acte constitutionnel de 1867), au cours des années 1840 et 1850. C'est le plus souvent le *Municipal Corporations (Baldwin) Act* de 1849, pour l'Ontario (qui porte alors le nom de Haut-Canada), et la *Loi des municipalités et des chemins* de 1855, pour le Québec (désigné comme le Bas-Canada), qui sont identifiés comme les textes fondateurs du régime actuel. Dans chacune de ces provinces, diverses lois adoptées dans les premières années de la Confédération sont venues raffiner et préciser le statut, les rôles, les mandats, l'organisation, etc. des municipalités –en distinguant généralement deux grandes catégories : les municipalités rurales (de paroisse, de canton, de hameau, etc.) et les municipalités urbaines (de ville, de cité et de village). Peu à peu, les autres provinces canadiennes se dotèrent, à leur tour, de législations comparables. Pour une présentation des définitions des catégories de municipalités et de la nomenclature de ces dernières, voir les annexes 1 et 2.

Ces lois encadrent strictement les compétences et les modes de fonctionnement des municipalités. Ainsi, les administrations municipales ne sont pas autorisées d'intervenir dans tous les champs de compétences provinciales, mais doivent se contenter des pouvoirs et responsabilités que veulent bien leur concéder explicitement les provinces. C'est ce que l'on appelle la *Dillon's Rule*. En règle générale, il existe tout de même deux types de compétences municipales : les compétences obligatoires et les compétences facultatives. Les réformes les plus récentes aux lois municipales de portée générale en Colombie-Britannique, en Ontario et surtout en Alberta sont d'ailleurs venues élargir l'éventail des compétences facultatives et ainsi accroître la marge de manœuvre des municipalités quant au choix du panier de services à offrir et aux modalités de prestation.

Les municipalités canadiennes : entre palier autonome de gouvernement et simple palier d'administration décentralisée

En règle générale, les analystes ont insisté sur le fait que les municipalités canadiennes ne sont pas le produit de la volonté populaire, mais de celle du gouvernement provincial qui les a créées. Bien sûr, avec leur conseil municipal élu et leurs pouvoirs délégués de taxation, les municipalités locales sont une instance décentralisée au sens fort, et elles exercent implicitement une mission de représentation politique de la communauté locale.

Dans leur manuel plusieurs fois réédité sur le gouvernement local au Canada, Tindal et Tindal (2000) insistent sur le fait que, dans ce contexte, les municipalités canadiennes ont de tout temps été tiraillées entre deux modèles qui cohabitent chez elles : (1) la municipalité comme instance politique de représentation de la communauté locale et comme productrice de biens publics locaux répondant aux attentes de la collectivité et financés par les impôts locaux ; (2) la municipalité comme entreprise de production de services à la propriété et qui doit, dans son fonctionnement et dans ses stratégies de financement, s'inspirer étroitement du modèle de l'entreprise privée.

Cela dit, le rôle premier, et incontestablement dominant des municipalités, observent-ils, est d'être des productrices de services publics locaux, dans les champs de responsabilités qui leur sont explicitement délégués par le gouvernement de la province. Cette domination de la mission de service public se serait d'ailleurs accentuée depuis les années 1960 (Tindal et Tindal, 2000 : 13).

Cette situation est, bien entendue, le fait de législatures provinciales jalouses de leurs prérogatives. Cependant, elle est aussi la résultante de la vision que les municipalités ont d'elles-mêmes. Ainsi, au cours des dernières années, on a vu se déployer un mouvement en faveur d'une plus grande décentralisation vers les municipalités et même de l'adoption d'une Charte de l'autonomie locale. Toutefois, dans leurs revendications concrètes, force est de constater que les municipalités insistent beaucoup plus sur des technicalités fiscales et réglementaires, des mesures pour simplifier la gestion administrative ou encore des aides financières sectorielles de la part des gouvernements supérieurs. Bref, les municipalités demeurent plus préoccupées d'affirmer leur rôle d'administration locale que de combattre pour leur autodétermination.

Fragmentation et recomposition du paysage municipal

À compter des années 1870 et jusqu'aux années 1950, la carte municipale s'est donc mise en place dans les différentes parties du Canada méridional. Le nombre des municipalités s'accroît au fur et à mesure de la colonisation du territoire, souvent par la fragmentation de municipalités existantes. C'est ainsi que, par exemple, dans le cas de la province de Québec, le nombre des municipalités locales atteint un sommet au début des années 1960, soit 1 800 municipalités.

À compter des années 1950, on assiste toutefois à un débat sur les inconvénients de la fragmentation municipale et sur la nécessité de les regrouper dans des entités de plus grande taille. C'est ainsi que les autorités provinciales s'ingénient à élaborer des législations cadres pour favoriser le regroupement de municipalités tout en décrétant, de temps à autre, les regroupements qui leur paraissent incontournables. On observe donc depuis lors, une diminution continue du nombre des municipalités, avec cependant un rythme fort variable selon les provinces. Ainsi la réduction du degré de fragmentation municipale survient beaucoup plus tôt, et à un rythme nettement plus rapide, en Ontario qu'au Québec.

Les provinces présentent aujourd'hui des profils très contrastés. On observe, en fait, trois cas de figures (Tableau 1). Le ratio du nombre de municipalités par tranche de 100 000 personnes, en 2003, n'est que de 3,9 en Ontario et en Colombie-Britannique (notons que dans cette dernière province la fragmentation municipale n'a jamais été très grande). Le ratio atteint des sommets dans trois provinces de petite taille démographique : Ile-du-Prince-Édouard (55,4), Terre-Neuve (55,7) et surtout Saskatchewan (84,6). Finalement la Nouvelle-Écosse (8,4), l'Alberta (11,8), le Québec (15,8), le Nouveau-Brunswick (17,8) et le Manitoba (17,7) présentent une performance intermédiaire avec des ratios se situant entre 8,4 et 17,8 municipalités locales par tranche de 100 000 personnes.

Depuis le début des années 1990, le débat sur la trop grande fragmentation municipale et sur la nécessité de réduire le nombre des municipalités a été remis à l'ordre du jour par au moins six gouvernements provinciaux. Si des actions ont été entreprises à l'égard du milieu rural, ce sont surtout les milieux urbains, plus particulièrement les grandes agglomérations, qui ont le plus retenu l'attention et qui auront été l'objet de restructurations majeures. Les principales régions métropolitaines canadiennes sont maintenant, en règle générale, peu fragmentées lorsqu'elles ne sont pas unifiées (voir la section 4).

Le cas le plus marquant a, sans conteste, été celui de l'Ontario où le nombre des municipalités locales a été réduit de manière radicale, autant en régions rurales qu'urbaines, passant de 815 en juillet 1996 à 447 en janvier 2001. La réorganisation

municipale ontarienne a été placée sous cinq grands critères : réduire le nombre des « politiciens », moins de taxes, moins de bureaucratie, des services locaux plus efficaces tout en maintenant un même niveau d'accessibilité, plus d'imputabilité en réduisant les chevauchements et les duplications. C'est cependant, surtout en référence à des objectifs de politique provinciale, que cette réforme s'est déployée, comme l'illustre le titre du premier projet de loi en 1996 : *Loi visant à réaliser des économies budgétaires et à favoriser la prospérité économique par la restructuration, la rationalisation et l'efficacité du secteur public et visant à mettre en œuvre d'autres aspects du programme économique du gouvernement.*

TABLEAU 1

Tableau 1- Population en 2001, nombre de municipalités locales en mars 2003 et nombre de municipalités locales par tranche de 100 000 personnes

Province ou territoire	Nombre de municipalités / 100 000 personnes	Population	Nombre de municipalités*
Terre-Neuve	55,7	512 930	286
Ile-du-Prince-Édouard	55,4	135 294	75
Nouvelle-Écosse	8,4	908 007	77
Nouveau-Brunswick	17,8	729 498	103
Québec	15,8	7 237 479	1 147
Ontario	3,9	11 410 046	448
Manitoba	17,7	1 119 583	199
Saskatchewan	84,6	978 933	829
Alberta	11,8	2 974 807	352
Colombie-Britannique	3,9	3 907 738	154
Yukon	27,8	28 674	8
Nunavut	92,6	26 745	25
Territoire-du-Nord-Ouest	43,2	37 360	16
CANADA	12,4	30 007 094	3731

* Données obtenues auprès des ministères responsables des Affaires municipales dans chacune de provinces et des territoires, en mars 2003.

Amorcée également en 1996, une réforme comparable a eu lieu au Québec. Elle a cependant été moins drastique (le nombre des municipalités locales est tout de même passé de 1 433, en 1995, à 1 147, en 2003) et n'a pas été accompagnée d'une révision du partage des responsabilités entre la province et les municipalités. Encore qu'en 1991, certains ajustements avaient été opérés aux chapitres de la voirie, du transport en commun et de la police –le gouvernement provincial remettant aux municipalités la responsabilité de certaines activités. Si le degré de fragmentation n'a pas été

significativement réduit, cette réforme a tout de même fait émerger un réseau de neuf villes de plus de 100 000 personnes qui comprennent 53% de la population du Québec, 60% des emplois et 63% des dépenses municipales. Le milieu rural a, par contre, été assez peu touché par cette opération menée au nom de cinq arguments : assurer une répartition plus équitable du fardeau fiscal; se doter d'une vision commune du devenir des collectivités; instaurer des conditions optimales de développement économique; rendre le secteur municipal plus efficace en permettant un allègement du fardeau fiscal; prendre en considération les objectifs de développement durable et d'aménagement du territoire, notamment pour contrer l'étalement urbain.

Les réformes ontarienne et québécoise ont aussi eu des incidences notables sur les municipalités régionales de l'une et l'autre province.

Le palier supra-local

Trois provinces sont dotées d'instances municipales régionales ou supra-locales : l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique.

Les premières opérations de réduction du nombre des municipalités en Ontario, dans les années 1960 et 1970, ont été accompagnées de la mise en place d'un réseau d'une dizaine de municipalités régionales qui s'est ajouté à celui des comtés, hérité, comme au Québec, des structures mises en place au milieu du XIXe siècle. Les comtés, qui s'adressent aux régions rurales, sont responsables de la voirie, des services sociaux et de la planification de l'aménagement. Leur conseil est formé des maires des municipalités membres et leur financement provient de quotes-parts versées par ces dernières. Les municipalités régionales, pour leur part, ont été implantées progressivement entre 1968 et 1974 dans les zones les plus urbanisées de la province. La création de chacune des 10 municipalités régionales a été précédée de consultations publiques. De plus, chaque municipalité régionale est le résultat d'une loi distincte qui reflète ses particularités. Elles sont responsables de fonctions à portée régionale : voirie, réseaux d'eau et d'égouts, gestion des déchets, services sociaux ainsi que des dossiers de planification et d'aménagement du territoire. Plus récemment, la politique ontarienne a eu pour effet de fondre plusieurs de ces municipalités régionales dans les nouvelles grandes villes d'agglomération. Ce fut le cas d'abord à Toronto, en 1999, où l'on aura ainsi mis fin à l'expérience de Metro Toronto qui, depuis sa création en 1954, était présentée comme l'une des formes les plus achevées de gestion métropolitaine en Amérique du Nord.

Au Québec, c'est en 1980 qu'ont été créées les municipalités régionales de comté (MRC). Elles sont venues, d'une part, remplacer les conseils de comté mis en place, en 1855. Elles ont eu pour effet, d'autre part, de regrouper, pour la première fois, les municipalités urbaines et rurales sous une seule instance supra-municipale. Les MRC sont aujourd'hui au nombre de 87 et couvrent l'ensemble du territoire en dehors des neuf grandes villes de plus de 100 000 personnes [et de quelques espaces particuliers] qui ont un statut de ville-MRC. Les MRC avaient, à l'origine, comme mandat de s'occuper de l'aménagement du territoire, tout en prolongeant l'action des conseils de comté en matière de voirie intermunicipale et d'évaluation foncière, par exemple. D'autres responsabilités ont toutefois été ajoutées au fil des ans : certaines obligatoires (cours d'eau régionaux, développement économique, sécurité civile), certaines facultatives (gestion des matières résiduelles, parcs régionaux). Depuis 2001, on distingue aussi trois types de municipalités régionales de comté : celles (24) dites à caractère urbain-rural qui incluent une ville de 10 000 personnes ou plus, celles (13) qui sont comprises dans les communautés métropolitaines de Montréal et Québec et les

rurales (51). Dans une perspective de consolidation des milieux ruraux, ces dernières ont vu leur liste de responsabilités obligatoires et facultatives augmenter et ont obtenu la possibilité d'élire leur préfet au suffrage universel direct. Autrement, le conseil de la MRC est composé des maires des municipalités locales qui lui versent des quotes-parts financières. Le préfet est, dans ce modèle, qui est le plus répandu, choisi par et parmi les maires formant le Conseil de la MRC.

C'est au milieu des années 1960 que la Colombie-Britannique a implanté un réseau de 27 districts régionaux définis comme une formule souple d'administration, adaptée à la spécificité de chaque territoire, avec un triple mandat : servir d'agence régionale pour les activités et les services gouvernementaux déconcentrés, être le cadre général de la coopération inter municipale et territoriale et produire les services municipaux pour les populations des territoires non municipalisés. À l'instar des MRC québécoises, ces districts régionaux sont des institutions où cohabitent municipalités urbaines et rurales. Leur conseil est formé de représentants des municipalités locales qui décident de la liste des responsabilités qui seront exercées par le palier régional et des quotes-parts pour en assurer le financement, en fonction des bénéfices reçus. Il n'y a pas de mandat régional obligatoire. La palette des services et activités varie donc en fonction des ententes locales, d'autant qu'une municipalité ou un territoire non municipalisé peut, en théorie, utiliser un droit d'*opting in* ou d'*opting out* dans chaque cas. En pratique, ces districts régionaux exercent surtout des fonctions de planification. Les districts régionaux sont, depuis 1997, l'objet d'un examen et d'un projet de réforme qui s'inscrit dans une opération plus large de rajeunissement du régime municipal de la Colombie-Britannique.

Une couverture géographique limitée

La juridiction des 3 731 municipalités (en mars 2003) ne s'étend que sur une portion du territoire canadien. En effet, de larges portions de ce territoire ne sont pas organisées en municipalités. Dans ces cas, en règle générale, c'est le gouvernement provincial qui gère directement les services publics locaux. (Sans compter les territoires de réserves indiennes qui sont sous la juridiction directe et exclusive du gouvernement fédéral.)

Ainsi, dans le cas de la Colombie-Britannique, les 154 municipalités locales ne couvrent qu'une très faible proportion du territoire de la province (environ 2%). La plus grande part du territoire est dite «non-municipalisée» et les services locaux y sont dispensés par le gouvernement provincial. Surtout, ces territoires non municipalisés comprennent, au recensement de 2001, encore plus de 11% de la population totale de la province. Depuis 1967, les districts régionaux y encadrent une partie de l'activité municipale.

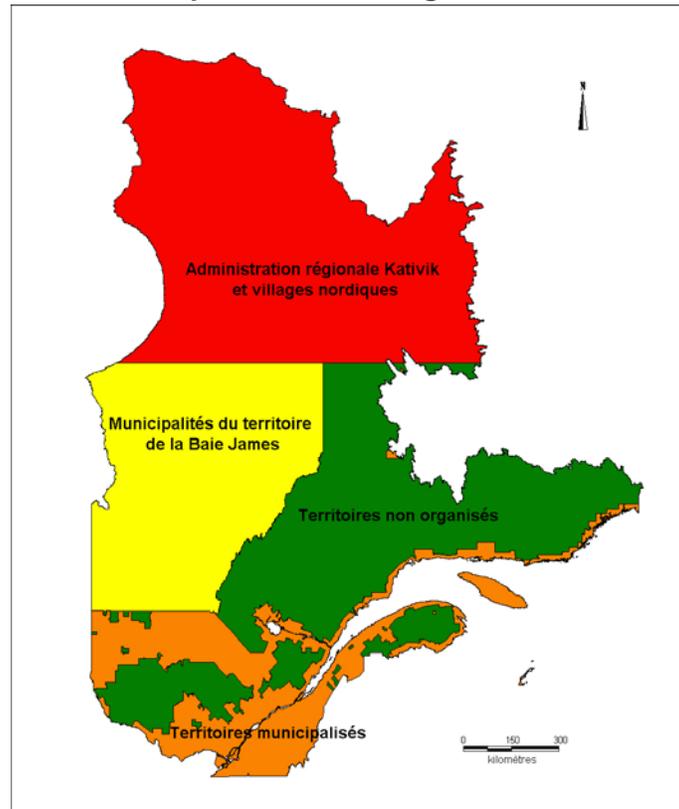
Dans le cas du Nouveau-Brunswick, il importe de rappeler que le nombre des districts non municipaux de services locaux est 2,5 fois plus élevé que le nombre des municipalités et que ces districts comprennent environ 40% de la population de la province et couvrent 80% du territoire de la province. De surcroît, certains districts de services locaux, situés à proximité des villes, ont un caractère suburbain affirmé. Dans ces territoires et pour ces personnes, la production des services locaux relève directement du gouvernement provincial.

La carte 2 permet d'illustrer la situation pour le cas du Québec. Dans cette province, le territoire organisé en municipalités ne représente que le tiers environ. Le cas du Québec est néanmoins particulier en ce que, depuis la création des MRC, en 1980, ces dernières se sont vues confier l'administration des territoires non organisés (TNO) qui, par ailleurs, sont très peu peuplés (moins de 2 000 personnes au recensement de 2001). Soulignons, en terminant, que la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-

Brunswick ont entrepris des actions en vue de municipaliser de plus larges portions de leur territoire.

CARTE 2

Territoires municipalisés et non organisés au Québec, 2003



Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Synthèse

Au Canada, l'organisation municipale s'est structurée en même temps que se forgeait le nouvel État fédéral, au milieu du XIX^e siècle. Les municipalités canadiennes n'ont toutefois pas d'assise constitutionnelle. Elles sont créées par des lois provinciales et ce sont ces lois générales qui définissent ce qu'elles peuvent faire, comment elles sont gérées et de quelles sources de revenus elles peuvent bénéficier. Bien que les municipalités locales soient des instances décentralisées au sens fort, leur rôle premier, et incontestablement dominant, est d'être des productrices de services publics locaux, dans les champs de responsabilités qui leur sont explicitement délégués par le gouvernement de la province. Cela dit, il existe de fortes variations d'une province à l'autre quant au statut, aux rôles et au nombre des municipalités. En mars 2003, le Canada compte 3 731 municipalités locales, certaines dites rurales, les autres urbaines. Seulement trois provinces comptent toujours un palier supra municipal. L'un des débats majeurs de la dernière décennie aura été celui de la trop grande fragmentation, surtout en milieu urbain. Ce qui aura incité les gouvernements de plusieurs provinces à imposer une réduction du nombre de municipalités.

2. Responsabilités et fonctions des municipalités¹

Les municipalités canadiennes présentent un budget de dépenses qui atteignait 43,3 milliards de dollars en 1999. La liste des biens et services publics produits par ces montants s'est évidemment beaucoup modifiée depuis la mise en place du système municipal. D'ailleurs, une étude de l'évolution de cette liste démontrerait que les dépenses ne sont plus exclusivement conçues pour desservir la propriété. Elles sont de plus en plus orientées vers le service aux personnes.

Des champs limités d'intervention

La protection publique (police, incendies et sécurité civile), le transport (voirie et transport en commun) et l'hygiène du milieu (eau potable, égouts, déchets) ont, de tout temps, été au cœur de l'activité municipale et ont représenté les postes budgétaires les plus lourds. En pratique, ces trois postes combinés représentent plus de 50% des dépenses municipales au Canada et dans chacune des provinces, à la seule exception de l'Ontario (une particularité sur laquelle nous reviendrons plus loin). À cette production de biens collectifs locaux s'ajoute, bien entendu, ce qui concerne l'aménagement du territoire et l'urbanisme –un poste de dépenses toutefois peu considérable. Enfin, depuis la Deuxième Guerre mondiale, les municipalités ont été appelées à développer progressivement leurs interventions en matière de récréation (espaces verts, loisirs, sports) et de culture. Des champs d'intervention que l'on identifie aujourd'hui principalement au monde municipal.

En dépit de cet élargissement des responsabilités municipales, il importe de noter que certaines responsabilités, qui sont le plus souvent associées au palier municipal en Europe ou aux États-Unis, ne relèvent plus que marginalement des municipalités canadiennes. Ainsi, c'est au cours des années 1960 et 1970 que, dans la plupart des provinces, les municipalités ont été invitées à se retirer des secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation, au nom de l'équité et de l'efficacité.

Une exception toutefois mérite d'être souligné : celle de l'Ontario. Dans cette seule province, en effet, les municipalités locales et régionales ont conservé un éventail relativement large de responsabilités. Cette particularité ontarienne a d'ailleurs pris de l'importance au cours des dernières années, si bien que le quart des dépenses municipales y sont désormais consacrées aux services sociaux, comparativement à une moyenne de seulement 1,2% pour le reste du Canada.

Dans le domaine de l'éducation primaire et secondaire, il n'y a plus guère que la Nouvelle-Écosse où les municipalités gardent une présence significative... au chapitre du financement seulement. Ailleurs, les municipalités ne jouent plus aucun rôle. Ce champ relève des commissions scolaires qui sont des administrations décentralisées dépendant des gouvernements provinciaux pour leur financement. L'éducation collégiale

¹ Les données rapportées dans cette section et la suivante sont principalement tirées de ICURR, *Overview of Canadian Local Government Finances*, Toronto, août 2002, 4 et xii pages; Harry Kitchen. 2002. «Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability», *Canadian Tax Journal*; Harry Kitchen, *Provincial-Municipal Fiscal Trends: An Interprovincial and Intertemporal Comparison*, Peterborough, Trent University, 27 septembre 1999; Karin Treff et David B. Perry. 2001. *Finances of the Nation 2000. A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial, and Local Governments of Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

et universitaire, de même que la formation professionnelle, sont entièrement sous la responsabilité des gouvernements provinciaux.

Bref, au total, mis à part le cas de l'Ontario sous le gouvernement conservateur de Mike Harris, élu en 1995, la palette des responsabilités municipales n'a pas connu de changements significatifs depuis la fin des années 1970 et il n'existe pas de débat public pour la modifier significativement –sauf peut-être pour ce qui concerne les plus grandes villes qui, au nom de la compétitivité, réclament plus d'autonomie fiscale et constitutionnelle (voir la Conclusion).

Les dépenses municipales

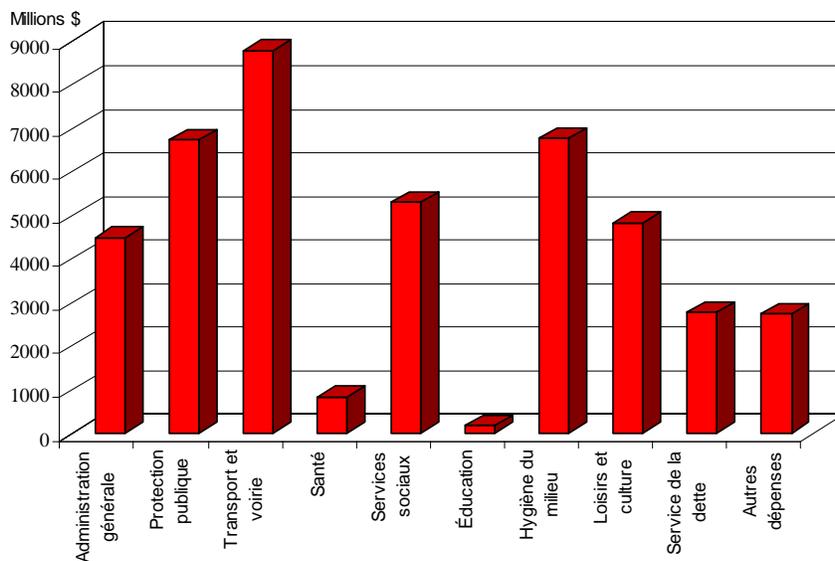
Confinées à un nombre relativement restreint de champs d'intervention qui sont, en gros, analogues d'une province à l'autre, les activités des municipalités ne sont pas pour autant marginales. C'est en pratique plus de 9% des dépenses publiques au Canada, tous paliers de gouvernement confondus, qui sont à la charge des municipalités. Depuis le début des années 1990, cette part est d'ailleurs en légère hausse : elle est passée de 8,6% en 1989-1990 à 9,5% en 2000-2001. Cette hausse de la quote-part municipale est plus particulièrement attribuable au transfert de responsabilités dans le champ des transports et communications. En effet, dans ce secteur, la part des dépenses municipales dans l'ensemble des dépenses gouvernementales est passée de 35,5% en 1989-1990 à 46,6% en 2000-2001 (ICURR, 2002 : ix-xi).

Pour l'ensemble du Canada, les dépenses municipales *per capita* atteignent 1 494\$, en 2000. Cependant, les variations entre les provinces sont remarquables, autant au plan du volume des activités qu'à celui de la nature spécifique des interventions et services produits. En effet, en 2000, les dépenses municipales *per capita* varient de 364\$ dans l'Île-du-Prince-Édouard, la plus petite province canadienne à tous égards, à 1 912\$ en Ontario. Ces niveaux de dépenses sont encore plus élevés dans le cas des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon, où elles ne représentent toutefois qu'une part relativement modeste de l'ensemble des finances publiques provinciales et municipales combinées (entre 10% et 11%).

Cette part des dépenses municipales dans l'ensemble combiné des dépenses provinciales et municipales est un bon indicateur des différences inter-provinciales. C'est à nouveau en Ontario où cette proportion est la plus élevée, soit 22,9% en 2000 –suivi de loin par l'Alberta avec 17,6% soit à peu de choses près la moyenne canadienne (17,3%). En fait, toutes les autres provinces canadiennes présentent des pourcentages nettement inférieurs à cette moyenne canadienne. Par ailleurs, il faut noter que, depuis la fin des années 1980, la part des dépenses à la charge des municipalités est en baisse dans la plupart des provinces. Il n'y a que l'Ontario où ce ratio est passé de 20,1% à 22,9% et le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard où il est stable.

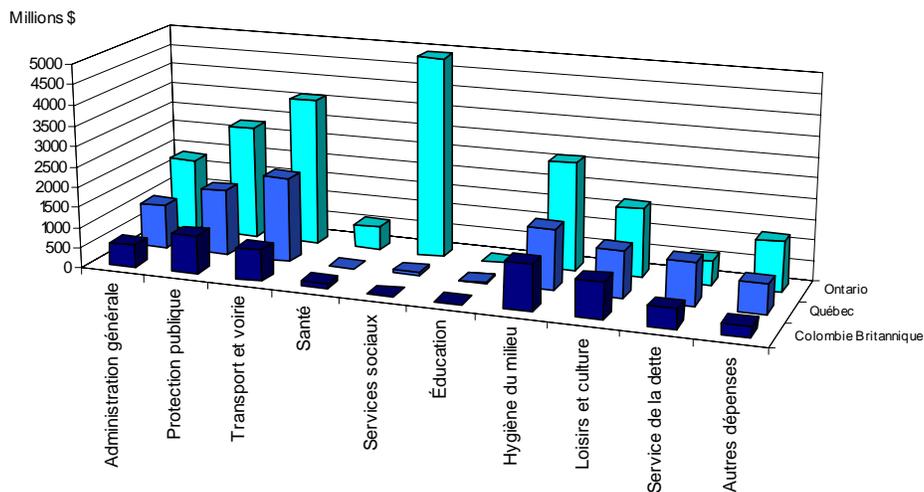
Ces différences sont attribuables à plusieurs facteurs. Elles peuvent s'expliquer par l'étendue du territoire. Certaines provinces comptent des régions éloignées où le coût de desserte des services est forcément plus élevé. Par ailleurs, nous l'avons déjà mentionnée, ce n'est pas tout le territoire qui est sous la compétence des municipalités. Dans les territoires non municipalisés, ces dépenses peuvent être à la charge du gouvernement provincial.

Figure 1
Ventilation des dépenses des municipalités locales et régionales au Canada, 1999



Source : Karin Treff et David B. Perry. 2001. *Finances of the Nation 2000. A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial, and Local Governments of Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

Figure 2
Ventilation des dix grands postes de dépenses des municipalités locales et régionales : Ontario-Québec-Colombie Britannique, 1999



Source : Karin Treff et David B. Perry. 2001. *Finances of the Nation 2000. A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial, and Local Governments of Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

Un autre facteur de différenciation entre les provinces est le degré d'urbanisation, puisque les niveaux de services sont très différents en milieu rural et en milieu urbain (Pierre J. Hamel, 2000) et, dans ce dernier cas, entre les milieux métropolitains et les autres ensembles urbains. Cela dit, le facteur le plus déterminant est certainement le fait que la palette des services offerts par les municipalités varie significativement d'une province à l'autre, chacune ayant défini un partage spécifique des tâches entre l'administration provinciale et les administrations municipales.

En résumé, comme l'illustre la Figure 1, les municipalités canadiennes s'occupent, par ordre d'importance, des dépenses publiques en matière de transport (voirie, éclairage des rues, déneigement et transport en commun), de protection publique (services de police, de lutte aux incendies et de protection civile et cours municipales), d'hygiène du milieu (production de l'eau potable, gestion des eaux usées, gestion des déchets, conservation des ressources) et de loisir et culture (récréation, sports, espaces verts et activités culturelles). Les services sociaux paraissent un secteur aussi important d'intervention mais leur présence n'est significative que dans la province d'Ontario (Figure 2) et, à un degré nettement moindre, dans la province du Manitoba. Parmi les autres fonctions municipales, on trouve l'urbanisme et l'aménagement du territoire, une participation à la production du logement social et au développement économique et touristique. La Colombie-Britannique présente un profil particulier par l'importance relativement plus significative qu'y détiennent les fonctions reliées à l'environnement, d'une part, aux loisirs et à la culture, d'autre part. Quant au Québec, on y observe une importance plus forte du service de la dette –une particularité sur laquelle nous reviendrons à la section suivante.

Globalement, à l'échelle canadienne, la structure des dépenses municipales a peu varié au cours des derniers 15 ou 20 ans. La part respective des grands postes de dépenses reste constante, si l'on excepte, encore une fois, le cas des services sociaux en Ontario qui ont connu une croissance remarquable depuis 1998.

Les Commissions scolaires

Les municipalités ne sont pas le seul réseau d'instances territoriales décentralisées au Canada. Outre les municipalités, et ce, depuis le milieu du XIXe siècle, le secteur local comprend aussi le réseau des commissions scolaires formées par les gouvernements provinciaux pour gérer un seul secteur d'activité : l'éducation primaire et secondaire. Ce réseau de commissions scolaires a, entre autres, la charge d'assurer une partie du financement de ce secteur de l'activité publique, principalement par le biais de l'imposition d'impôts fonciers scolaires. Le niveau du financement assuré par ces commissions scolaires varie peu d'une province à l'autre. Ainsi en 1998, il était en moyenne de 1 063\$ *per capita*, avec un minimum de 901\$ *per capita* en Nouvelle-Écosse et un maximum de 1 247\$ en Ontario. Malgré qu'elles soient dirigées par des conseils élus et aient une modeste autonomie financière, les commissions scolaires n'ont pas un poids très grand dans le système politique canadien. Cela est confirmé, d'une part, par les faibles taux de participation électorale (aussi bas que 10 à 12% dans certains cas), d'autre part, surtout par l'aisance avec laquelle les gouvernements provinciaux ont pu procéder à leur réorganisation au cours des dernières décennies. En effet, les politiques de réduction du nombre de commissions scolaires ont été menées avec plus de vigueur que celles à l'adresse des municipalités. Ainsi, au cours des années 1990, leur nombre est passé de 42 à 18 au Nouveau-Brunswick, de 181 à 57 en Alberta, de 132 à 66 en Ontario et de 159 à 72 au Québec.

Synthèse

Les municipalités canadiennes présentent un budget de dépenses qui atteignait 43,3 milliards de dollars en 1999, soit près du dixième des dépenses publiques. Les municipalités canadiennes s'occupent, par ordre d'importance, des dépenses publiques en matière de transport, de protection publique, d'hygiène du milieu et de loisir et culture. Ces activités représentent les postes budgétaires les plus lourds. Parmi les autres fonctions municipales, on compte l'urbanisme et l'aménagement du territoire, une participation à la production du logement social et à la promotion du développement économique et touristique. Sauf en Ontario, les municipalités ne sont plus présentes dans les secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation, au nom de l'équité et de l'efficacité. Pour l'ensemble du Canada, les dépenses municipales *per capita* atteignent 1 494\$, en 2000. Cependant, les variations entre les provinces sont remarquables, autant au plan du volume des activités qu'à celui de la nature spécifique des interventions et des services produits. En effet, en 2000, les dépenses municipales *per capita* varient de 364\$ dans l'Île-du-Prince-Édouard, la plus petite province canadienne à tous égards, à 1 912\$ en Ontario.

3. Ressources budgétaires et fiscalité

Bien qu'elles n'aient aucune reconnaissance constitutionnelle formelle et que leur existence dépend étroitement des gouvernements provinciaux dont elles sont les «créatures», les municipalités canadiennes bénéficient tout de même d'une large autonomie financière et fiscale. Cela se perçoit dans le fait que les activités des municipalités canadiennes reposent, de plus en plus, sur des revenus de sources locales (aussi appelés revenus autonomes). Ainsi, en 1998, près de 85% des revenus des municipalités étaient de sources locales. En 1988, cette proportion n'était encore que de 77%. Il s'agit, bien entendu, d'une autonomie sous étroite surveillance puisque le nombre et la variété des pouvoirs de taxation et les modes d'imposition sont définis par les gouvernements provinciaux.

En théorie, dans toutes les provinces, l'exercice de l'autonomie fiscale municipale est étroitement balisé par l'application de la thèse dite du «fédéralisme fiscal» qui veut que le palier local ne soit pas l'instance gouvernementale appropriée pour effectuer une redistribution des revenus (entre les individus, les ménages ou les contribuables). Sans portée redistributive, la fiscalité municipale, affirme-t-on, doit n'être utilisée que pour le financement des biens publics locaux consommés par les résidents de la municipalité. Le principe de base est alors celui du «bénéficiaire-payeur», dans le respect des principes traditionnels de la fiscalité : équité horizontale et verticale, neutralité, imputabilité et simplicité administrative. Cette approche de la fiscalité municipale est, on l'aura compris, en phase avec l'option fondamentale voulant que les municipalités sont d'abord des administrations de services publics locaux.

La structure fiscale

On comprendra donc, qu'à l'échelle canadienne, et dans chacune des provinces, les municipalités ont été cantonnées à un nombre limité de sources fiscales. Ce qui s'est traduit par leur absence complète du champ de l'impôt sur le revenu et par une présence plus que marginale dans le champ des taxes de vente et des taxes à la consommation. De fait, depuis les années 1970, les municipalités ont, à toutes fins utiles, perdu le pouvoir d'imposer des impôts et taxes qui ne soient pas assis sur le foncier.

En outre, au cours des derniers 25 à 30 ans, il y a eu un net recul du niveau et de la part des subventions provinciales aux municipalités (rappelons que la constitution canadienne empêche presque complètement l'octroi de subventions directes du gouvernement fédéral aux municipalités). Ce retrait a été particulièrement manifeste dans le cas du Québec, où une réforme majeure de la fiscalité locale de 1980 reposait justement sur la mise au rancart d'un grand nombre de programmes de subventions de l'État provincial, en échange de l'octroi d'une quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier aux municipalités.

Compte tenu du statut des gouvernements locaux au Canada, ils doivent en quelque sorte se contenter des sources de revenus que veulent bien leur laisser les gouvernements provinciaux. Il est possible de diviser les types de revenus à la disposition des municipalités canadiennes en deux grandes catégories : les revenus

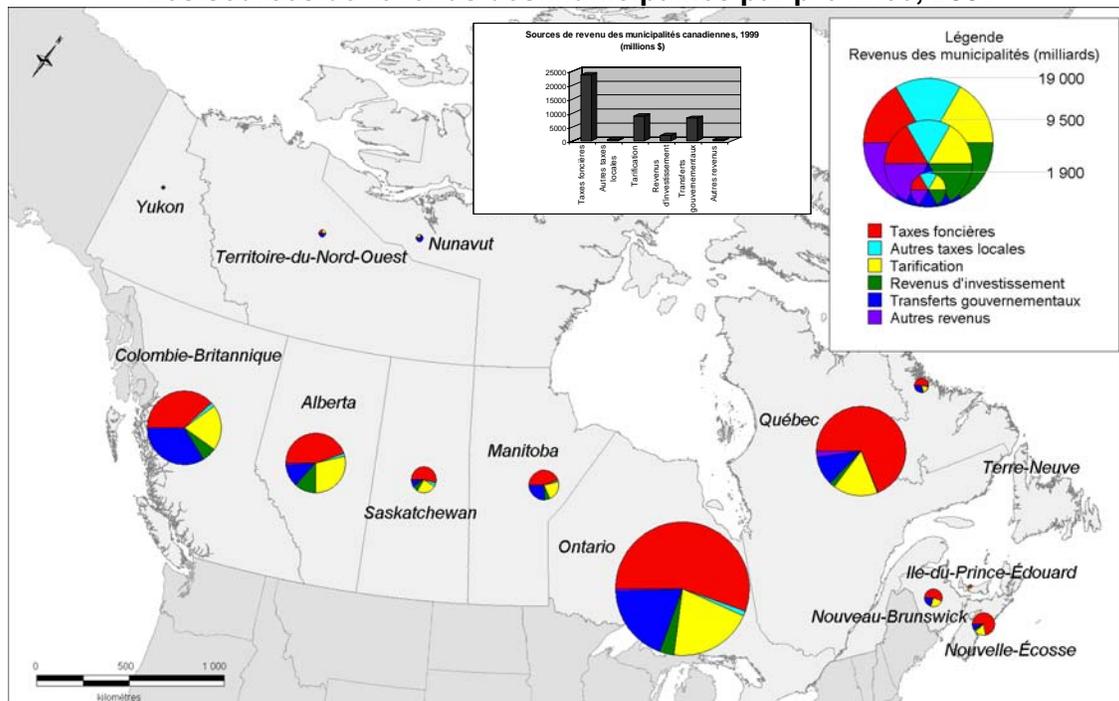
autonomes et les transferts provenant des gouvernements provincial et fédéral. La première catégorie qui constitue, de loin, la majeure partie des revenus des gouvernements locaux comprend les taxes foncières, les tarifs à l'utilisateur, les revenus d'investissement ainsi qu'un nombre, plus ou moins élevé selon les provinces, de taxes diverses. Les transferts gouvernementaux (ou subventions) sont, à l'occasion, inconditionnels, mais la plupart du temps ils sont rattachés à des obligations explicites et précises. Enfin, certaines activités municipales, notamment la mise en place des réseaux d'infrastructures, sont, en règle générale, financées à l'aide de sources ad hoc : les taxes d'amélioration locale et les redevances de développement.

L'impôt foncier

L'ensemble des provinces canadiennes laisse au secteur public local (municipalités et commissions scolaires) le champ de la taxation foncière. Il s'agit d'un impôt proportionnel à la valeur des propriétés (terrains et immeubles), selon la valeur estimée du marché. En ce qui concerne l'évaluation des propriétés, elle est en général la responsabilité des municipalités locales ou régionales, comme dans le cas du Québec où les municipalités régionales de comté (MRC) se chargent de l'évaluation dans les régions rurales.

Les impôts et les taxes foncières constituent de loin la principale source de revenus des municipalités canadiennes. En effet, en 1999, elles tiraient, en moyenne, 54,3% de leurs recettes de cette façon (Carte 3).

CARTE 3
Les sources de revenus des municipalités par province, 2001



C'est dans les provinces de Québec et de la Nouvelle-Écosse, où il compte pour plus des deux tiers des revenus municipaux, que l'impôt foncier a pris le plus de place. Plus généralement, cette source domine la fiscalité municipale dans huit provinces. Il n'y a que dans les deux provinces les plus à l'Ouest et dans les territoires où les taxes foncières font moins de la moitié du porte-feuille fiscal municipal. De surcroît, la part de l'impôt et des taxes foncières est en hausse dans toutes les provinces, sans exception.

Bref, l'impôt foncier prend une importance grandissante dans les finances locales. Ainsi, pour l'ensemble du Canada, en 1971, les municipalités tiraient 41,7% de leurs revenus locaux de la taxation foncière; en 1989, cette proportion atteignait les 48,3%, et en 2000, elle était de 53,3%.

La taxation foncière municipale doit cependant être décomposée en un certain nombre d'éléments aux caractéristiques et incidences différentes. D'abord les municipalités perçoivent un impôt foncier général qui prend la forme d'un taux uniforme par 100\$ d'évaluation foncière/immobilière. Ce taux de base est, en règle générale, appelé à varier selon le type de propriété.

Dans ces cas, l'impôt foncier possède toutes les caractéristiques d'un impôt général servant à financer l'ensemble des activités de la municipalité –dans le respect des principes habituels d'équité, de neutralité ou de transparence. L'impôt foncier, dans ce contexte, comporte une part de redistribution de la richesse entre les contribuables.

Toutefois, souvent, la taxation foncière se présente sous les allures d'un substitut à la tarification. On assiste alors à l'imposition de taxes assises sur le foncier pour des fins spécifiques : taxe d'eau ou de services sur la valeur locative des immeubles, taxes d'affaires, taxes de déneigement, etc. Ces taxes foncières, par opposition à l'impôt foncier général, s'inscrivent alors sous le principe du «bénéficiaire-payeur» qui est à la base de la tarification –la deuxième source de revenus des municipalités canadiennes en importance.

La tarification, les permis et les amendes

L'imposition de tarif à la consommation des services publics locaux et la vente de services comptent, en effet, pour 20,3% des revenus des municipalités, en 1999. L'importance relative prise par la tarification dans les revenus des municipalités s'explique, d'une part, par le fait que les gouvernements provinciaux ont diminué considérablement les paiements de transferts, d'autre part, par le retrait forcé des municipalités de plusieurs instruments fiscaux.

Les gouvernements municipaux sont ainsi placés devant l'obligation de trouver de nouveaux moyens de financement. On s'est donc tourné vers la tarification de certains services dont le nombre et le type varient d'une province à l'autre. Parmi les services qui font le plus souvent l'objet de tarification, notons l'approvisionnement en eau potable, le transport en commun, la collecte des déchets, les bibliothèques et les équipements de loisirs. Les municipalités peuvent également émettre des permis (pour la construction et la rénovation d'immeubles, la tenue d'événements spéciaux, etc.). Finalement, les amendes imposées pour des infractions à divers règlements municipaux constituent également une source relativement importante de revenus pour les municipalités.

La part relative de la tarification n'a progressé que lentement depuis les années 1980, surtout en comparaison de l'essor des taxes foncières. Par ailleurs, le recours à cette

source de revenu varie grandement d'une province à l'autre, d'une municipalité à l'autre. Ainsi, en 1998, elle ne représente que 16% des revenus des municipalités québécoises et 16,4% des municipalités terre-neuviennes contre un sommet de 28,6% dans le cas de l'Alberta.

Autres types de taxes

Les villes canadiennes rivalisent parfois d'ingéniosité quand vient le temps de trouver de nouveaux moyens de financement. Ainsi, il existe une variété impressionnante de petites taxes mises en oeuvre par les villes et agglomérations urbaines au pays. Par exemple, certaines villes du Manitoba, celles de l'agglomération de Montréal et la Ville de Vancouver ont implanté une taxe à l'occupation qui s'adresse aux établissements hôteliers sur leur territoire. Au Québec, les mutations immobilières sont l'objet d'une taxe imposée à l'acheteur selon un taux applicable au prix de la transaction. Certains services peuvent également faire l'objet de taxes particulières. C'est le cas notamment pour le transport en commun.

Toutefois, les revenus fiscaux recueillis par les villes avec ces différents types de taxes ne constituent, généralement, qu'un faible pourcentage de leurs recettes totales. En effet, environ 1,3% des revenus des municipalités canadiennes provenaient de ce type de taxes. En règle générale, ce pourcentage s'avère cependant plus élevé dans les régions fortement urbanisées.

Revenus d'investissement

Les municipalités canadiennes disposent également de revenus d'investissement. Ceux-ci représentent 4,5% des revenus totaux des municipalités canadiennes. Cette source comprend d'abord les recettes des services rendus à d'autres municipalités ou organismes municipaux dans les domaines de la sécurité publique, du transport et de l'hygiène du milieu. Elle comprend, aussi, les recettes de l'exploitation et de la location d'équipements. Elle comprend, enfin, le produit de la vente de biens et de services par les entreprises municipales d'utilité publique (électricité, gaz).

Cette source de revenus municipaux est, en pratique, presque ignorée dans les provinces Maritimes et au Québec (moins de 2%). Déjà, un peu plus significative en Ontario (3,5% des revenus municipaux), elle est beaucoup plus présente dans les provinces de l'Ouest où elle atteint même 11,6% des revenus municipaux en Alberta (carte 3). Cela témoigne du fait que, dans ces provinces, d'une part, les municipalités ont conservé une présence plus affirmée dans la propriété et la production de services d'utilité publique, d'autre part, la vente de services entre municipalités y est plus fréquente.

Les transferts gouvernementaux

Au Canada, depuis 1970, il y a eu une baisse généralisée, dans toutes les provinces, de l'importance relative des subventions gouvernementales (ou transferts gouvernementaux) dans le budget des municipalités. De 47,1% des revenus municipaux, en 1970, cette part ne serait plus, aujourd'hui, que de 12,3% (Kitchen, 2002 : 7). De fait, il n'y a plus que trois provinces (Terre-Neuve, Nouveau-Brunswick et Manitoba) où la part des subventions avoisine encore les 25%. Ailleurs, elle est

d'environ 10%, sauf en Ontario où, en 1998, les municipalités tiraient encore 18,6% de leurs revenus de cette source –une proportion qui est toutefois depuis en baisse rapide.

Cette évolution rencontre à la fois les vues des gouvernements provinciaux et des municipalités. Pour les provinces, il y a là une occasion d'assainir leur situation budgétaire et de libérer leur marge de manœuvre fiscale. Pour les municipalités, elles y voient facilement une façon de se libérer de la tutelle gouvernementale.

Car, ces transferts gouvernementaux sont le plus souvent conditionnels, c'est-à-dire qu'ils sont accordés pour des fins spécifiques (bibliothèques, réhabilitation des infrastructures urbaines, aide au financement du transport en commun, etc.) ou pour remplir des mandats provinciaux selon un programme de normes définies centralement

Cependant, loin d'être toujours discrétionnaires, ces subventions gouvernementales s'inscrivent parfois dans un programme de partage du produit d'une source fiscale (impôt ou taxe) ou de sources fiscales spécifiques, selon des paramètres prédéfinis.

C'est par exemple le cas du Manitoba où, depuis 1976, il existe un accord de partage fiscal entre la province et les municipalités (*Manitoba's-Provincial Municipal Revenue Sharing Act*). La formule de répartition accorde, par ailleurs, des montants supplémentaires aux communautés urbaines.

Le ministère des Affaires municipales de la Colombie-Britannique gère un programme général de subventions inconditionnelles aux municipalités locales conformément au *Local Government Grants Act*. Chaque municipalité reçoit un montant forfaitaire de base qui est fonction de la richesse fiscale relative de la municipalité. Les municipalités dont la richesse foncière *per capita* est inférieure à la moyenne recevant une part relativement plus grande. Globalement, le mode de répartition retenu a pour effet de favoriser les plus petites municipalités. À ce titre, cette mesure se rapproche du programme québécois de péréquation qui est fait de subventions pour venir en aide aux municipalités locales et régionales dont la richesse foncière est plus faible, afin qu'elles puissent offrir les services publics essentiels à leur collectivité. Dans ce cas aussi, ce sont les plus petites municipalités qui sont relativement les plus favorisées.

Il faut aussi mentionner le cas du Nouveau-Brunswick qui gère un programme de dotation de fonctionnement selon une formule qui fait en sorte que chaque municipalité puisse offrir un niveau minimum pré-déterminé de service, calibré par la taille et la palette des services des municipalités. Ce programme de subvention est financé au moyen d'une taxe à taux foncier unique perçu sur l'ensemble du territoire.

Finalement, il est généralement admis que les gouvernements supérieurs, bien qu'ils ne puissent être considérés comme des contribuables au sens strict, doivent compenser les municipalités pour le coût des services locaux rendus aux édifices publics : les immeubles gouvernementaux ou les établissements des réseaux publics et para-publics (écoles, collèges, universités, centres hospitaliers, sociétés de la couronne, etc.). Sauf la Saskatchewan et Terre-Neuve, les gouvernements fédéral et provinciaux versent donc aux municipalités des « en-lieux de taxes foncières ». Le mode de calcul et le niveau de ces compensations sont relativement arbitraires et reposent sur le résultat d'une négociation entre les gouvernements supérieurs et les municipalités.

Taxes d'amélioration locale et redevances de développement

L'une des activités importantes des municipalités a trait à la construction des réseaux d'infrastructures nécessaires au développement urbain : usines de production d'eau potable et réseau d'aqueduc, usines d'épuration des eaux usées et réseau d'égouts, rues et trottoirs, éclairage des rues. Les coûts de ces investissements et réinvestissements en vue de la viabilisation des terrains qui sont à la charge des municipalités sont financés à l'aide de mesures ad hoc : les taxes d'amélioration locale et les redevances de développement.

La première approche, soit le recours aux taxes d'amélioration locale, qui n'est plus guère utilisée qu'au Québec, consiste à financer les travaux d'infrastructures au moyen d'un emprunt municipal dont les versements (capital et intérêt) sont répartis entre les propriétaires riverains au moyen d'une taxe temporaire dite d'amélioration locale. Cette taxe peut être perçue sur la base de la valeur foncière des propriétés, mais elle est plus souvent imposée selon d'autres critères, tels que le nombre de mètres linéaires de façade, la dimension des terrains ou une combinaison de critères. Cette approche va de pair avec le fait, qu'au Québec, les municipalités recourent plus volontiers qu'ailleurs à l'endettement pour financer la construction des infrastructures. Dans les autres provinces, ce financement est plutôt assuré par des marges de manœuvre dégagées à même les budgets de fonctionnement.

La seconde approche consiste à réclamer, à l'avance, du constructeur ou du promoteur, une redevance de développement permettant de couvrir le coût anticipé des investissements en infrastructures à la charge du secteur public. La nature et les modes de calcul de ces redevances sont multiples et varient d'une province à l'autre, de même qu'à l'intérieur d'une province. Qu'il suffise de dire, qu'outre les investissements sur site, cette approche est aussi parfois utilisée pour financer des investissements hors site – c'est-à-dire les surdimensionnements des infrastructures et services publics rendus nécessaires par le développement urbain.

Des budgets sous étroite surveillance

Instance décentralisée de l'État provincial, les municipalités ne sont pas autorisées à faire des déficits d'opération. En pratique, le budget annuel de la municipalité doit être obligatoirement en équilibre. Certains surplus temporaires peuvent être autorisés mais à l'intérieur de marges modestes. Par ailleurs, une municipalité ne peut emprunter sans recevoir l'autorisation préalable des autorités provinciales.

En contrepartie, une municipalité ne peut faire faillite. En dernière instance, ses finances et sa dette sont garanties par le gouvernement provincial. On ne s'étonnera donc pas de ce que les gouvernements provinciaux exercent une étroite surveillance des budgets municipaux et, surtout, se réservent un pouvoir d'approbation des émissions d'obligation et des emprunts.

Synthèse

Les municipalités canadiennes bénéficient d'une large autonomie financière et fiscale. Ainsi, près de 85% des revenus des municipalités sont de sources locales. Il s'agit, bien entendu, d'une autonomie sous étroite surveillance, puisque le nombre et la variété des pouvoirs de taxation et des modes d'imposition sont définis par les gouvernements

provinciaux. En pratique, les municipalités ont été cantonnées à un nombre limité de sources fiscales : des impôts et des taxes qui sont généralement assis sur le foncier. Les impôts et les taxes foncières constituent de loin la principale source de revenus des municipalités canadiennes, soit 54,3% de leurs recettes. L'ensemble des provinces canadiennes laisse d'ailleurs au secteur public local (municipalités et commissions scolaires) le champ de la taxation foncière. A contrario, les subventions des gouvernements supérieurs sont relativement peu importantes. Depuis 1970, nous observons une baisse généralisée, dans toutes les provinces, de leur importance relative. De 47,1 % des revenus municipaux, en 1970, les transferts gouvernementaux ne représentent plus, aujourd'hui, que de 12,3%. La dernière source importante de revenus est la tarification des services municipaux, qui compte pour plus de 20% des revenus municipaux

4. Dans les régions métropolitaines

Malgré l'étendue du territoire, la population canadienne est de plus en plus concentrée dans les grandes villes. Ainsi, au recensement de 2001, on observe que 51% des Canadiens vivent dans quatre régions urbaines : le *Golden Horseshoe* du Sud de l'Ontario, le Grand Montréal, la région du *Lower Mainland* en Colombie-Britannique et le corridor Edmonton-Calgary, en Alberta.

Neuf agglomérations émergent aujourd'hui comme les pivots de la réalité économique et politique canadienne. Ce sont Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax. Cette dernière agglomération est d'une taille plus modeste (elle est de fait la douzième en importance), mais elle mérite d'être intégrée à cette liste à titre de métropole des provinces Maritimes. De surcroît, en 1996, Halifax a été la première à faire l'objet d'une réforme dont les principaux paramètres balisent les réformes dans d'autres agglomérations ayant fait l'objet d'une réorganisation institutionnelle ou, au moins, d'un examen approfondi depuis 1992. Nous dégagerons d'abord certains éléments généraux de ce mouvement de réforme avant de décrire succinctement la situation particulière à chacune des neuf grandes agglomérations.

La réorganisation institutionnelle des agglomérations

Depuis la publication des rapports des groupes de travail sur Montréal et sa région (1993) et sur la réorganisation du Grand Toronto (1996), c'est le concept de «ville-région» qui rallie, au Canada, les intervenants publics, privés et communautaires et qui est volontiers repris par les politologues et les autres observateurs universitaires.

Le concept de ville-région semble permettre que la question de la gestion métropolitaine ne soit plus pensée comme le problème de la ville centre dans la région mais comme le problème de la région en tant qu'ensemble urbain intégré et pièce majeure de la société provinciale, voire nationale. Les dimensions liées à la gestion publique efficace et efficiente, tout comme les préoccupations en matière de compétitivité, ne sont pas pour autant négligées. Pour tout dire en une seule phrase, la notion d'amélioration de la gouvernance métropolitaine occupe désormais le devant de la scène métropolitaine canadienne.

Toutefois, dans la pratique, l'expérience canadienne reste dominée par les solutions institutionnelles en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience dans la fourniture des services publics locaux et d'en réduire les coûts. En effet, les régions métropolitaines ont été l'objet de politiques agressives de réformes de l'organisation territoriale, sous le leadership des gouvernements provinciaux, avec l'appui des directions politiques et administratives des villes centres. Dans la plupart des cas, on a simplement procédé à des regroupements municipaux majeurs en fusionnant les municipalités locales et l'instance régionale existante. Ce mouvement de réforme vient ainsi mettre un terme à un type d'arrangement institutionnel à deux paliers qui avait eu tendance à se généraliser depuis la fin des années 1960 surtout. Également le résultat de réformes structurelles imposées par les gouvernements provinciaux, un tel régime à deux paliers reposait notamment sur l'idée qu'il importe de bien distinguer les enjeux et les services de portée régionale (ou métropolitaine) des enjeux et services de portée plus locale (ou municipale) (Sancton, 2002). Au début des années 1990, seulement trois des douze plus grandes agglomérations métropolitaines n'avaient pas de structure régionale de

second niveau (Edmonton, Calgary et Winnipeg). Au début des années 2000, seulement trois des douze plus grandes agglomérations métropolitaines ont encore une telle structure (Vancouver, Montréal et Québec).

C'est ainsi qu'ont été décrétées les nouvelles grandes villes de London (1993), d'Halifax (1996), en Nouvelle-Écosse, de Toronto (1998), d'Ottawa, Hamilton et Sudbury (2000), en Ontario, de Montréal, Longueuil, Québec, Gatineau et Lévis (2001), au Québec. En 1996, dans l'Île-du-Prince-Édouard, les seize municipalités de la région de la capitale provinciale, Charlottetown, sont regroupées en trois entités seulement. Une importante réduction du nombre des municipalités dans la principale région urbaine de Terre-Neuve, St. John's, est aussi survenue en 1992. De plus en plus, le modèle prédominant devient celui de la ville unique, une situation qui, jusque là, était plutôt la marque de commerce des provinces de l'Ouest –Winnipeg, Calgary et Edmonton, comprenant 92,2%, 92,3% et 71% de la population de leur région métropolitaine de recensement respective.

D'autres agglomérations de plus petite taille ont aussi été l'objet de la politique de regroupements municipaux au Nouveau-Brunswick, en Ontario et au Québec. Dans ce dernier cas, comme on peut le constater au tableau 2, la politique en cours est de faire en sorte, qu'à terme, exceptions faites de Montréal et de Québec, chaque agglomération statistique de recensement ne comprenne plus qu'une seule ville. C'est ainsi qu'entre 2000 et 2002, le nombre des municipalités locales dans les agglomérations de plus de 25 000 personnes a été réduit de 45% (passant de 277 à 152).

Bref, comme l'ont observé Desrochers et Blais (2002 : 2), «plusieurs provinces ont élaboré ou continuent d'élaborer des politiques visant à renforcer leurs principales agglomérations urbaines, grandes et moyennes, composées de nombreuses municipalités. Les objectifs poursuivis sont d'améliorer l'équité fiscale entre les contribuables, de réaliser des économies dans la fourniture des services et d'assurer une meilleure coordination des actions d'aménagement et de développement de ces territoires».

Ainsi, à la fin de 1992, le Nouveau-Brunswick s'est doté également d'une politique de consolidation de ses agglomérations urbaines qui s'est traduite par une série d'interventions échelonnées sur une dizaine d'années. Chacune des sept agglomérations urbaines a alors été l'objet soit de la fusion de toutes les municipalités qui la composent, soit de la mise en place d'une agence de coordination inter municipale, combinée, éventuellement, à la réduction du nombre des municipalités locales.

Par ailleurs, la création des nouvelles grandes villes s'est souvent accompagnée de la mise en place de structures décentralisées à l'échelle des arrondissements ou des quartiers. Sans fiscalité propre, ces conseils d'arrondissement ou de communauté exercent des pouvoirs de consultation et parfois même de gestion sur des services ou activités dits de proximité (voirie locale, activités récréatives et culturelles, émission des permis, etc.).

Tableau 2— Évolution du nombre des municipalités des régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 25 000 habitants au Québec suite à la réforme en cours

	<i>Nombre de municipalités de...</i>	
	avant	après
Montréal	111	69
Québec	43	22
Hull	10	6
Chicoutimi-Jonquière	10	4
Sherbrooke	15	8
Trois-Rivières	9	4
RÉGIONS MÉTROPOLITAINES	198	113
AGGLOMÉRATIONS URBAINES de 40 000 à 100 000 habitants		
Saint-Jean-sur-Richelieu	5	1
Drummondville	6	6
Shawinigan	9	3
Granby	3	3
Saint-Hyacinthe	5	1
Rimouski	8	3
Sorel	5	4
Victoriaville	2	2
AGGLOMÉRATIONS URBAINES 25 000 à 40 000 habitants		
Salaberry-de-Valleyfield	3	1
Rouyn-Noranda	8	1
Joliette	3	3
Val-d'Or	5	1
Baie-Comeau	5	5
Alma	1	1
Sept-Îles	2	2
Thetford Mines	5	1
Saint-Georges	4	1
AGGLOMÉRATIONS URBAINES	79	39
TOTAL	277	152

Tableau 3- Les principales régions métropolitaines canadiennes de l'Atlantique au Pacifique

Population	Halifax	Québec	Montréal	Ottawa	Toronto	Winnipeg	Edmonton	Calgary	Vancouver
Région métropolitaine en 2001	359 183	682 757	3 426 350	806 096*	4 682 897	671 274	937 845	951 395	1 986 965
Ville centre	359 111	507 985	1 812 723	774 072	2 481 494	619 544	689 104	904 987	545 671
Ville centre / région métropolitaine (%)	99,9%	74,4%	52,9%	96%	52,9%	92,2%	71%	92,3	27,4%
Gouvernements locaux									
Nombre de gouvernements municipaux	1	23	68	9	23	10	31	8	20
Gouv. locaux / 100 000 habitants dans la RMR	0,2	3,3	1,9	1,1	0,5	1,4	3,3	0,8	1
Gouv. locaux / 100 000 habitants dans la province	8,5	15,9	15,9	3,9	3,9	17,8	11,9	11,9	3,9
Instance régionale	<i>Aucune</i>	<i>Communauté métropolitaine de Québec</i>	<i>Communauté métropolitaine de Montréal</i>	<i>Aucune</i>	<i>Aucune</i>	<i>Aucune</i>	<i>Alberta Capital Regional Alliance</i>	<i>Aucune</i>	<i>Greater Vancouver Regional District</i>
Présence de conseils d'arrondissement ou de communauté (nombre)	6	8	27		6				

* Partie ontarienne seulement.

Les neuf grandes

Comme l'indiquent éloquentement les données du Tableau 3, les neuf grandes métropoles et capitales canadiennes sont aujourd'hui très peu fragmentées en regard de la situation qui prévaut dans chacune de leurs provinces respectives. Il n'y a, en pratique, plus guère que Montréal, Vancouver, et dans une mesure beaucoup plus faible, Toronto où la région métropolitaine n'est pas unifiée ou quasi-unifiée sous une seule administration municipale.

Halifax (Nouvelle-Écosse)

C'est en 1996 qu'a été créée la Municipalité régionale d'Halifax par le regroupement des quatre municipalités locales et de l'autorité métropolitaine existante. Avec 359 111 personnes, en 2001, elle compte pour 39,5% de la population de la Nouvelle-Écosse. La création de la nouvelle ville unifiée a été accompagnée de la mise en place d'une structure décentralisée de consultation : les conseils de communautés, dont les frontières ne respectent pas celles des municipalités fusionnées, ont principalement des responsabilités en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Toronto (Ontario)

La fusion des six municipalités membres de la Communauté urbaine de Toronto et de la Communauté elle-même, en janvier 1998, mettait fin à l'organisation de l'agglomération, selon la formule du double palier (two-tier), en place depuis 1954. La Ville de Toronto s'est hissée ainsi au rang de la ville la plus peuplée au Canada, devant Montréal, avec ses 2 481 494 habitants, en 2001. La nouvelle ville a été dotée de conseils communautaires consultatifs, notamment en matière de zonage. D'abord formée sur la base des territoires des six villes fusionnées, la configuration des conseils de communautés a été revue en 2000. Les responsabilités de ces conseils sont strictement consultatives et portent surtout sur les questions de planification et de développement – la prestation des services ne relevant que de la Ville elle-même.

Parallèlement à la création de la Méga-ville, comme elle fut appelée, il y eût aussi la fondation du *Greater Toronto Services Board* (GTSB), qui devait prendre en charge le dossier du transport en commun et de la planification régionale à l'échelle de la Région du Grand Toronto, ainsi que d'autres services publics que les municipalités décideraient de mettre en commun. Ce grand Toronto comprend, outre la nouvelle ville consolidée de Toronto, les municipalités régionales (MR) de Halton, de Peel, de Durham et de York – soit un territoire de près de 6 000 kilomètres carrés. Le GTSB n'a pas réussi à s'imposer et fut aboli en 2002, laissant ainsi en plan plusieurs dossiers de planification régionale et créant un vide institutionnel qui tarde à se combler.

Ottawa (Ontario)

La réorganisation municipale de la région de la capitale fédérale aura été des plus simple. En effet, la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (MROC) et les 11 municipalités membres, un vaste territoire de 2 767 km², formé de zones urbaines et rurales, ont été fusionnées en une seule municipalité, au 1^{er} janvier 2001. La nouvelle ville, qui fait 96% de la région métropolitaine en 2001, n'a été dotée d'aucune structure infra-municipale, malgré un débat en ce sens au cours des deux années qui ont précédé sa fondation.

Winnipeg (Manitoba)

Winnipeg, la première grande ville canadienne à faire l'objet d'un regroupement municipal majeur (*Unicity*), en 1972, domine toujours nettement sa région. *Unicity* permet de fusionner la Corporation du Grand Winnipeg avec les douze municipalités membres. La nouvelle Ville de Winnipeg fut composée de treize conseils de communautés chargés, d'une part, d'implanter des mécanismes de consultation de la population, d'autre part, de participer à l'exercice de planification budgétaire afin d'assurer l'adaptation des services aux réalités spécifiques des quartiers. Ces structures infra-municipales seront toutefois progressivement vidées de leur sens, à la faveur des changements qui seront apportés à la charte de la ville, en 1977, 1984 et 1991. Depuis trente ans, le développement a peu débordé la ville centre qui, en 2001, comptait 619 544 habitants, soit 92,2 % de la région métropolitaine (qui, outre Winnipeg, comprend neuf autres municipalités locales). Il existe tout de même une certaine préoccupation pour l'amélioration de la coopération intermunicipale. Ainsi, un groupe d'étude *Capital Region Review* a été formé par le gouvernement provincial en 1998. Ce groupe a remis son rapport final en décembre 1999. Il propose la création d'une «association régionale» du type conseil régional de même qu'un certain nombre d'améliorations aux pratiques municipales, notamment en matière de budgétisation et de tarification. Mais, aucun geste concret n'a été posé à ce jour.

Calgary (Alberta)

Le cas de Calgary est exceptionnel, mais peut faire l'objet d'une présentation brève. Produit d'une politique agressive d'annexion territoriale jusqu'aux années 1970, la ville de Calgary représentait encore, au recensement de 2001, 92,3 % de l'agglomération métropolitaine. Dans les années 1990, plus de 90 % de la croissance démographique avait toujours lieu dans les limites de la ville centre. Même des services publics locaux qui sont ailleurs, en règle générale, supra ou inter-municipaux, sont ici sous la seule et entière responsabilité de la ville centre. C'est le cas, notamment, du transport en commun.

Edmonton (Alberta)

La région de la capitale albertaine a été récemment l'objet d'une importante opération d'analyse et de réflexion afin d'améliorer la coordination et la coopération intermunicipale entre les quelques 22 municipalités comprises dans ce périmètre. Un peu moins étendue que la région métropolitaine de recensement, cette région est dotée d'un mécanisme de coopération intermunicipale volontaire, essentiellement un forum de discussion entre les municipalités membres : l'*Alberta Capital Regional Alliance* (ACRA). L'une des hypothèses de réforme du *Alberta Capital Region Governance Review*, qui a remis son rapport en avril 2001, est de faire évoluer cette structure de coopération volontaire afin de lui confier un plus grand nombre de questions de planification à l'échelle régionale, mais ne se prononce pas quant à la fourniture des services municipaux. Il faut cependant préciser d'emblée que la région est encore fortement dominée par la Ville d'Edmonton qui, à l'instar de Calgary, a étendu son territoire à la faveur de l'annexion des banlieues en émergence dans les années 1960 et 1970. En 2001, Edmonton comptait toujours pour 71% de la région métropolitaine. Ce territoire métropolitain comprend de vastes espaces non développés qui pourraient continuer d'accueillir le développement banlieusard.

Vancouver (Colombie-Britannique)

Partenariat et collaboration constituent les mots clés souvent utilisés pour définir le modèle d'organisation régionale en place à Vancouver. Le caractère régional des enjeux de la croissance urbaine dans la région de Vancouver induit, depuis plusieurs années, une collaboration entre les acteurs locaux. Dès 1967, la création du *Greater Vancouver Regional District* (GVRD) contribue à la mise en place d'une participation accrue du palier régional à la prestation des services urbains. Il reste que, bien que des services régionaux soient offerts par le GVRD, sans qu'un palier intermédiaire gouvernemental ne soit nécessaire, les municipalités locales assument toujours une très forte part du financement des services au moyen de quotes-parts. Une exception à ce constat général est le service de transport en commun qui, passé récemment sous contrôle régional, est aussi financé par une variété de taxes et d'impôts.

Le territoire du GVRD correspond à celui de la région métropolitaine de recensement de Vancouver. Il regroupe 21 municipalités et un territoire non organisé. En 2001, sa population était de près de 2 millions de personnes (ce qui représente la moitié de la population de la Colombie-Britannique) réparties sur un territoire de 3 249 k². La Ville de Vancouver est la plus grande du district avec, pour la même année, une population de 514 007 personnes, soit 27,0% de la population du district régional. En pratique, le GVRD est une agence parapluie qui encadre l'ensemble des activités de 5 entités juridiques séparées qui remplissent des fonctions particulières à l'échelle régionale : eau potable, eaux usées, établissements hospitaliers, logement et transport en commun. Ces entités sont coordonnées par le GVRD. Elles partagent le même personnel administratif, et leurs conseils de direction, sont constitués à peu de choses près des mêmes membres.

Québec (Québec)

Depuis janvier 2002, l'agglomération de Québec ne comprend plus que deux municipalités : Québec avec ses 507 985 habitants et Lévis avec ses 125 241 habitants. À Québec, comme à Lévis, le regroupement municipal a été assorti de la mise en place d'une structure politique et administrative à double palier. La gestion des services de proximité et l'application des réglementations d'urbanisme ont, en effet, été placées sous l'autorité de conseils d'arrondissement formés des conseillers municipaux d'un secteur géographique de la ville. Sans pouvoir de taxation directe, les arrondissements bénéficient d'une dotation versée par l'administration centrale de la ville. Québec en comprend huit et Lévis trois. À Québec, ces conseils d'arrondissement sont aussi responsables de l'implantation des processus de consultation publique et ont un rôle consultatif en matière de zonage, d'aménagement du territoire et de politique budgétaire de la ville.

Les villes de Lévis et Québec, ainsi que 24 autres municipalités périphériques, de très petite taille, sont chapeautées par une Communauté métropolitaine de Québec qui détient quelques dossiers de planification (transport en commun, développement économique, aménagement du territoire).

Montréal (Québec)

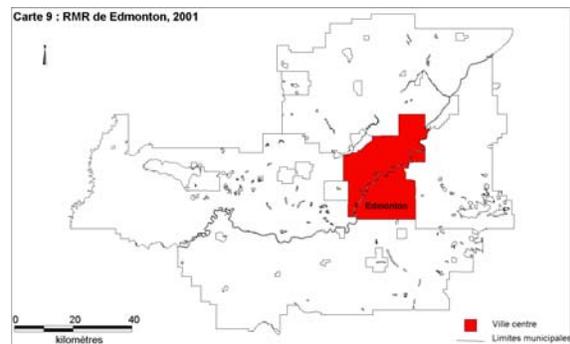
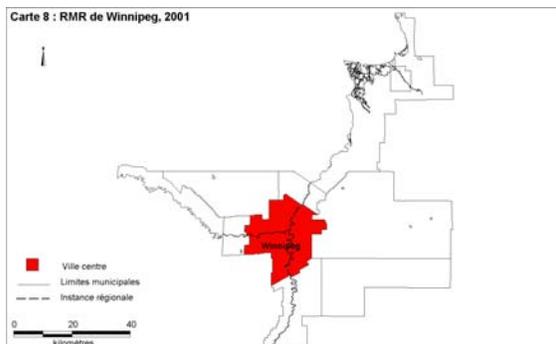
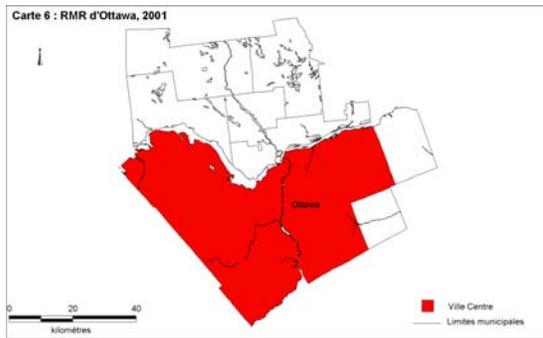
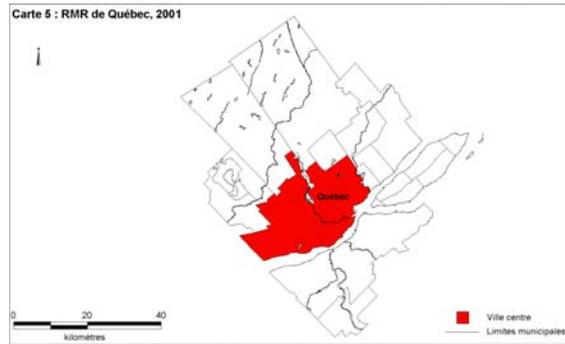
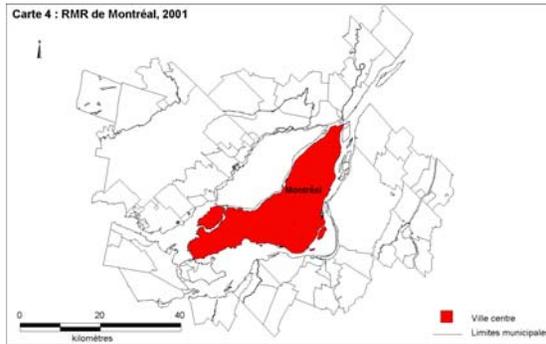
À Montréal, après avoir convié les acteurs locaux à bâtir une «ville-région efficace, prospère et vibrante», puis à expérimenter un nouveau type de mécanisme de concertation —la Commission de développement de la métropole—, on en est revenu à des propositions «classiques», telles que la fusion des municipalités locales assortie de

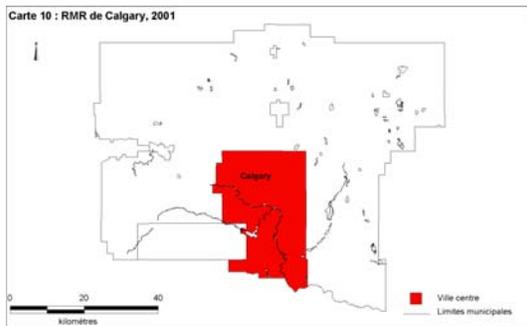
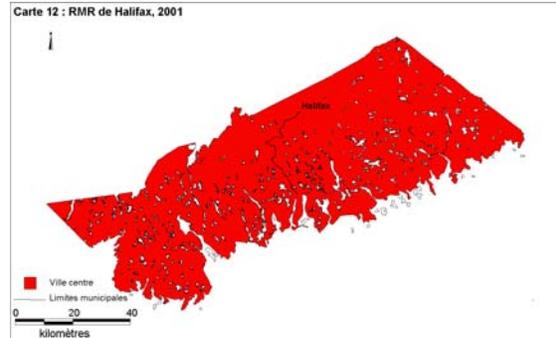
la mise en place d'une agence régionale de planification : la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM). La principale fusion aura été celle qui, à l'instar du cas de Québec, a regroupé sous une municipalité unique la Communauté urbaine de Montréal (qui était responsable du transport en commun, de la police, de l'assainissement des eaux et de l'air, des parcs régionaux et de promotion économique) et ses 27 municipalités locales membres. La nouvelle Ville de Montréal correspond, pour l'essentiel, au territoire de l'île de Montréal (504 km²) et elle est entièrement urbanisée.

Parmi les nouvelles grandes villes fondées en 2002, la Ville de Montréal est la plus décentralisée –les 27 conseils d'arrondissement y détenant des pouvoirs consultatifs et décisionnels considérables. Le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise, l'implantation des arrondissements a engagé la réforme sur une voie particulière, sensible à la grande diversité des arrondissements. Ces derniers auront ainsi été placés au cœur des grands enjeux de la réforme municipale» (Collin et Robertson, 2003). Contrairement à Québec, les arrondissements de la Ville de Montréal ont aussi le pouvoir de modifier la réglementation d'urbanisme applicable à leur territoire. Les arrondissements suivent des frontières connues puisque, d'une part, ils correspondent exactement, soit à d'anciennes municipalités de banlieue, soit au jumelage de quelques-unes d'entre elles, d'autre part, aux neuf territoires de déconcentration de l'ancienne ville centre de Montréal. Les conseils d'arrondissement exercent des compétences en matière de gestion des services de proximité dans les domaines de la voirie, de l'enlèvement des matières résiduelles, de la récréation, des parcs et de la culture, du développement communautaire, en plus des compétences en matière d'urbanisme et des compétences en matière de consultation publique. Le conseil d'arrondissement peut formuler des avis et faire des recommandations au Conseil municipal, notamment en matière budgétaire. Il n'a aucune fiscalité propre et ne détient aucun pouvoir d'emprunt, mais il peut demander l'imposition d'une taxe de secteur en appui à la production de niveaux de services supplémentaires.

Quant à la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) mise en place dès janvier 2001, il s'agit d'une organisation de planification stratégique dont le conseil est composé de représentants des 64 municipalités membres, selon un mécanisme de représentation sous-régionale. Le maire de la Ville de Montréal en est de facto le président. Les responsabilités de la CMM touchent d'abord des dossiers de planification (aménagement du territoire, développement économique, développement artistique et culturel, gestion des matières résiduelles, transport en commun et réseau artériel). Le financement du logement social et des activités en matière d'assainissement des eaux et de l'air relèvent aussi de sa compétence.

Les neuf principales villes- régions du Canada, 2003





Synthèse

Neuf agglomérations émergent aujourd'hui comme les pivots de la réalité économique et politique canadienne. Ce sont Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax. La notion d'amélioration de la gouvernance métropolitaine occupe désormais le devant de la scène métropolitaine canadienne. Plusieurs de ces régions métropolitaines ont été l'objet de politiques agressives de réformes de l'organisation territoriale, sous le leadership des gouvernements provinciaux avec l'appui des directions politiques et administratives des villes centres. Dans la plupart des cas, on a simplement procédé à des regroupements municipaux majeurs en fusionnant les municipalités locales et l'instance régionale existante, mettant ainsi un terme à un type d'arrangement institutionnel à deux paliers qui avait eu tendance à se généraliser depuis la fin des années 1960. Par ailleurs, la création des nouvelles grandes villes s'est souvent accompagnée de la mise en place de structures décentralisées à l'échelle des arrondissements ou des quartiers.

5. Environnement politique et administratif du monde municipal

L'option fondamentale en faveur d'une conception «administrative», plutôt que politique des municipalités ne peut manquer de façonner l'environnement politique et administratif dans lequel évoluent les municipalités. Depuis toujours, la réflexion sur le fonctionnement et sur l'avenir de ces dernières porte sur la place respective qui doit revenir aux élus et à la fonction publique dans le processus décisionnel municipal. Jusqu'aux années 1960, le système électoral, l'organisation des forces politiques, et l'idéologie municipaliste, bref, tout contribuait à accréditer l'idée que le palier local n'est pas un lieu d'expression politique comme le sont les autres paliers de gouvernement.

Le système électoral

Constituées en vertu de lois provinciales générales et/ou de chartes spécifiques, la municipalité locale est, en règle générale, dirigée par un conseil élu formé du maire et d'un nombre variable de conseillers municipaux (ou échevins). Le maire est élu par l'ensemble des électeurs de la municipalité, alors que les conseillers municipaux sont, soit élus sur la base de districts ou quartiers électoraux, soit, comme le maire, élus au suffrage général de tous les électeurs. La règle, sur ce point, varie selon les provinces et selon la taille des municipalités. Ainsi, dans les villes de plus grande taille, la tendance est à élire les conseillers municipaux sur la base de districts électoraux. Il existe toutefois des exceptions remarquables, telle que la Ville de Vancouver où tous les membres du Conseil sont élus par l'ensemble des électeurs. Le nombre de conseillers municipaux est proportionnel à la taille démographique de la municipalité. Cela dit, en règle générale, les conseils municipaux sont de petite taille : entre cinq et quinze conseillers, plus le maire.

Contrairement aux paliers fédéral et provincial, où le premier ministre et le parti au pouvoir restent maître de la détermination de la date de l'élection (à l'intérieur d'un certain corridor), les élections municipales ont, dans toutes les provinces, lieu à date fixe, pour des mandats dont la durée est toutefois très variable selon les provinces. Dans une province, la durée des mandats peut d'ailleurs varier selon le type de municipalités. La durée des mandats est toutefois de plus en plus homogène. Ainsi, la règle est-elle aux mandats de quatre ans dans trois provinces (Québec, Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve) et aux mandats de trois ans dans les autres. En règle générale, chaque année, un groupe de municipalités connaît l'élection. Au Québec, cette pratique a récemment été remise en question et, à compter de 2005, les élections dans toutes les municipalités auront lieu le même jour, à chaque quatre ans.

En règle générale, le corps électoral est d'abord formé de toutes les personnes de 18 ans et plus dont la résidence principale est comprise dans la municipalité. Cependant, le cens électoral est élargi aux propriétaires fonciers et immobiliers qui, sans être résidents permanents, ont aussi le droit de voter. De surcroît, dans certaines provinces, notamment la Saskatchewan, il existe encore des catégories d'électeurs municipaux fondées sur la qualification foncière. Cet élargissement et cette caractérisation du corps électoral municipal sont des réminiscences de l'association très étroite qui a été faite historiquement entre les municipalités et les services à la propriété, d'une part, et entre les municipalités et la taxation foncière comme source privilégiée de

fiscalité et de financement municipal, d'autre part. D'ailleurs, l'élection des membres du Conseil municipal au suffrage universel direct est encore relativement récente. Ainsi, par exemple, au Québec, ce mode d'élection n'a été introduit qu'en 1968. Auparavant, les électeurs devaient répondre à une certaine qualification foncière (voir Dagenais, 1992, sur le cas de Montréal).

Outre l'élection des membres du Conseil, les lois municipales prévoient aussi la tenue de référendums sur des questions spécifiques, en particulier les règlements d'emprunts et les modifications aux règlements d'urbanisme. Certaines questions ou certains règlements peuvent aussi être soumis à l'approbation des électeurs.

Un grand absent : les partis politiques

Comme aux autres paliers de la politique canadienne, le maire et les conseillers sont élus selon le mode uninominal à un tour. Ce qui distingue cependant l'échelon municipal, c'est la volonté affirmée et partagée par tous les acteurs (élus et électeurs) d'assurer le caractère « non partisan » de la vie politique municipale. Aussi, en règle générale, d'une part, il n'y a pas de partis politiques municipaux et, d'autre part, les candidats à l'élection évitent de s'identifier aux étiquettes politiques présentes sur les scènes fédérale ou provinciale. Il est généralement mal vu de déclarer une affiliation politique partisane, parce que, soutient-on, la municipalité ne gère pas des enjeux de société mais des services publics locaux (Boyer, 1988). Même si les candidats à la mairie ou à l'échevinage peuvent être notoirement identifiés à un parti politique provincial ou fédéral, ils ne font jamais campagne en évoquant cette affiliation. La seule expérience qui contredit cette tendance de fond, fut celle du Nouveau Parti Démocratique fédéral à Toronto dans les années soixante-dix. Elle fut de courte durée et, semble-t-il, pas digne de répétition.

On voit bien naître des partis politiques à l'échelon municipal. Mais, même dans les grandes villes, ce sont, dans la plupart des cas, autour d'une candidature à la mairie, des coalitions circonstancielles qui durent le temps d'une ou de quelques élections. Sauf rares exceptions, ces partis ou coalitions politiques municipales prennent bien garde de ne pas s'identifier à l'une ou l'autre des familles politiques présentes sur la scène provinciale ou sur la scène fédérale... même si ses candidats appartiennent par ailleurs à l'un ou l'autre de ces partis. Au contraire même, les membres et les candidats d'un parti ou d'une coalition politique municipale peuvent appartenir à plusieurs des formations politiques provinciales et fédérales. De surcroît, ces coalitions locales se constituent même pour barrer la route à des partis politiques naissants et aiment mettre en valeur leur orientation « non-partisane ».

Dans les grandes villes, il est néanmoins plus fréquent de voir se constituer des partis politiques. Ces derniers se présentent toujours comme des produits municipaux originaux sans filiation avec les partis politiques présents sur les scènes provinciale ou fédérale. C'est par exemple le cas à Montréal, à Québec et, dans une moindre mesure à Vancouver, parmi les rares villes canadiennes où la politique municipale a été marquée par des partis politiques depuis les années 1960 (Léonard et Léveillé, 1986; Villeneuve, 1992).

Une synthèse sur ce thème résume bien la situation canadienne. Des trois modèles observables, deux seulement sont vraiment pertinents, soit le modèle du *Civic Party System* et celui du *Nonpartisanship*. Quant au dernier, soit le modèle de l'*Extended*

Party System, il n'a jamais vraiment été mis en œuvre, sinon dans le cas du NPD à Toronto (Graham et Phillips, 1998).

Le modèle du parti civique se présente sous les deux variantes abordées plus haut, soit des partis locaux statutairement organisés, soit des coalitions éphémères que l'on nomme «partis alphabets» pour bien souligner que l'accent est mis plus sur le contenant que le contenu.

Cette dernière version du modèle civique se rapproche sensiblement du modèle le plus répandu au Canada, et ce, dans les villes de toutes tailles, soit le modèle non-partisan. Il s'agit d'un modèle de compétition politique dans lequel il n'est pas bon d'afficher des couleurs partisans ou des options idéologiques trop tranchées, parce que les enjeux municipaux sont d'abord des enjeux administratifs et non des défis qui nécessitent d'être relevés en ayant recours à un ensemble hiérarchisé et explicite de valeurs.

L'organisation administrative

L'organisation administrative des municipalités canadiennes est bien entendu fort variable et dépend de la taille de la municipalité et de la nature du milieu : ville, banlieue ou région rurale. À un bout du spectre, on trouve la petite municipalité locale de milieu rural avec tout au plus un employé à temps plein, véritable homme ou femme orchestre chargé aussi bien du secrétariat, de la trésorerie, de l'émission des permis de construire, de la perception des taxes, de l'application des règlements municipaux, etc. À l'autre bout, il y a la fonction publique hautement professionnalisée et hiérarchisée des grandes villes. Entre les deux, un nombre indéfini de cas de figure prévaut.

En règle générale, les maires ont un pouvoir formel limité. Les lois régissant les municipalités les obligent à composer avec un conseil municipal, des commissions du conseil et, dans plusieurs grandes villes, avec un comité exécutif ou un bureau de commissaires, sans oublier la haute fonction publique municipale.

Bien que limité, ce pouvoir n'est toutefois pas à négliger. Ainsi, au plan juridique, le maire est le premier magistrat de la ville. En cas de catastrophe ou d'événements inattendus qui bousculent la population de la municipalité, il lui incombe de prendre les décisions jugées appropriées pour sortir sa municipalité de l'impasse ou pour acheminer une demande d'intervention ou de recours auprès des autorités supérieures compétentes. Au plan administratif, il est, avec le comité exécutif, lorsque ce dernier est constitué, le premier administrateur de la municipalité, à la fois pour la planification et la supervision d'ensemble de l'administration municipale, pour la confection du budget et pour les nominations aux principaux postes de la fonction publique municipale. Au plan politique, il est le leader de l'équipe qu'il a constituée pour mener la campagne électorale. Aussi, même si cette équipe ne prend pas souvent la forme d'un parti politique en bonne et due forme, le maire dispose tout de même d'un pouvoir de récompense et de punition sur ses équipiers lorsqu'il s'agit de former les commissions du conseil ou le comité exécutif. Enfin, au plan symbolique, le maire ou la mairesse est le porteur de l'image que projette la municipalité auprès de la population de la ville, auprès des groupes extérieurs, auprès des instances gouvernementales supérieures et auprès des interlocuteurs sur la scène internationale. Bref, le maire ou la mairesse bénéficie d'une grande visibilité politique; ce qui lui octroie une importante marge de manoeuvre et d'influence.

Les rapports entre l'instance politique et l'instance administrative ont toujours été au centre des préoccupations, voire même des inquiétudes, des gardiens de l'orthodoxie du système municipal au Canada.

Pour les raisons exposées plus haut, cette orthodoxie affirme que le palier municipal de l'administration publique canadienne doit être régi comme une structure administrative et non comme une structure gouvernementale. Aussi, au cours de son évolution, ce système a mis en place des mécanismes visant à limiter les influences de l'instance politique sur l'instance administrative. Quatre de ces mécanismes ont particulièrement contribué à réaliser cet objectif : la professionnalisation croissante de la fonction publique municipale en agissant sur les niveaux de salaires et sur les structures de recrutement; la syndicalisation des différentes catégories d'employés municipaux et la régulation des relations de travail par des conventions collectives; l'institution d'un poste de gérant ou de directeur général (Chief Administrative Officer ou CAO) qui agit comme courroie de transmission obligée entre les élus et la fonction publique; enfin, certains postes administratifs sont placés sous la protection de lois provinciales afin de limiter, voire d'empêcher, la possibilité, pour les élus locaux, d'exercer un pouvoir indu sur la nomination, le congédiement et le contrôle de certains hauts fonctionnaires stratégiques, comme les chefs de police ou les gérants municipaux.

L'action concertée de ces quatre mécanismes a fait en sorte que la fonction publique municipale est généralement perçue de façon positive par la population canadienne, lorsque celle-ci est consultée par voie de sondage. Ces mêmes sondages révèlent que le palier local de l'administration publique, élus et fonctionnaires confondus, reçoit une meilleure évaluation que les deux autres paliers de l'administration publique canadienne, aux plans de la compétence, de la confiance et de l'honnêteté. Ainsi, même s'il n'existe pas de lois provinciales visant à unifier les normes de recrutement, les critères de formation, les mécanismes de promotion et les normes de fonctionnement de la fonction publique municipale, comme la pratique peut être observée dans certains pays d'Europe, l'organisation politico-administrative locale canadienne a atteint un niveau de performance apprécié dans la perception des principaux intéressés.

Les relations intergouvernementales

Les relations intergouvernementales sont d'abord à l'enseigne du pouvoir de tutelle qu'exerce forcément le gouvernement provincial sur les institutions municipales. L'exercice de cette tutelle passe par la législation, par le contrôle fiscal et budgétaire (nature et paramètres des impôts et taxes municipales, pouvoir d'emprunt, etc.) et par la surveillance de certains actes des municipalités (surtout en matières financières mais aussi en ce qui a trait au déroulement des élections ou aux caractéristiques des infrastructures urbaines, etc.). L'exercice du pouvoir de tutelle est surtout le fait du ministère des Affaires municipales. Toutefois de nombreux autres ministères sont aussi mis à contribution : Transports, Finances, Environnement. D'ailleurs, il arrive souvent, en particulier dans les plus petites provinces, que les ministères soient à double ou triple vocation (habitation, environnement, affaires autochtones). Cependant, ces relations ne sont pas unidirectionnelles. Le poids de l'élection et l'espace fiscal consenti aux municipalités confèrent aux maires et aux conseils municipaux une légitimité politique avec laquelle le pouvoir provincial se doit de composer.

En bref, l'exercice du pouvoir de tutelle n'est ni total, ni constant [dans son intensité] et concède une place à la négociation. Si, à certaines occasions (comme dans les

opérations de regroupements des dernières années), ils usent volontiers d'autorité pour faire valoir leurs vues, en règle générale, les gouvernements provinciaux évitent l'affrontement direct avec le milieu municipal. Ce modus vivendi est d'autant plus possible que, comme on l'a vu, il y a cette tendance à la « dé-politisation » du palier municipal, doublée d'une réelle capacité de traverser les lignes de parti. En pratique, d'une part, les provinces ont mis au point un mécanisme de médiation des contrôles par un organisme indépendant et, d'autre part, les interventions provinciales passent volontiers par la négociation préalable avec le monde municipal, par l'intermédiaire de leurs associations.

Au plan de la médiatisation, chaque province a mis en place une commission municipale, soit un organisme quasi-judiciaire indépendant, qui, d'une part, entend les demandes et les appels sur certaines matières telles que l'évaluation foncière, l'application des dérogations ou des exceptions à certains règlements municipaux, les compensations financières pour expropriation, et, d'autre part, rédige des rapports et des avis sur certaines questions tels que le regroupement des municipalités ou les cas d'abus ou de corruption dans la gestion des municipalités.

Pour mener la négociation, les municipalités sont représentées par une ou parfois plusieurs associations au sein de leur province. Ces associations ont comme but de faire valoir les intérêts des gouvernements locaux auprès des gouvernements supérieurs, principalement le gouvernement provincial concerné. La portée de l'action de ces associations volontaires de municipalités est cependant souvent limitée du fait qu'elles doivent composer avec un membership très éclaté de municipalités de taille variable, et surtout de réalités différentes : urbaine, suburbaine, rurale ou de ressources.

De l'avis même de certains gouvernements provinciaux, la présence de ces associations permet une consultation efficace en matière de développement de politiques. Dans certaines provinces, comme au Québec et en Colombie-Britannique, on trouve des mécanismes permanent (ou continue) de concertation. Il est d'ailleurs de mise, au moment des grandes réformes touchant le secteur municipal, de faire appel à ces mécanismes continus de discussion, ou de mettre en place une table de concertation. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, la révision des lois municipales a-t-elle été soumise à la Table ronde sur la gouvernance locale.

Les refontes de législations municipales effectuées au cours des années 1990 et au début des années 2000 dans sept provinces, soit l'Alberta, le Manitoba, la Nouvelle-Écosse, la Colombie-Britannique, l'Ontario, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick, laissent transparaître un même souci de modernisation des relations entre les gouvernements de tutelle et les municipalités.

Relâchement des contrôles provinciaux, valorisation nouvelle du pouvoir municipal et renforcement de l'autonomie municipale par l'octroi d'une plus grande flexibilité dans l'exercice des compétences sont les maître-mots de ces nouvelles législations. Plus généralement, les nouvelles lois municipales ne sont pas significativement en rupture avec les principes généraux hérités des premières lois mises en vigueur au milieu du XIXe siècle. Ce qui ne manque pas de décevoir ceux qui, à travers la Fédération canadienne des municipalités et plus particulièrement son Caucus des maires des grandes villes, luttent pour l'autodétermination locale (self-government) et la dotation de chartes municipales.

Les relations fédérales-municipales

Dans de nombreux domaines, les politiques et les interventions du gouvernement fédéral ont des impacts importants sur les municipalités, notamment en milieu urbain. C'est tout particulièrement le cas dans les domaines du logement, du transport (routier, ferroviaire, fluvial et aérien), de l'immigration et du développement économique, en particulier. Ainsi, même si les affaires locales ne sont pas, selon la constitution canadienne, de compétence fédérale, les occasions d'intervenir sont nombreuses et le gouvernement a eu tendance à se laisser entraîner sur le terrain des programmes à incidence municipale, sans passer par les gouvernements provinciaux de tutelle.

Avant la crise des finances publiques du milieu des années 1970, le gouvernement fédéral canadien avait conçu et mis en œuvre un bon nombre de programmes ayant des incidences dans les villes canadiennes. Ces interventions étaient parfois vues comme des ingérences et faisaient l'objet de contestation de la part de certaines provinces, en particulier la province de Québec. Le souci de réduire, voire même d'abolir, les déficits budgétaires ont conduit les autorités fédérales à limiter les programmes à caractère municipal à leur strict minimum. Depuis que l'objectif des déficits zéro est atteint, le gouvernement fédéral est incité à s'engager de nouveau dans des programmes municipaux.

Au nombre des intervenants qui travaillent pour que cette éventualité se réalise, il y a la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Malgré son nom, la FCM n'est pas un regroupement des associations provinciales, mais une association volontaire de municipalités. Elle regroupe un millier de municipalités, représentant environ 80% de la population canadienne. Au cours des dernières années, elle a joué un rôle important dans la mise en place du Programme tripartite sur les infrastructures urbaines et elle est un des principaux animateurs du débat sur la reconnaissance constitutionnelle des municipalités.

Synthèse

La municipalité locale est, en règle générale, dirigée par un conseil élu au suffrage universel, formé du maire et d'un nombre variable de conseillers municipaux (ou échevins). Ce qui distingue cependant l'échelon municipal, c'est la volonté affirmée et partagée par tous les acteurs (élus et électeurs) d'assurer le caractère « non partisan » de la vie politique municipale. Aussi, en règle générale, d'une part, il n'y a pas de partis politiques municipaux et, d'autre part, les candidats à l'élection évitent de s'identifier aux étiquettes politiques présentes sur les scènes fédérale ou provinciale. Même dans les grandes villes, ce sont, dans la plupart des cas, autour d'une candidature à la mairie, des coalitions circonstancielles que se cristallise le processus électoral. Tout en ayant un pouvoir formel limité, les maires bénéficient d'un pouvoir significatif aux plans juridique, administratif, politique et symbolique. Ils doivent néanmoins composer avec des mécanismes visant à assurer une séparation nette des influences de l'instance politique sur l'instance administrative. Enfin, autant les élus que les administrateurs de la municipalité doivent composer avec le pouvoir de tutelle qu'exerce forcément le gouvernement provincial sur les institutions municipales. Relâchement des contrôles provinciaux, valorisation nouvelle du pouvoir municipal et renforcement de l'autonomie municipale par l'octroi d'une plus grande flexibilité dans l'exercice des compétences sont cependant les maître mots des refontes de législations municipales effectuées au cours des années 1990.

CONCLUSION : **Les villes-régions canadiennes à la croisée des chemins?²**

Depuis le début des années 1990, des réformes de l'organisation municipale ont été engagées dans pratiquement toutes les provinces canadiennes. Ainsi, l'organisation territoriale a-t-elle été revue en plusieurs endroits. D'autres réformes ont plutôt touché la fiscalité, la délégation de responsabilités et de compétences de la part du gouvernement provincial, l'efficacité administrative et l'organisation des services. Pour Tindal et Tindal (2000), l'effet global de ces réformes aura été, d'une part, de renforcer la dépendance des municipalités vis-à-vis des gouvernements provinciaux, et, d'autre part, de les cantonner de plus en plus dans leur rôle de producteurs de services, la mission de représentation politique de la communauté territoriale étant ainsi définitivement reléguée à l'arrière-plan. D'autres y voient, au contraire, un ensemble de mesures contribuant à une valorisation nouvelle du palier municipal et à un élargissement du rôle des municipalités au triple point de vue du développement économique, social et culturel, dans un contexte de plus grande décentralisation des politiques et des services publics (CNFFL, p. 190-201 en particulier). D'autres, enfin, y décèlent une occasion propice au renouvellement de la démocratie locale et à l'émergence d'une citoyenneté proactive (Boudreau, 2000) ou à la mise en place «d'un laboratoire politique relativement inédit en matière de management public et de gouvernance territoriale» (Faure, 2003).

Quelle que soit l'interprétation donnée aux réformes récentes, les associations représentant les municipalités, notamment sous l'impulsion des maires des grandes villes, revendiquent d'autres réformes et une meilleure place sous le soleil constitutionnel.

Le point de départ de l'argumentaire est de faire valoir que les villes sont devenues des acteurs clés dans la compétition mondiale, et que les régions urbaines sont la richesse des nations (pour reprendre l'expression de Jane Jacobs, qui joue d'ailleurs un rôle important dans la formulation des positions dont nous faisons état ici). La grande majorité de la population canadienne résidant désormais en milieu urbain, la plupart des représentants gouvernementaux et municipaux s'entendent pour dire que les villes constituent, sans conteste, les moteurs du développement économique national. Ce point de vue est partagé par les milieux économiques, comme en témoigne le titre d'un avis publié, en 2002, par l'une des grandes banques canadiennes : *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*, (Toronto, Chez l'Auteur, 29 p.). Cependant, la majorité des municipalités estiment qu'elles ne disposent pas des ressources financières et politiques adéquates pour répondre aux enjeux contemporains du développement urbain. En effet, les municipalités considèrent, d'une part, qu'elles ne perçoivent qu'une trop faible partie des bénéfices économiques générés sur leur territoire, et, d'autre part, qu'elles opèrent dans un environnement politique qui mine leur capacité d'être compétitive.

² Cette section s'inspire notamment de Jean-Pierre Collin et Gérard Divay, *Les municipalités canadiennes en mal de reconnaissance*, INRS-Urbanisation, Culture et Société, février 2002, 18 p. et Rémi Haf, avec la collaboration de Jean-Pierre Collin et Gérard Divay, *Donnez-nous les outils et nous ferons le travail*, INRS-Urbanisation, Culture et Société, juin 2002, 14 p. et annexe.

En conséquence, les villes réclament des changements structurels et des moyens financiers adéquats pour assurer leur développement à long terme et conserver leur compétitivité à l'échelle globale. Elles considèrent, en effet, que les villes étrangères concurrentes, étasuniennes et européennes, sont plus compétitives que les villes canadiennes parce qu'elles sont soutenues par leurs gouvernements centraux respectifs. Par opposition, les villes canadiennes, qui doivent davantage se débrouiller par leurs propres moyens, apparaissent désavantagées, vu la faiblesse de leurs moyens. Elles seraient même sur la voie d'une rétrogradation dans la hiérarchie mondiale du système urbain.

Pour une large part, le manque de performance des villes canadiennes viendrait donc du carcan institutionnel dans lequel les municipalités sont placées. Elles n'ont pas les ressources propres ni les appuis financiers qui leur permettraient d'investir adéquatement. Elles ne disposent pas de la marge de manœuvre pour mettre au point des solutions imaginatives. Elles sont assujetties à trop de contrôle.

De ce diagnostic est inférée une prescription de renforcement des pouvoirs des municipalités par la révision des compétences, une meilleure reconnaissance des rôles et un élargissement des moyens.

La fiscalité et les finances municipales constituent le premier enjeu auquel doivent faire face les municipalités pour rencontrer les besoins de leurs résidants. En résumé, selon les associations municipales et autres regroupements de municipalités, il est temps que le nouveau partage des responsabilités, qui se profile, implique un nouveau partage des ressources.

Par delà les moyens financiers, les municipalités veulent être libres de prendre les initiatives qu'elles estiment appropriées pour répondre au bien-être de leur population et à leur développement. Une plus grande liberté d'agir est revendiquée, entre autres pour mieux participer à des projets de développement, et faciliter des partenariats. Étant donné que les besoins et les priorités sont spécifiques à chaque municipalité, les gouvernements locaux souhaitent, dans la pratique, disposer du degré d'autonomie et de flexibilité leur permettant de répondre adéquatement aux besoins selon le contexte local et non pas selon des règles définies à une autre échelle.

Le changement revendiqué est d'ordre juridique et politique. Le statut des municipalités, propose-t-on, devrait être enchâssé dans la constitution. Cette insertion constitutionnelle traduirait, au niveau du Canada, les principes que les associations internationales de collectivités locales mettent de l'avant sur l'autonomie locale. Une variante de cette même revendication évoque le principe de la subsidiarité. On tire volontiers de ce principe la nécessité de doter les villes de chartes municipales qui s'inspirent de la tradition d'autodétermination locale (*home rule*) que l'on retrouve dans plusieurs états américains (Nowlan, 2001). Plutôt qu'une liste détaillée de responsabilités, les grandes villes se verraient ainsi accorder une compétence générale dans une série de domaines reconnus de portée locale. C'est à Toronto, à la suite du grand regroupement municipal, que cette thèse a reçue le plus d'appuis avec l'émergence d'un projet d'autodétermination gouvernementale pour la Grande Région de Toronto.

Bref, les grandes villes réclament un renouvellement du pacte fédératif canadien. Elles exigent d'être systématiquement consultées non seulement sur les changements législatifs qui les concernent, mais plus globalement sur toutes les décisions gouvernementales qui peuvent les affecter (comme certaines ententes internationales).

Les municipalités, par le biais de leurs associations et de la Fédération canadienne des municipalités en particulier, estiment devoir, en conséquence, siéger aux différentes instances de concertation intergouvernementale.

Cette prise de position appelle incidemment une intervention fédérale plus significative dans les affaires urbaines et, partant, dans les questions municipales. C'est donc en quelque sorte l'état des relations intergouvernementales et l'ordre constitutionnel canadien qui est remis en question. Mais c'est aussi un appel à une révision fondamentale de la nature et du rôle des municipalités, à une remise en question de l'ordre municipal hérité du milieu du XIXe siècle qui est ainsi formulée.

Une histoire à suivre

Synthèse

Depuis le début des années 1990, des réformes de l'organisation municipale ont été engagées dans pratiquement toutes les provinces canadiennes. Ainsi, l'organisation territoriale a-t-elle été revue en plusieurs endroits. D'autres réformes ont plutôt touché la fiscalité, la délégation de responsabilités et de compétences de la part du gouvernement provincial, l'efficacité administrative et l'organisation des services. Quelle que soit l'interprétation donnée aux réformes récentes, les associations représentant les municipalités, notamment sous l'impulsion des maires des grandes villes, revendiquent d'autres réformes et une meilleure place sous le soleil constitutionnel. Les villes, surtout les plus grandes, réclament des changements structurels et des moyens financiers adéquats pour assurer leur développement à long terme et conserver leur compétitivité à l'échelle globale. Le changement revendiqué est d'ordre juridique et politique. Le statut des municipalités, propose-t-on, devrait être enchâssé dans la constitution. Plutôt qu'une liste détaillée de responsabilités, les grandes villes se verraient ainsi accorder une compétence générale dans une série de domaines reconnus de portée locale. Cela s'accompagnerait, bien entendu, d'un élargissement de la fiscalité municipale. Mais, surtout, c'est une remise en question de l'ordre municipal hérité du milieu du XIXe siècle qui est ainsi formulée.

Références

- Andrew, Caroline. 1995. «Provincial - Municipal Relations; or Hyper-Fractionalized Quasi-Subordination Revisited», dans Lighthbody, Jim (dir.). 1995. *Canadian Metropolitics: Governing Our Cities*, Toronto, Copp Clark Ltd, p. 137-160.
- Boudreau, Julie-Anne. 2000. *The MegaCity Saga*, Montréal, Black Rose Books, 2000.
- Boyer, J. Patrick. 1988. *Local Elections in Canada*, Toronto, Butterworths.
- Collin, Jean-Pierre. 1994. «Les stratégies fiscales municipales et la gestion de l'agglomération urbaine: le cas de la Ville de Montréal entre 1910 et 1965», *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, vol. XXIII, no 1, novembre, p. 19-31.
- Collin, Jean-Pierre et Gérard Divay, *Les municipalités canadiennes en mal de reconnaissance*, INRS-Urbanisation, Culture et Société, février 2002, 18 p.
- Collin, Jean-Pierre et Mélanie Robertson. 2003. « Les arrondissements : le troisième pilier de la réforme municipale montréalaise », *Québec 2004, Annuaire politique, social, économique et culturel*, Montréal, Éditions Fides (à paraître).
- Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales (CNFFL). 1999. *Pacte 2000*, Québec, Gouvernement du Québec, 423 p.
- Dagenais, Michèle. 1992. *La démocratie à Montréal, de 1830 à nos jours*, Montréal, Ville de Montréal, 51 p.
- Desrochers, Monique et Pierre Blais. 2002. *Les enjeux en matière de gouvernance et les initiatives provinciales*, Québec, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, (10 août 2001, révisé février 2002), 37 pages et annexe.
- Faure, Alain. 2003. «Montréal, l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain», *Canadian Journal of Urban Research/Revue canadienne d'études urbaines*, Vol. 12, no 1, Summer 2003, p. 35-57.
- Fédération canadienne des municipalités. 2001. *Early Warning : Will Canadian Cities Compete? A Comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*, Toronto, 38 p.
- Graham, K.A. et S.D. Phillips (avec A.M. Maslove). 1998. *Urban Governance in Canada, Representations, Ressources, and Restructuration*, Toronto, Harcourt Brace & Company, 306 p.
- Haf, Rémi, avec la collaboration de Jean-Pierre Collin et Gérard Divay, *Donnez-nous les outils et nous ferons le travail*, INRS-Urbanisation, Culture et Société, juin 2002, 14 p. et annexe.
- Hamel, Pierre J. 2000. « La gestion des services publics locaux sur des territoires de très faible densité », dans Mario Carrier et Serge Côté (dir.), *Gouvernance et territoires ruraux*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 105-122.
- Interprovincial Conference on Urban and Regional Research (ICURR), *Overview of Canadian Local Government Finances*, Toronto, août 2002, 4 et xii p.
- Kitchen, Harry. 1999. *Provincial-Municipal Fiscal Trends : An Interprovincial and Intertemporal Comparison*, Peterborough, Trent University.

Kitchen, Harry. 2002. «Canadian Municipalities : Fiscal Trends and Sustainability», *Canadian Tax Journal*.

Léonard, Jean-François et Jacques Léveillé, 1986. *Montréal After Drapeau*, Montréal, Black Rose Books, 134 p.

Nowlan, David M. 2001. «Towards Home Rule for Urban Policy », dans Mary W. Rowe, *Toronto : Considering Self-government*, Toronto, The Ginger Press, p. 78-96.

Quesnel, Louise. 2000. *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Toronto, CIRUR, 115 p.

Sancton, Andrew. 1992. «Canada as a Highly Urbanized Nation: New Implications for Government», *Canadian Public Administration*, Vol. 35, no 3, p. 281-298.

Sancton, Andrew. 2002. «Signs of Life? The Transformation of Two-Tier Metropolitan Government », dans Caroline Andrew, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips (dir.), *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 179-198.

Slack, Enid. 2002. « How Fiscal Issues Put Urban Affairs Back on the Policy Agenda », dans Caroline Andrew, Katherine A. Graham et Susan D. Phillips (dir.), *Urban Affairs : Back on the Policy Agenda*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 309-328.

Tindal, C. Richard et Susan Nobes Tindal. 2000. *Local Government in Canada 5th edition*, Nelson Thomson Learning, Toronto, viv et 396 p.

Treff, Karin et David B. Perry. 2001. *Finances of the Nation 2000. A Review of Expenditures and Revenues of the Federal, Provincial, and Local Governments of Canada*, Toronto, Canadian Tax Foundation.

Villeneuve, Paul. 1992. «Les vicissitudes des partis politiques municipaux au Canada», dans Gérard Boismenu, Pierre Hamel et Georges Labica (dir.), *Les formes modernes de la démocratie*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal/Éditions l'Harmattan, p. 181-224.

Pour en savoir plus...

Collin, Jean-Pierre (dir.). 2002. «La réorganisation municipale au Québec», Numéro thématique de la revue *Organisations et Territoires*, août, 146 p.

Institute of Intergovernmental Relations, *Municipal-Federal-Provincial Relations: New Structures/New Connections*, Colloque tenu à Kingston, Ontario, 9-10 mai 2003. Voir http://www.vrm.ca/evenements_relations.asp.

Lighthbody, Jim (dir.). 1995. *Canadian Metropolitcs: Governing Our Cities*, Toronto, Copp Clark Ltd.

Tindal, C. Richard et Susan Nobes Tindal. 2000. *Local Government in Canada 5th edition*, Nelson Thomson Learning, Toronto, viv et 396 p.

Glossaire

Territoires non-organisés (TNO) : territoires qui ne sont pas constitués en municipalités mais où la prestation des services est sous la juridiction des gouvernements provinciaux (à l'exclusion des réserves autochtones qui sont sous la responsabilité directe et exclusive des autorités fédérales).

Commissions scolaires : organismes locaux responsables de l'éducation élémentaire et secondaire dirigés par un conseil élu au suffrage universel.

Ville-région: concept qui a été largement repris par les acteurs publics, privés et communautaires de même que par les politistes pour rendre compte de la forte intégration caractéristique des agglomérations urbaines.

Méga-ville : concept utilisé pour décrire les villes résultant d'opération majeure de regroupement municipal comme à Toronto (1998) ou à Montréal (2001). À Winnipeg (1972), c'est le concept d'Unicity qui a plutôt été mis de l'avant.

FCM : Fédération canadienne des municipalités.

MRC : municipalités régionales de comté ou palier supra-municipal mis en place dans la province de Québec en 1980.

Liste des sites Internet les plus intéressants

Ministères provinciaux

Alberta Municipal Affairs : <http://www3.gov.ab.ca/ma/>

British Columbia. Local Government Department. Ministry of Community, Aboriginal and Women's Services : <http://www.mcaaws.gov.bc.ca/lgd/>

Gouvernement du Yukon, Department of Community Services :
<http://www.gov.yk.ca/depts/community/>

Ministère des Affaires intergouvernementales du Manitoba :
<http://www.gov.mb.ca/ia/index.fr.html>

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (Québec) :
<http://mamm.gouv.qc.ca/accueil.asp>

Newfoundland Ministry of Municipal and Provincial Affairs : <http://www.gov.nf.ca/mpa/>

Nouveau-Brunswick. Ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux :
<http://www.gnb.ca/0009/0005-f.asp>

Ontario Ministry of Municipal Affairs and Housing :
http://www.mah.gov.on.ca/scripts/index_.asp

Prince Edward Island Ministry of Community and Cultural Affairs :
<http://www.gov.pe.ca/commcul/pais-info/index.php3>

Saskatchewan Ministry of Government Relations and Aboriginal Affairs :
<http://www.graa.gov.sk.ca/>

Service Nova Scotia and Municipal Relations :
<http://www.gov.ns.ca/snsmr/about/default.asp>

Associations de municipalités

Alberta Urban Municipalities Association : <http://www.munilink.net/main.asp?group=1>

Association of Manitoba Municipalities : <http://www.amm.mb.ca/>

Association of Municipalities of Ontario : <http://www.amo.on.ca/>

Fédération canadienne des municipalités : <http://www.fcm.ca/>

Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities :
<http://www.nlfm.nf.ca/nlfm.htm>

Saskatchewan Urban Municipalities Association : <http://www.suma.org/splash.php>

Union des municipalités de la Colombie-Britannique :
<http://www.civicnet.bc.ca/ubcm/index.shtml>

Union des municipalités du Québec : http://www.umq.qc.ca/index_gp_f.asp

Union of Municipalities of New Scotia : <http://www.unsm.ca/>

Instituts et groupes de recherche

ICURR/CIRUR : <http://www.icurr.org>

Local Government Program, Western Ontario University :
<http://www.ssc.uwo.ca/polysci/localgovernment/>

Local Government Institute, School of Public Administration, University of Victoria :
<http://web.uvic.ca/lgi/>

Villes Régions Monde : <http://www.vrm.ca>

Annexe 1- Définitions

Types de municipalités	Définition	Provinces dans lesquelles on le retrouve
Villes (<i>Cities</i>)	Une municipalité peut avoir le statut de ville si elle compte un certain nombre d'habitants. Au moins 2000 habitants au Québec, 2500 au Yukon ou 5000 en Colombie-Britannique par exemple.	Toutes les provinces et territoires ont des villes ou <i>Cities</i> .
Villes (<i>Towns</i>)	Il s'agit d'une ville de moindre importance que les <i>Cities</i> , comptant généralement entre 2500 et 5000 habitants.	Toutes les provinces et territoires, à l'exception du Québec.
Villages	La définition de ce qu'est un village varie considérablement d'une province à l'autre. Dans la plupart des cas, il s'agit d'une petite municipalité rurale. Mais en Nouvelle-Écosse, les villages sont des structures infra-municipales.	On en retrouve dans chaque province, à l'exception de Terre-Neuve, de l'Île-du-Prince-Édouard. Au Québec, les villages sont un type de municipalités rurales. Alors qu'en Nouvelle-Écosse, le village est l'équivalent des <i>hamlets</i> .
Townships	Les townships sont des municipalités rurales qui ont conservé l'appellation et souvent la forme instaurées par le Régime colonial britannique	Ontario et dans une moindre mesure au Québec où ils sont un type de municipalités rurales (appelés cantons).
Municipalités rurales (<i>rural municipalities</i>)	Ces municipalités comptent généralement entre 300 et 2500 habitants.	Ce vocable est utilisé au Québec, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse. Elles sont l'équivalent des villages dans les autres provinces.
<i>Communities</i>	Organisation plus petite que la ville (town), dont les budgets sont approuvés par une assemblée annuelle de citoyens. À certains endroits, n'ont pas le statut de municipalité.	Île-du-Prince-Édouard, Yukon, Nouveau-Brunswick.
<i>Hamlets</i>	Les Hamlets font parties de municipalités rurales, mais peuvent avoir certains pouvoirs particuliers dans des domaines comme les loisirs, protection contre les incendies. Ne sont pas des entités autonomes.	Alberta, Nouvelle-Écosse (appelés villages), Saskatchewan, Yukon.
<i>Local Service Districts</i>	Structures quasi-municipales établies sur un territoire non-incorporé et dirigé par un comité nommé par le gouvernement. Ont des responsabilités comme la collecte des ordures, éclairage des rues et le réseau d'égouts.	Terre-Neuve. Nouveau-Brunswick. L'Alberta et la Colombie-Britannique possèdent des <i>Local Improvement districts</i> qui ont sensiblement les mêmes fonctions.
Arrondissements	Structures infra-municipales instaurées dans le but d'administrer des services de proximité. Sont sous la supervision de l'administration municipale centrale.	On retrouve des arrondissements dans 5 grandes villes de la province de Québec.
<i>Resort villages et summer villages</i>	Sont des municipalités dont la caractéristique principale est qu'un fort pourcentage de la population n'y habite que de façon saisonnière. Ont un statut particulier.	Alberta, Colombie-Britannique et Saskatchewan

Annexe 2- Types et nombre de municipalités par province*

Provinces	Nombre total d'unités	Nombre de municipalités locales	Structures supra-locales	Autres structures quasi-municipales ou infra-municipales
Québec	1147	775 municipalités rurales 372 villes	87 municipalités régionales de comté 2 communautés métropolitaines	
Ontario**	448	50 <i>cities</i> 108 <i>towns</i> 4 <i>separated municipalities</i> 11 <i>villages</i> 245 <i>townships</i>	50 <i>upper tier municipalities</i>	
Manitoba	199	9 <i>Cities</i> 2 <i>Local Government Districts</i> 51 <i>Towns</i> 21 <i>Villages</i> 116 <i>Rural Municipalities</i>		
Alberta	352	15 <i>cities</i> 4 <i>specialized municipalities</i> 64 <i>municipal districts</i> 110 <i>towns</i> 104 <i>villages</i> 52 <i>summer villages</i> 3 <i>special areas</i>		7 <i>improvement districts</i> 8 <i>metis settlements</i>
Saskatchewan***	829	13 <i>cities</i> 147 <i>towns</i> 311 <i>villages</i> 43 <i>resort villages</i> 133 <i>rural municipalities</i> 173 <i>hamlets</i>		
Colombie-Britannique	154	44 <i>cities</i> 15 <i>towns</i> 52 <i>districts municipalities</i> 40 <i>villages</i> 1 <i>Indian Government</i> 1 <i>Island municipality</i> 1 <i>Resort municipality</i>	27 <i>regional districts</i>	
Île-du-Prince-Édouard	75	2 <i>cities</i> 7 <i>towns</i> 66 <i>communities</i>		
Nouvelle-Écosse	77	3 <i>regional municipalities</i> 31 <i>towns</i> 21 <i>rural municipalities</i>		22 <i>villages</i>
Nouveau-Brunswick	103	9 cités 25 villes 69 villages		269 <i>Local service districts</i> 1 communauté rurale
Terre-Neuve	286	3 <i>cities</i> 282 <i>towns</i>	1 <i>regional council</i>	182 <i>Local service Districts</i>
Yukon	8	1 <i>city</i> 3 <i>towns</i> 4 <i>villages</i> 2 <i>hamlets</i>		13 <i>unincorporated communities</i> 8 <i>rural communities</i>
Nunavut	25	24 <i>hamlets</i> 1 <i>towns</i>		
Territoire-du-Nord-Ouest	16	1 <i>city</i> 10 <i>hamlets</i> 4 <i>towns</i> 1 <i>villages</i>		

* À l'exception des réserves indiennes qui dépendent directement et exclusivement du gouvernement fédéral.

** En Ontario, le *Frontenac management Board* est comptabilisé, en raison du fait qu'il dispose, sensiblement, des mêmes pouvoirs qu'une municipalité.

*** Dans le cas de la Saskatchewan, les données pour les municipalités urbaines, rurales ainsi que pour la région nordique ont été combinées dans la même catégorie, bien que des lois différentes régissent ces trois catégories de municipalités.

En règle générale, responsables municipaux et dirigeants gouvernementaux partagent une conception «administrative» plutôt que politique des municipalités que l'on préfère définir comme des administrations de services publics locaux et non comme un palier gouvernemental au sens fort. Au-delà de la grande variabilité entre les provinces, les fondements juridiques et politiques du système municipal canadien, les responsabilités et les fonctions municipales, la fiscalité locale de même que l'environnement politique et administratif du monde municipal sont à l'enseigne de cette orientation. La réorganisation institutionnelle des régions métropolitaines survenue dans les années 1990 vient cependant modifier la donne en faveur d'une révision du cadre municipal et d'une attente de plus grande autonomie politique et fiscale pour les municipalités.