

Le système municipal au Canada en bref

Mathieu RIVARD
et Jean-Pierre COLLIN



Le système municipal au Canada en bref

Mathieu RIVARD et Jean-Pierre COLLIN

Cette synthèse a été réalisée dans le cadre du
Rapport mondial sur l'état de la décentralisation et de la démocratie locale
une initiative de
Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)/
United Cities and Local Governments (UCLG)
projet mis en oeuvre sous la direction scientifique du GRALE
(Groupement de Recherche sur les Collectivités locales en Europe), CNRS, Paris

Centre Urbanisation, Culture et Société
Institut national de la recherche scientifique
Groupe de recherche sur l'innovation municipale

Juillet 2006

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX	iv
INTRODUCTION.....	1
1. LA STRUCTURE TERRITORIALE	3
Les instances locales et régionales.....	3
Les dépenses municipales.....	5
2. DÉMOCRATIE LOCALE	7
Le système politique local	7
3. LES RELATIONS ENTRE POUVOIRS CENTRAL ET LOCAL	9
Les associations municipales.....	10
4. LES COMPÉTENCES	11
5. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES	15
Gestion du personnel	15
CONCLUSION	17
BIBLIOGRAPHIE.....	19

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 personnes	5
Tableau 2	Ratio de dépenses publiques locales en pourcentage du PIB par province	6
Tableau 3	Répartition des pouvoirs entre les échelons de gouvernement dans certains champs de compétences stratégiques	13

Introduction

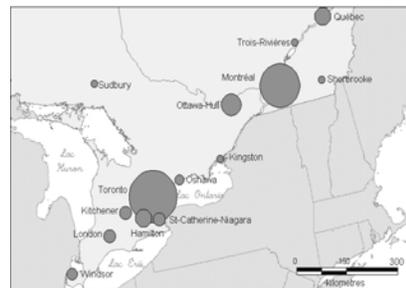
Le système municipal canadien tel qu'on le connaît aujourd'hui est le résultat d'une longue évolution dont les origines remontent à une époque encore plus ancienne que la création de la confédération canadienne. Il s'est adapté aux transformations qu'a vécues le Canada qui est passé d'un pays rural à un pays majoritairement urbain. En conséquence, le système municipal a été bâti puis remodelé et même constamment réformé par les gouvernements provinciaux à qui la Constitution canadienne accorde la juridiction exclusive des affaires municipales, si bien qu'il faut maintenant plutôt parlé de dix systèmes municipaux provinciaux et de trois systèmes municipaux territoriaux.

Le Canada est aujourd'hui une fédération de plus de 10 000 km² comptant 10 provinces et trois territoires. La population du pays est de 32,5 millions d'habitants en 2006 dont 80 % habitent dans des villes. 67 % de la population habitait, en date du dernier recensement (2001) dans une des 27 régions métropolitaines du pays. Cela étant dit, une large portion du territoire du pays n'est pas municipalisée.

La fondation du Canada remonte à la promulgation de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, mais la mise en place du système municipal a débuté dans les décennies précédentes de 1840 et 1850. À la base du système municipal se trouve, la municipalité locale qui est l'unité de référence lorsqu'on parle de collectivités locales. C'est le *Municipal Corporations Act* de 1849 pour le Haut-Canada (maintenant la province de l'Ontario) et la *Loi des municipalités et des chemins* de 1855 au Bas-Canada (province du Québec) qui sont considérés comme les fondements du système municipal actuel (Collin et Léveillé, 2004, p. 4). Le système municipal canadien connaîtra sa période d'expansion la plus importante entre les années 1870 et 1950 au rythme de la colonisation de l'ouest du pays et de la fragmentation des municipalités existantes dans les autres provinces. Déjà, à partir des années 1950 dans la foulée des débats sur les inconvénients de la fragmentation municipale, on assistera à une réduction du nombre de municipalités locales en Ontario, puis ensuite au Québec.

Tout en présentant les différentes spécificités provinciales, le présent texte vise à donner un aperçu des principales caractéristiques de l'organisation territoriale au Canada.

Carte 1 Le Canada



Source : Statistique Canada, 2001

Réalisation : Mélanie Robertson, INRS, 2003

1. LA STRUCTURE TERRITORIALE

Les municipalités locales et régionales canadiennes sont considérées comme des instances décentralisées des provinces. Elles n'ont pas de statut constitutionnel propre. La constitution de 1867 accorde aux provinces la responsabilité des questions locales. Ainsi, les municipalités sont créées par des lois provinciales qui déterminent leurs compétences et balisent leurs activités. Les gouvernements provinciaux ont aussi tous les pouvoirs de créer ou de fusionner des municipalités. On retrouve en général une ou deux lois importantes par province qui traitent des affaires municipales (*Loi sur les cités et villes* et *Code municipal* au Québec, *Local Government Act* en Colombie-Britannique, etc.). Ces lois couvrent la majorité des activités municipales. Il existe cependant des lois plus pointues qui viennent compléter le cadre législatif des municipalités. Par exemple, au Québec, on estime à environ 40, le nombre de lois qui touchent les Affaires municipales et en Ontario, c'est environ 150 lois différentes qui régissent les activités des collectivités locales. Certaines grandes villes comme Montréal, Québec et Vancouver ont également leur propre charte.

Les municipalités canadiennes figurent parmi les gouvernements locaux les plus autonomes financièrement. En moyenne, les municipalités prélèvent elles-mêmes, plus de 82 % de leurs revenus et en Nouvelle-Écosse, c'est plus de 94 % des revenus locaux qui proviennent de sources autonomes (Kitchen, 2002). Cependant, l'autonomie financière des municipalités est relativisée par l'exercice de plusieurs mécanismes de contrôle à la disposition des gouvernements provinciaux et particulièrement par les ministères des Affaires municipales des provinces qui agissent à titre d'autorités de tutelle pour les instances municipales et régionales. Ces mécanismes de contrôle s'appliquent autant sur les emprunts municipaux que sur l'élaboration de schémas d'aménagement.

Les instances locales et régionales

D'une part, le nombre de municipalités varie considérablement d'une province à une autre. Le nombre de municipalités locales par tranche de 100 000 habitants varie de 3,9 en Colombie-Britannique à 92,6 pour le territoire du Nunavut. En 2003, le nombre de municipalités par 100 000 habitants était de 12,4. Il s'agit d'une baisse marquée qui résulte d'une série de réformes entreprises au cours des années 1990 dans plusieurs provinces canadiennes – notamment au Québec et en Ontario - qui avaient comme objectif de réduire la fragmentation municipale. D'autre part, on rencontre aussi une typologie des instances locales qui varie considérablement à travers le Canada.

Trois provinces seulement sont dotées d'institutions supra-locales, régionales et/ou métropolitaines, soit le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique. Le Québec compte 87 municipalités régionales de comté qui couvrent l'ensemble du territoire municipalisé de la province. C'est-à-dire que l'ensemble des municipalités locales font partie d'une MRC où y siègent justement les élus locaux du territoire. Seules les grandes villes de la province font exception à cette règle puisqu'elles disposent des pouvoirs et compétences des MRC. On parle alors de « villes-MRC ». La Colombie-Britannique a quant à elle implanté 27 *Regional Districts* au cours des années 1960, dont deux qui couvrent approximativement le territoire des deux régions métropolitaines de la province (Vancouver et Victoria). En Ontario, la création des municipalités régionales dans les zones les plus urbanisées de la province date de 1968. Dans tous les cas, ces structures viennent se superposer aux municipalités locales et sont dirigées par des conseils formés d'élus des municipalités membres.

On note aussi la présence de deux communautés métropolitaines avec des responsabilités de planification et de coordination dans les deux plus importantes agglomérations du Québec (Québec et Montréal). Ces structures sont dirigées par des conseils d'élus locaux et sont financées par le biais de quotes-parts provenant des municipalités ainsi que par des transferts du gouvernement du Québec. Les communautés métropolitaines couvrent approximativement le territoire des régions métropolitaines de recensement (RMR), soit la définition statistique canadienne avérée pour définir les aires métropolitaines fonctionnelles au pays. La capitale du pays, Ottawa, ne bénéficie pas d'un régime particulier. Cela dit, le Parlement a créé la Commission de la capitale nationale qui coordonne certains programmes du gouvernement fédéral dans le but de faire la promotion de la région d'Ottawa.

En plus de la création d'instances régionales et métropolitaines mentionnées ci-haut, les gouvernements des provinces canadiennes ont procédé à plusieurs exercices de fusions municipales forcées au cours des dernières années. Le Québec a procédé à des fusions de municipalités autour dans ses grandes agglomérations au tournant des années 2000. Cet épisode fut suivi par la défusion de certaines municipalités suite à la promesse faite par le gouvernement suivant¹. La Nouvelle-Écosse a également procédé des fusions municipales en 1996 autour de sa capitale, Halifax. Le résultat est maintenant que la nouvelle Municipalité régionale de Halifax couvre à elle-seule, le territoire approximatif de la région métropolitaine de recensement. La Capitale nationale, la Ville d'Ottawa dont une part relativement importante de son territoire est maintenant rurale, est aussi le résultat de fusions de municipalités locales réalisée en 2000. Finalement, en plus des cas de fusions mentionnés, les villes de London, Sudbury, Toronto, Hamilton, ont aussi fait l'objet de réorganisations.

¹ À titre d'illustration, le nombre de municipalités dans la région métropolitaine de Montréal est passé de 111 en 2000 avant la première réforme, à 64 en 2002 après la première réforme, puis à 82 en 2006 après les défusions.

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

Source : Collin et Léveillé, 2004, p. 6.

Les dépenses municipales

Les dépenses municipales *per capita* se chiffrent en moyenne à 1 492 \$ pour l'ensemble du Canada. On note cependant des différences considérables entre les niveaux de dépenses *per capita* d'une province canadienne à l'autre. Ces différences entre les provinces s'expliquent notamment par des coûts de prestation de services publics élevés dans certaines zones, des degrés d'urbanisation variables ainsi que des distinctions importantes quant aux compétences assumées par les municipalités de certaines provinces. Nous verrons plus loin que les municipalités ontariennes doivent assumer certaines responsabilités en matière d'éducation et de services sociaux qui sont, ailleurs, prises en charges par les provinces (Kitchen, 2002, p. 157).

Tableau 2
Ratio de dépenses publiques locales en pourcentage du PIB par province

Provinces	Dépenses municipales <i>per capita</i> (2000) (\$)	% des dépenses municipales par rapport au PIB de la province (2000)	% des dépenses publiques locales sur le total des dépenses publiques provinciales et locales (2000-2001)
Alberta	1565	4	17,6
Colombie-Britannique	1266	4,2	14,7
Île-du-Prince-Edouard	364	1,7	4,5
Manitoba	1130	4,2	12,7
Nouveau-Brunswick	830	3,4	10,1
Nouvelle-Écosse	1020	4,3	13,2
Ontario	1912	5,6	22,9
Québec	1246	4,5	13,7
Saskatchewan	1035	3,5	11,7
Terre-Neuve et Labrador	678	3	7,8
Moyenne canadienne	1492	4,8	17,3

Source : Kitchen (2002), p. 158.

2. DÉMOCRATIE LOCALE

Le système politique local

L'échelon municipal est marqué par le caractère « non-partisan » de son système électoral. En effet, les grands partis nationaux et provinciaux de la scène locale. Il existe tout de même des partis politiques municipaux relativement organisés dans les grandes villes du pays ainsi que dans certaines municipalités plus petites. Cela dit, ces partis n'entretiennent pas de lien direct avec les grands partis nationaux et provinciaux. Cependant, il arrive assez fréquemment de voir les partis politiques des grandes villes dirigés par d'anciens ministres ou leaders politiques actifs sur la scène provinciale et fédérale. Il faut d'ailleurs mentionner que les partis politiques locaux sont particulièrement centrés sur la candidature du chef et sont des organisations qui ne survivent que rarement au départ du chef de la vie politique.

Les élections municipales sont généralement pluralistes. Contrairement aux élections fédérales et provinciales où le déclenchement des élections est la prérogative du premier ministre, les élections municipales ont lieu à dates fixes. Dans certaines provinces comme au Québec, toutes les municipalités se retrouvent en élection le même jour à tous les quatre ans. Ailleurs au Canada, les mandats des élus varient entre trois et cinq ans dépendamment de la province et parfois du type de municipalité. Dans la plupart des cas, le maire est élu au suffrage universel sur le territoire de la ville alors que les conseillers sont élus à l'intérieur de districts électoraux². Les conseils municipaux qui sont en fait l'équivalent d'un organe législatif pour la municipalité, sont de taille relativement modeste (entre cinq et quinze conseillers en plus du maire). Les Villes de Montréal et Québec se démarquent cependant de cette tendance. On compte 104 élus municipaux à Montréal (64 conseillers municipaux et le maire ainsi 40 conseillers qui ne siègent que dans les arrondissements. À Québec, 37 conseillers municipaux en plus de la mairesse qui forment le conseil municipal. En plus, dans les endroits où on trouve des arrondissements, le législateur a prévu une nouvelle classe d'élus municipaux qui ne siègent que sur le conseil de leur arrondissement et ne siègent pas au conseil de la Ville centrale. Notons également la présence de comités exécutifs dans les grandes villes du Québec dont les membres sont nommés par le maire.

En plus des élections, les citoyens des municipalités canadiennes sont également appelés à se prononcer lors de référendums initiés par les administrations municipales. L'utilisation et la pratique du référendum local sont fortement balisées par les

² À Vancouver, le maire et l'ensemble des conseillers sont élus au suffrage universel sur l'ensemble du territoire.

gouvernements provinciaux. Les questions qui peuvent être soumises aux électeurs portent habituellement sur les règlements d'emprunt ainsi que les modifications aux règlements d'urbanisme. Le taux de participation aux élections municipales est, règle générale, assez décevant.

À certains endroits, on a commencé à expérimenter avec des mécanismes de budget participatif. Il s'agit encore d'une pratique peu répandue. De plus, les cas de budgets participatifs recensés se font, soit à l'échelle de l'arrondissement ou ne portent que sur une partie des crédits ou que sur le volet du budget traitant des immobilisations. On note également la création de conseils de quartiers et autres instances consultatives à l'intérieur de certaines villes. On en retrouve notamment à Québec, Halifax et Winnipeg. Dans chaque cas, il s'agit d'initiatives mises en place par les administrations municipales et qui ne sont pas une obligation législative.

3. LES RELATIONS ENTRE POUVOIRS CENTRAL ET LOCAL

En premier lieu, il importe de préciser que dans le contexte canadien, les relations intergouvernementales qu'entretiennent les municipalités se limitent essentiellement aux contacts qu'elles ont avec les gouvernements des provinces. Il faut se rappeler que les municipalités canadiennes n'ont pas de statut constitutionnel. La Constitution canadienne prévoit que les questions d'ordre municipal sont de juridiction des provinces. Ce sont les gouvernements provinciaux qui légifèrent et qui régissent les activités des instances locales. Ceux-ci ont littéralement droit de vie ou de mort sur les municipalités, ils ont notamment, le pouvoir de créer de nouvelles municipalités, de les démanteler et de les fusionner.

Les interventions du gouvernement fédéral auprès des municipalités sont plus nuancées. On retrouve néanmoins plusieurs types de partenariats mettant en cause le gouvernement fédéral, une ou des municipalités et le plus souvent avec une participation du gouvernement provincial. Cela dit, certaines provinces tiennent plus que d'autres à ce que l'esprit de la Constitution soit respecté à son sens strict et qui tiennent à ce que le gouvernement fédéral ne s'ingère pas dans les Affaires municipales. À ce sujet, le Québec est particulièrement jaloux de ses compétences.

Les principales institutions de tutelle des municipalités sont les ministères des Affaires municipales des gouvernements provinciaux. Ce sont eux qui sont responsables de l'application des lois municipales au sein des provinces. Ils ont également plusieurs mécanismes de contrôle à leur disposition qui peuvent aller de l'approbation d'une action comme l'adoption d'un budget au désaveu de certains règlements municipaux. L'ultime forme de contrôle des ministères responsables des Affaires municipales est sans contredit la mise en tutelle d'une municipalité, mais il s'agit d'une mesure rarement appliquée. Dans ces cas, le ministère ou une institution satellite comme il en existe dans certaines provinces (i.e. la Commission municipale du Québec) se substitue alors à l'administration municipale défailante (voir Baccigalupo, 1990). Les budgets municipaux sont probablement l'aspect qui fait l'objet d'un contrôle le plus serré de la part des gouvernements. Les municipalités ne sont pas autorisées à présenter des budgets d'opération déficitaires. Elles peuvent contracter des emprunts relatifs à des projets d'immobilisation, mais les règlements d'emprunts peuvent faire l'objet d'un référendum dans la municipalité et doivent également être approuvés par le gouvernement de la province. Les ministères des Affaires municipales supervisent également de très près le déroulement des élections locales et le traitement des élus.

Les associations municipales

Pour représenter les intérêts des municipalités auprès des gouvernements, il existe dans chaque province une ou plusieurs unions de municipalités qui s'ajoutent à la Fédération canadienne des municipalités. Les municipalités adhèrent à ces associations sur une base volontaire. En plus de représenter les municipalités, les unions offrent aussi certains services aux collectivités locales. La Fédération canadienne des municipalités quant à elle s'occupe aussi de la gestion de certains programmes fédéraux. Elle gère l'important Fonds municipal vert, une initiative du gouvernement fédéral qui souhaite encourager le développement d'infrastructures écologiquement viables dans les villes.

La capacité d'influence de ces associations auprès des gouvernements de leur province respective est, somme toute, considérable. Au Québec par exemple, le gouvernement a négocié le règlement d'une entente relative au transfert de ressources financières et fiscales aux municipalités, le Pacte fiscal, avec les deux unions municipales de la province.

4. LES COMPÉTENCES

« 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 » (Collin et Léveillé, 2004, p. 10). Le partage des compétences entre les provinces et les municipalités est règle générale, le même partout au Canada. La principale exception est observée en Ontario où les municipalités doivent consacrer une part importante de leur budget aux services sociaux, un poste budgétaire qui demeure négligeable dans les autres provinces (Voir Kitchen, 2002).

Cela dit, si les municipalités ont sensiblement les mêmes compétences, les cadres législatifs décrétés par les provinces afin de régir les activités des municipalités varient quelque peu d'une province à une autre. En fait, au cours des dernières années, des provinces comme l'Alberta et la Colombie-Britannique ont proposé une nouvelle façon de définir les responsabilités et les pouvoirs des municipalités. Plutôt que d'identifier précisément les actions que peuvent entreprendre les municipalités et les sujets sur lesquels elles peuvent réglementer, les nouvelles lois municipales de ces provinces identifient plutôt des sphères d'activités à l'intérieur desquelles les municipalités peuvent intervenir plus librement. Les municipalités se voient accorder les pouvoirs d'une personne juridique (Voir Alberta, 1995, *Municipal Government Act* et Colombie-Britannique, 2003, *Community Charter*).

Bien que dans la grande majorité des cas, les responsabilités et les pouvoirs des municipalités tel que mentionnés dans les différentes lois n'ont guère changé, en théorie, depuis longtemps, les municipalités et surtout les grandes villes prétendent que leur mission s'est élargie au cours des dernières années. Les grandes villes estiment être les « moteurs du développement économique » du pays et que les gouvernements supérieurs sous-estiment leur rôle en matière de services sociaux. Les gouvernements des provinces et surtout le gouvernement fédéral ont reconnu, en partie, les revendications des grandes villes en leur attribuant de nouvelles sources de revenus. La principale nouvelle source des municipalités a pris la forme d'un transfert d'une part des revenus de la taxe d'accise fédérale sur l'essence qui doit contribuer au financement du transport en commun et des infrastructures.

En plus des municipalités locales, on retrouve également des municipalités régionales ainsi que d'autres instances supra-locales. Ces instances sont généralement présentes dans des champs de compétences occupés par les municipalités locales. La séparation entre les deux catégories d'instances en est une de fonctions plutôt que de compétences.

C'est-à-dire que les instances régionales et supra-locales sont campées dans des fonctions de planification, de coordination et quelques fois de financement. La mise en place des structures régionales et supra-locales ne s'est pas traduite par un rééchelonnement des compétences à une échelle supérieure. Au contraire, les activités de ce type de structures viennent s'ajouter à ce que les municipalités faisaient déjà. En effet, Les municipalités locales gardent la plupart de leurs responsabilités de planification. Elles demeurent aussi responsables de la gestion des équipements et de la prestation directe des services publics (voir Collin, Breux et Rivard, à paraître).

Le rôle des municipalités est particulièrement important dans certains champs de compétences. C'est particulièrement le cas en matière d'aménagement du territoire, en de services de proximité ainsi que dans les services publics liés au domaine de l'environnement (déchets domestiques, égouts, eau potable et dans une moindre mesure, qualité de l'air). Il ne s'agit pas nécessairement de domaines qui occupent les postes budgétaires les plus importants de l'administration municipale, mais plutôt de champs de compétences où le rôle des municipalités est particulièrement important par rapport aux interventions des autres niveaux de gouvernement. Dans le cas de l'aménagement du territoire par exemple, les municipalités régionales ou locales sont responsables de la définition d'un schéma d'aménagement, du plan d'urbanisme, des règlements de zonage. Dans la plupart des cas, les gouvernements provinciaux se contentent, quant à eux, des grandes orientations en matière d'aménagement du territoire ainsi que de l'approbation des schémas d'aménagement régionaux et des plans d'urbanismes locaux. Dans les champs de compétences les plus décentralisés, les gouvernements provinciaux conservent au minimum la responsabilité d'établir les grandes orientations.

Voici un exemple de la répartition des responsabilités de chaque palier de gouvernement pour certains champs de compétences.

Tableau 3
Répartition des pouvoirs entre les échelons de gouvernement dans certains champs de compétences stratégiques

Compétences	Municipalités locales	Instances régionales ou supra-locales ³	Gouvernement provincial	Gouvernement fédéral	Autres
Planification (aménagement du territoire)	Plans d'urbanisme, règlements de zonage	Schéma d'aménagement du territoire	Grandes orientations, approbation des plans locaux et des schémas régionaux		
Éducation (primaire et secondaire)		Gestion et contribution au financement de l'éducation primaire et secondaire	Encadrement et mise en œuvre des politiques (lois, programmes pédagogiques, programmes d'études, évaluation) financement	Contribution au financement	
Services sociaux	Logement social. Les municipalités en Ontario s'occupent de différents services sociaux. Ailleurs, certaines villes ont des ententes avec les gouvernements provinciaux pour la prestation de certains services.	Financement du logement social sur une base régionale dans la région de Montréal.	Responsable de la plupart des services sociaux et de leur financement (assistance-emploi, centres-jeunesse, etc.)		
Services de santé	Les municipalités d'Ontario assurent la prestation de certains services de santé.		Soins de santé	Participe au financement. Établit certaines normes nationales.	
Distribution de l'eau	Sous la responsabilité des municipalités locales partout sauf à certains endroit en Colombie-Britannique.	Le Greater Vancouver Regional District s'occupe du traitement et de la distribution de l'eau dans la région.	Lois et grandes orientations		
Distribution de l'énergie			Régie les prix de l'énergie.		Sociétés privées ou para-publiques dans le cas de l'électricité
Transport public	Réseau routier et voirie locale. Stationnement.	Réseau routier régional	Participe au financement du transport en commun. Réseau routier provincial. Code de la route	Participe au financement du transport en commun. Responsable des voies transcanadiennes.	
Développement économique local	Soutien aux organismes de développement	Soutien aux organismes de développement.		Finance des organismes actifs dans le domaine.	

³ Entrent notamment dans cette catégorie, les municipalités régionales (Québec et Ontario), les communautés métropolitaines (Québec), les regional districts (Colombie-Britannique), les commissions scolaires (Québec), les school board (ailleurs).

Nous avons pu voir précédemment que les municipalités canadiennes sont des créatures des provinces. De même, si on s'attarde sur les relations centre-local en prenant pour acquis que le centre dans le contexte canadien correspond aux gouvernements provinciaux, on se rend compte qu'on est dans un régime passablement centralisé. Cela dit, toutes les décisions prises par les gouvernements provinciaux qui affectent les municipalités ne sont pas imposées par loi ou décret. Il y a place à la négociation entre les paliers de gouvernements. Un nombre d'ententes entre les gouvernements provinciaux, certaines impliquant même parfois le gouvernement fédéral et les municipalités témoignent de l'existence de ces mécanismes de négociation. Les ententes entre le gouvernement fédéral, les provinces et/ou les associations municipales portant sur le transfert d'une partie des revenus provenant de la taxe d'accise sur l'essence sont un des derniers exemples d'accords négociés.

5. LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Les municipalités locales canadiennes disposent de pouvoirs fiscaux relativement importants. En moyenne, les municipalités tirent 77 % de leurs revenus de sources autonomes (Kitchen, 2002, p. 179). On observe toutefois des différences appréciables d'une province à une autre. Par exemple, à Terre-Neuve, la part des revenus autonomes n'est que de 64,7 % alors que les municipalités de Nouvelle-Écosse misent à 94 % sur des sources de revenus propres (Kitchen, 2002, p. 179). La très grande majorité des revenus municipaux autonomes est tirée du champ foncier et particulièrement d'un impôt sur la valeur des propriétés (terrain et construction) résidentielles, commerciales et industrielles. L'autre source de revenus autonomes importante est la tarification qui compte en moyenne pour 21,3 % des revenus totaux des municipalités canadiennes. Encore là, l'importance relative de cette source de revenus varie d'une province à une autre soit de 14,6 % à Terre-Neuve à 28,9 % en Colombie-Britannique (Kitchen, 2002, p. 179).

Enfin, la part relative des paiements de transferts – provenant à la fois du gouvernement provincial et du gouvernement fédéral - est en moyenne de 17,9 %. Il faut cependant noter que Terre-Neuve et l'Ontario se démarquent considérablement des autres provinces avec respectivement plus 35 % et 24 % de ses revenus attribuables à des dotations du gouvernement provinciales. Cela s'explique dans le cas de Terre-Neuve par le fait que le gouvernement a investi massivement dans des programmes d'infrastructure alors qu'en Ontario, le gouvernement compense les municipalités ontariennes qui doivent assumer davantage de responsabilités en matière de soins de santé, de services sociaux et d'éducation que les municipalités des autres provinces. Des responsabilités pour lesquelles les collectivités locales reçoivent des dotations importantes.

Gestion du personnel

L'organisation administrative des municipalités est en partie balisée par les lois municipales. Les municipalités disposent cependant d'une marge de manœuvre considérable quand vient le temps de déterminer la taille de l'administration municipale et le traitement de ses fonctionnaires. Si bien que les fonctionnaires de certaines grandes villes n'ont rien à envier à leurs collègues des gouvernements provinciaux en ce qui a trait au traitement. Pour ce qui est de la taille des administrations municipales, elle varie habituellement en fonction de la taille de la ville.

« 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 orchestre chargé aussi bien du secrétariat, de la trésorerie, de l'émission de permis de construire, de la perception de 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 infini de cas prévaut » (Collin et Léveillé, 2004, p. 34).

Conclusion

Les dernières années ont été fertiles en bouleversements pour les municipalités canadiennes. La plupart des gouvernements provinciaux ont entrepris des réformes ambitieuses et certains d'entre eux ont ensuite décidé de faire marche arrière. Parallèlement, certains gouvernements provinciaux ont aussi profité des dernières années pour modifier le cadre législatif des municipalités pour leur donner une plus grande autonomie. Cela dit, l'urbanisation croissante de la population et l'émergence des villes comme moteur du développement économique du pays ont fait naître de nouvelles revendications qui mèneront peut-être à révision plus complète du mandat et de la mission des villes canadiennes ainsi que de leurs sources de financement.

Bibliographie

- BACCIGALUPO, Alain, en collaboration avec Luc RHÉAUME, 1984, *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Tome I : Les municipalités*, Ottawa, Agence d'ARC, p. 1-612.
- BACCIGALUPO, Alain, en collaboration avec Luc RHÉAUME, 1984b, *Les administrations municipales québécoises. Des origines à nos jours. Tome II : L'environnement*, Ottawa, Agence d'ARC, p. 613-1116.
- COLLIN, Jean-Pierre, Sandra BREUX et Mathieu RIVARD, à paraître, « Metropolitanization and the Rescaling of Metropolitan Public Policies. The Canadian Experience », *Governance and spatial discontinuities: Reterritorialization or a new polarization of metropolitan spaces*, International Workshop, Montréal, avril 2006.
- COLLIN, Jean-Pierre et Jacques LÉVEILLÉE avec la collaboration de Mathieu RIVARD et Mélanie ROBERTSON, 2004, *L'organisation municipale au Canada. Un régime à géométrie variable, entre tradition et transformation*, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), Barcelone : Disputaciò de Barcelona et Montréal : Villes Régions Monde, 51 p.
- KITCHEN, Harry, 2002, « Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability », *Revue fiscale canadienne*, vol. 50, numéro 1, p. 156-180.