

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC
INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
CENTRE – URBANISATION CULTURE SOCIÉTÉ

S'AJUSTER À LA MODERNITÉ

Une étude de la gouvernance municipale à Ottawa-Carleton (1965 jusqu'à nos jours)

Par

Catherine LALONDE

B.A.

Mémoire pour obtenir le grade de

Maître ès sciences, M. Sc.

ÉTUDES URBAINES

Programme offert conjointement par l'INRS et l'UQAM

SEPTEMBRE 2017

Ce mémoire intitulé

S'AJUSTER À LA MODERNITÉ

Une étude de la gouvernance municipale à Ottawa-Carleton (1965 jusqu'à nos jours)

et présenté par

Catherine LALONDE

a été évalué par un jury composé de

Mme. Claire POITRAS, directeur de recherche, INRS

Mme. Diane SAINT-PIERRE, examinateur interne, INRS

M. Harold BÉRUBÉ, examinatrice externe, Université de Sherbrooke

À M. French et M. Guénette

RÉSUMÉ

Entre 1968 et 1971, le gouvernement ontarien a effectué la première réforme globale du système de gouvernance locale depuis l'acte Baldwin par la mise en place de municipalités régionales dans les régions urbaines de la province. De cet effort de rationalisation de la sphère municipale est née la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton créé en 1969 et dissoute en 2000, rassemblant les seize municipalités locales existantes au sein du territoire à l'étude. S'insérant dans l'approche de l'institutionnalisme historique, la recherche explorera l'évolution d'une des premières manifestations de la gouvernance métropolitaine au Canada. La recherche sera axée sur la trajectoire institutionnelle d'Ottawa-Carleton en portant une attention particulière aux deux dernières époques de réformes municipales (1968-1974 et 1995-2001) à l'aide du cadre analytique proposé par Garcea et LeSage (2005). Par l'entremise de cette analyse historique, nous avons identifié les mécanismes et les modes de changement qui ont façonné la réforme mise en place dans le cadre de la création de la nouvelle Ville d'Ottawa en 2001. Nous évaluerons ainsi l'influence de la réforme de 1968-1974 sur la réforme de 1995-2001, ainsi que l'impact du contexte sur l'évolution de la vie politique et administrative locale à Ottawa-Carleton et, dans une moindre mesure, en Ontario. Nous avons identifié deux grands écarts¹ qui sont à source de changements graduels ayant influencé la trajectoire institutionnelle de la MROC et, au final, la conception de la nouvelle Ville d'Ottawa. L'étude révèle ainsi que la trajectoire institutionnelle de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a été caractérisée par le modèle des changements graduels transformateurs.

Mots-clés : Gouvernance métropolitaine; Gouvernance locale; Relations intergouvernementales; Administration municipale; Institutionalisme historique; Ottawa; Ontario

¹ Voir page 28-29 de cette étude pour la définition du terme.

ABSTRACT

Between 1968 and 1971 the Ontario government carried out the first comprehensive reform of the local governance system since the Baldwin Act (1940) through the establishment of regional municipalities in the urban areas of the province. This process of rationalization of the municipal sphere led to the creation of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, created in 1969 and dissolved in 2000, bringing together sixteen existing local municipalities under one regional government. Using a historical institutionalist approach, this research will explore the evolution of one of the first manifestations of metropolitan governance in Canada. It will focus on the institutional trajectory of Ottawa-Carleton, paying particular attention to the last two municipal reform episodes (1968-1974 and 1995-2001), which will be analyzed through the framework proposed by Garcea and LeSage (2005). Through this historical analysis, we have identified the mechanisms and patterns of change that shaped the reform that brought about the new City of Ottawa in 2001. We will assess the influence of first era of municipal reform (1968-1974) on the second era of municipal reform (1995-2001), as well as the impact of the context on the evolution of municipal political and administrative life in Ottawa-Carleton and, to a lesser extent, in Ontario. We have identified two major gaps² that have contributed to gradual changes, which influenced the institutional trajectory of the RMOC and, ultimately, the design of the new City of Ottawa. The study reveals that the institutional trajectory of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton was characterized by the model of gradual change.

Keywords: Metropolitan governance; Local governance; Local administrations; Intergovernmental relations; Historical institutionalism; Ottawa, Ontario

² See page 28 and 29 of this study for the definition of « gap » within the context of this research.

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à souligner le travail de Claire Sutton et de toute l'équipe des archives de la Ville d'Ottawa sans qui je n'aurais pas été en mesure d'accomplir efficacement la collecte de données pour cette recherche. Les temps sont rudes pour les spécialistes en archivistiques, mais vous arrivez à faire valoir votre pertinence et votre importance en cette ère numérique avec brio.

Ensuite, je souhaite remercier les scientifiques qui m'ont généreusement accompagnée dans cette aventure. Notamment, je tiens à remercier Katherine Graham de m'avoir fait don de son temps et de ses profondes connaissances au sujet de la région d'Ottawa-Carleton ainsi que Caroline Andrew. Votre érudition au sujet d'Ottawa et surtout votre enthousiasme à l'égard de cette recherche m'ont été précieux.

Je tiens à remercier Christine Préfontaine-Meunier pour ses talents remarquables de cartographe et son incroyable support moral sans lequel cette saga n'aurait pas porté fruit. Dans un même ordre d'idée, *shout out* à Diego Elizondo avec qui j'ai pu discuter librement et passionnément de ce sujet quelque peu pédant. Finalement, je tiens à remercier ma famille de leur soutien financier et moral sans qui rien de ceci n'aurait été possible.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	x
LISTE DES FIGURES, DES CARTES ET DES ILLUSTRATIONS	x
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES	xi
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
Sujet de recherche	2
Mise en contexte	2
Objectifs	4
Cas à l'étude	4
PARTIE 1 : RECENSION DES ÉCRITS, CADRE THÉORIQUE ET APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE	6
Chapitre 1 : Recension des écrits — Concepts et modèles de gouvernance supramunicipale.....	6
Les ouvrages fondamentaux de la gouvernance locale au Canada.....	6
Les études récentes sur la gouvernance métropolitaine au Canada : un intérêt marqué pour les réformes	7
La consolidation versus la fragmentation	9
La gouvernance multiniveau.....	12
L'autonomie locale.....	15
Contexte historique de la recherche	16
Conclusion du premier chapitre	21
Chapitre 2 : Cadre théorique et approche méthodologique.....	22
L'institutionnalisme historique.....	22
Les deux modèles de transformation institutionnelle : les changements ponctuels et graduels	23
Le cadre incitateur, les causes génératrices et les modes de changement	25
Questions de recherche.....	29
Les outils de collecte de données	30
Définition et clarification des termes utilisés	32
Les limites de l'approche et de la recherche	33
PARTIE 2 : ENQUÊTE HISTORIQUE ET ANALYSE DES RÉSULTATS	34
Chapitre 3 : La genèse et naissance de la MROC — 1965 à 1974.....	34
Introduction	34
Mise en contexte : Le moment critique	34
Jeter les bases : une analyse de la réforme municipale de 1969 (1965-1974)	39
Ajuster la structure urbaine au modèle métropolitain : les changements structuraux de 1974	54
Analyse du chapitre 3 : La création d'écarts et l'impact des compromis politiques	59
Chapitre 4 : La consolidation d'une institution régionale — 1975 à 1982	67
Introduction	67

Mise en contexte : Toute trajectoire à ses legs	67
Un réajustement de juridiction nécessaire : le rapport Fullerton (1974 à 1979)	71
Ajuster pour mieux régner : les études du groupe Hickling-Johnson Limited sur le fonctionnement organisationnel interne de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (1982)	79
Analyse du chapitre 4 : Des changements timides, mais considérables en absence d'un cadre incitateur	87
Chapitre 5 : La route vers la métropolisation d'Ottawa-Carleton : 1984 à 1994.....	96
Introduction	96
Mise en contexte.....	96
Des ajustements pour une représentativité plus juste : La commission Bartlett et la commission Graham (1984-1990)	99
Ajuster les structures par la voie participative? Le rapport Kirby (1992-1994)	115
Analyse du chapitre 5 : Contrer l'esprit de clocher par la métropolisation de la prise de décision.....	122
Chapitre 6 : Évolution, longue durée et les dernières années de la MROC — 1994 à 2001	132
Fonctions de la MROC : des changements qui se dévoilent dans la longue durée (1969- 2000).....	132
La Common Sense Revolution et les municipalités ontariennes : 1995 à 2000.....	139
Aboutissement des réformes — 2001 à 2016	156
CONCLUSION GÉNÉRALE	162
Retour sur le cadre théorique : synthèse des réformes et leur mode de changement .	163
La première époque de réformes : 1965 à 1974	163
Entre deux époques de réformes : 1975 à 1995	166
Interprétation des changements de 1995-2000	168
Analyse des résultats	169
Un processus de métropolisation caractérisé par le changement graduel.....	169
Des écarts à la source de changements graduels transformateurs	170
Une trajectoire orientée par des processus autorenforçants ou des idéologies dominantes?	173
La réponse de l'Ontario à la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée telle qu'observée à Ottawa-Carleton	174
Bibliographie	180
Sources premières	180
Documents gouvernementaux.....	180
Rapports	181
Articles de quotidiens.....	183
Documents législatifs.....	183
Sources secondaires	183

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 2.1 : LE CHANGEMENT GRADUEL VS LE CHANGEMENT PONCTUEL.....	27
TABLEAU 2.2 : MODES DE CHANGEMENT	29
TABLEAU 2.3 : LES CINQ PILIERS DE GARCEA ET LESAGE (2005)	31
TABLEAU 3.1 : TYPE DE CHANGEMENT — REFORMES DE 1969 ET 1974	60
TABLEAU 3.2 : LE MODE DE CHANGEMENT — REFORME DE 1969 ET 1974	63
TABLEAU 4.1 : TYPE DE CHANGEMENT — SAGA FULLERTON	90
TABLEAU 4.3 : MODE DE CHANGEMENT — RAPPORT FULLERTON (1974)	92
TABLEAU 5.1 : KIRBY ET LES RECOMMANDATIONS DE BARTLETT ET GRAHAM.....	117
TABLEAU 5.2 : LES CHANGEMENTS PROPOSES OU IMPLANTES ENTRE 1989 ET 1994.....	125
TABLEAU 5.3 : TYPE DE CHANGEMENT — 1994	126
TABLEAU 5.4 : MODE DU CHANGEMENT — 1994	127
TABLEAU 6.1 : DISTRIBUTION DES FONCTIONS ET DE LEUR FINANCEMENT AVANT ET APRES LA CSR	146

LISTE DES FIGURES, DES CARTES ET DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1.1 : SPECTRE DE LA RESTRUCTURATION MUNICIPALE	9
FIGURE 1.2 : SPECTRE DE L'AUTONOMIE MUNICIPALE.....	15
FIGURE 3.1 : ORGANIGRAMME DE LA MROC, 1974.....	48
ILLUSTRATION 4.1 : LES PLAINES LEBRETON AVANT LA DEMOLITION DU QUARTIER.....	67
CARTE 5.1 : CARTE DES SECTEURS REGIONAUX PROPOSES PAR K. GRAHAM	111
ILLUSTRATION 6.1 : PAGE TITRE DU MANIFESTE DE LA CSR.....	138
FIGURE 6.1 : ORGANIGRAMME DE LA NOUVELLE VILLE D'OTTAWA, 2001	158

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

AANB – Acte de l’Amérique du Nord britannique
BIC – Banque d’Infrastructures du Canada
CCN/NCC – Commission de la capitale nationale (en anglais : National Capital Commission)
CPDR — Commission sur la réforme de la loi sur l’aménagement et du développement
COIW—Canada-Ontario Infrastructure Works Program
CSR – Common Sense Revolution
HJL – Hickling-Johnson Limited
MEAU – Ministère d’état sur les Affaires urbaines
MROC/RMOC — Municipalité régionale d’Ottawa-Carleton (en anglais : Regional Municipality of Ottawa-Carleton)
NPD – Nouveau parti démocratique
OC Transpo — Ottawa-Carleton Transportation Board
OCRI — Ottawa-Carleton Research Institute
OEC — Ontario Economic Council
OIC — Ottawa Improvement Commission
OMB—Ontario Municipal Board
OPAC—Ontario Property Assessment Corporation
RNC – Région de la Capitale nationale (canadienne)
SCHL – Société canadienne d’habitation et de logement
SEEOC — Société pour l’expansion économique d’Ottawa-Carleton
SOFIL – Société de financement des infrastructures locales

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Au cours des années 1960 et 1970, l'urbanisation croissante de la société canadienne a incité certains gouvernements provinciaux à chercher des solutions pour encourager la collaboration et de coopération entre les municipalités d'une même région urbaine (Tindal et coll. [1979] 2012; Plunkett 1973). Les efforts de « rationalisation » du monde municipal ontarien qui a eu lieu entre 1969 et 1974 à provoqué la mise en place de municipalités régionales, rassemblant les municipalités de onze régions urbaines de la province, qui ont toutes fusionnées lors de la réforme du palier municipal de 2000. Ces arrangements et mécanismes devaient faciliter la gouvernance du palier municipal notamment par la mise en commun des ressources financières et la gestion de la croissance et du développement urbain, déclenchant le processus de métropolisation des régions urbaines ontariennes.

Cette recherche porte sur la réforme de 1969. Elle analyse l'influence de cette première réforme du palier municipal sur la trajectoire institutionnelle de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (ci-après MROC) jusqu'en 2001³. Elle analyse les mécanismes de changement et les facteurs contextuels qui ont coloré la conception du schéma institutionnel de la nouvelle ville d'Ottawa en accordant une attention particulière aux écarts institutionnels comme source du changement.

Le mémoire comporte deux parties divisées en six chapitres. La première partie comporte deux chapitres. Le premier chapitre examinera l'état des connaissances actuelles de la gouvernance métropolitaine au Canada et dans le monde, les principaux concepts utilisés dans cette recherche ainsi que son contexte historique. Le second chapitre présentera le cadre théorique, l'approche méthodologique et le cadre analytique utilisé pour ce mémoire. La deuxième partie est composée de quatre chapitres divisés selon la périodisation des processus étudiés. Le troisième chapitre explorera donc le premier processus de réforme municipale à l'étude qui s'est dévoilée entre 1965 et 1974. Le quatrième chapitre se penchera sur la période qui s'étend entre 1975 et 1982, lors de laquelle la MROC a confirmé sa raison d'être. Le cinquième chapitre s'intéressera au processus de métropolisation de la prise de décision qui a eu lieu entre 1984 et 1994. Finalement, le sixième chapitre s'intéressera à l'évolution des différentes fonctions de la MROC sur la longue durée et à l'ultime réforme municipale qui a eu

³ 2001 marque l'année lors de laquelle la nouvelle ville consolidée d'Ottawa a été créée.

lieu entre 1995 et 2001. Ce chapitre se terminera avec l'évaluation des réformes implantées dans le cadre de cette refonte du palier municipal.

Depuis une dizaine d'années, les recherches sur la gouvernance supramunicipale se sont multipliées dans le contexte des différentes réformes du palier municipal implantées au Canada et la montée en importance des villes au sein des structures de pouvoir nationales et internationales. Cet engouement à l'égard des structures de gouvernance urbaine a donné lieu à la création de cadres analytiques et de référents scientifiques qui sortent du débat classique de la consolidation par opposition à la fragmentation institutionnelle et territoriale. Toutefois, peu d'études se sont penchées sur les processus qui ont donné lieu aux réformes municipales antérieures. La présente recherche propose d'examiner la première période de réforme municipale ontarienne depuis l'Acte Baldwin, réalisée au cours des années 1960 et 1970 pour ainsi suivre son influence sur la trajectoire des institutions municipales jusqu'au tournant du dernier siècle.

Sujet de recherche

Ce mémoire est une analyse historique axée sur l'évolution des structures de gouvernance municipale entre 1965 et 2001. Axé sur le cas d'Ottawa-Carleton, il examinera la trajectoire institutionnelle de la MROC à partir de sa création en 1969 jusqu'à la fusion de 2000 qui a donné naissance à la nouvelle ville d'Ottawa. Par l'entremise de cette recherche, nous cherchons à comprendre dans quelle mesure la conception initiale de la MROC, abordée ici comme *moment critique*, a influencé la structure municipale actuelle d'Ottawa, considérée de prime abord comme le *résultat* (« outcome »). Ce mémoire cherche donc à reconstituer les processus qui ont influencé la trajectoire des différents *piliers* de l'institution régionale pour ainsi étudier le processus de métropolisation de la ville d'Ottawa.

Mise en contexte

Les trente glorieuses⁴ forment une époque lors de laquelle la société canadienne s'est d'une part complexifiée et d'autre part, urbanisée. Le gouvernement fédéral, fort des adaptations

⁴ Période qui s'étend entre 1946 et 1975 pendant laquelle la plupart des pays occidentaux ont connu une croissance exceptionnelle et régulière, donnant lieu au Baby Boom et à l'introduction de la société de consommation.

nécessités par la guerre, entame une nouvelle ère au sein de sa trajectoire, celle de l'État-providence. Celle-ci a transformé la relation entre les gouvernants et les gouvernés notamment par l'entremise d'un effort considérable pour la création d'une identité canadienne forte et la prolifération des politiques sociales. Ces dernières ont provoqué une certaine complexification des structures administratives et politiques, nécessitant de nouveaux mécanismes pour assurer la coordination et la coopération entre les paliers gouvernementaux . À partir du milieu du XXe siècle, le palier local dans certaines provinces a subi des réformes qui ont facilité la surveillance et le contrôle des normes établies à cette époque (Tindal et coll. [1979] 2012). En conséquence, le palier local a dû jouer un rôle plus important dans la fourniture des services municipaux et les processus d'implantation des politiques publiques conçues par les gouvernements supérieurs (Tindal et coll. [1979] 2012). Le tout s'est réalisé dans le contexte de l'urbanisation rapide qui a provoqué une situation de « crise » selon les gouvernements provinciaux, notamment celui de l'Ontario (Plunkett 1973).

Quelques phénomènes sociaux sont d'intérêt pour comprendre les transformations profondes des villes canadiennes qui ont eu lieu au milieu du XXe siècle. Premièrement, nous assistons à la dernière phase de l'exode rural qui, jumelé au Baby Boom d'après-guerre, a provoqué l'accroissement rapide de la population urbaine au Canada. Dans ce contexte, l'étalement urbain s'est grandement intensifié, car de plus en plus de Canadiens pouvaient se permettre plus d'espace et la qualité de vie promise par les promoteurs qui aménageaient alors les municipalités de banlieue. La réputation de la banlieue qui la qualifiait de zone résidentielle par excellence, encouragée par les politiques fédérales pour les rendre plus attrayantes, a engendré l'urbanisation des zones périphériques de la ville traditionnelle. Dans un autre ordre d'idée, les nouveautés institutionnelles de l'ère de l'État providence ont largement influencé la relation entre le gouvernement et les gouvernés. Le gouvernement ontarien a multiplié les mécanismes destinés à assurer une couverture de services municipaux acceptables, accroissant ainsi sa supervision et sa contrôle par le biais de subventions conditionnelles (Tindal et coll. [1979] 2012). C'est dans ce contexte que les municipalités régionales ont été créées. Elles avaient comme visées principales la coordination du financement des services et des infrastructures régionaux ainsi que l'introduction d'une perspective régionale au développement urbain.

Objectifs

Ce mémoire cherche premièrement à explorer la création et la croissance d'une municipalité régionale dans le but d'étudier une première conception de la gestion métropolitaine dans le contexte canadien. L'analyse de la trajectoire institutionnelle de la MROC a été choisie pour comprendre comment l'enjeu de la gouvernance métropolitaine d'une région urbaine fragmentée a été abordé par les différentes instances politiques en Ontario. Nous souhaitons comprendre dans quelle mesure la première réforme ontarienne du palier municipal (1968-1974) a influencé le passage de la gouvernance locale vers la gouvernance métropolitaine. Dans une moindre mesure, ce mémoire présente le contexte historique or social au sein duquel les fonctions municipales ont été distribuées au cours de la période à l'étude.

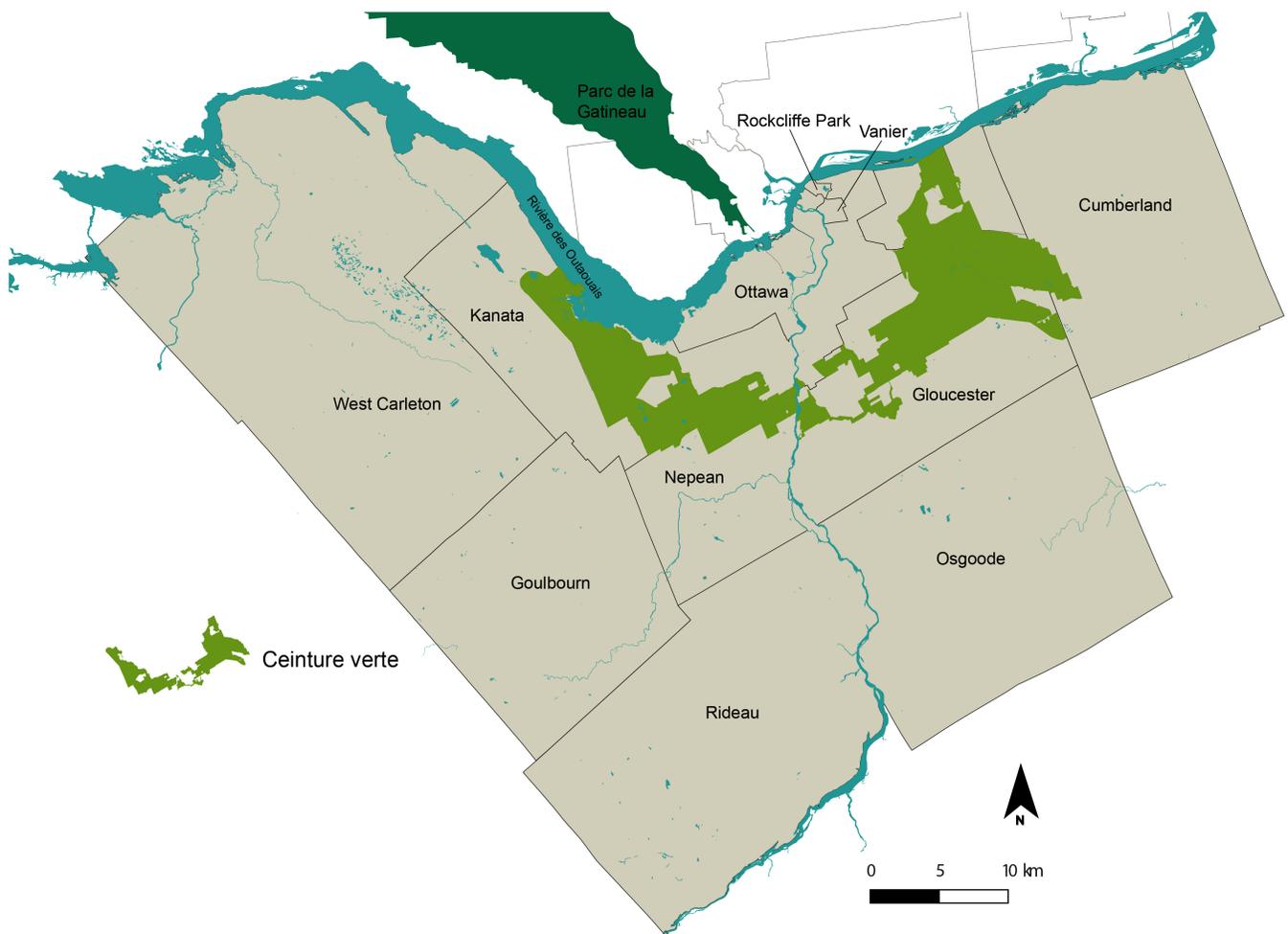
La notion de la dépendance au chemin emprunté est grandement discutée dans cette recherche. Elle a été choisie car elle nous permet de mettre en évidence les éléments de continuité dans la trajectoire de la MROC. De cette manière, il est possible d'évaluer l'impact que les choix antérieurs ont eu sur les possibilités actuelles (Palier 2010). Nous avons privilégié la théorie des changements graduels, qui d'ailleurs représente notre prémisse selon laquelle des ajustements qui semblent mineurs peuvent produire des changements significatifs qui peuvent grandement influencer la trajectoire d'une institution (Thelen 2009). Nous tentons donc de contribuer aux études institutionnelles en axant notre analyse sur les changements graduels aux origines endogènes, un sujet qui a reçu peu d'attention dans le contexte canadien.

Cas à l'étude

Les municipalités régionales urbaines de l'Ontario représentent des cas intéressants pour l'étude de la gouvernance métropolitaine au Canada, car elles incarnent notamment une première conception de la ville métropolitaine dans le contexte canadien. L'Ontario a été la première province à avoir mis en place un système de gouvernance locale à deux paliers à la grandeur de la province (Tindal et coll. [1979] 2012)⁵. De cette manière, nous considérons le cas de la MROC de pionnier en matière de gouvernance métropolitaine dans le contexte canadien. Dans la mesure où la Ville de Toronto n'est pas comparable aux autres villes canadiennes, nous sommes de l'avis que le cas de la MROC se compare mieux aux autres villes canadiennes.

⁵ À partir de la fin des années 1960, plusieurs recherches ont porté sur les municipalités régionales de l'Ontario alors qu'il était perçu comme un leader en matière de réforme locale (Plunkett 1973; Graham et coll. 2001).

Le cas d'Ottawa est à la fois unique et comparable aux autres villes canadiennes de taille similaire (Stoney, Hilton et Krawchenko 2009). D'abord, Ottawa est la capitale du Canada, la rendant unique à plusieurs égards puisque le gouvernement fédéral y est omniprésent. Ce dernier représente d'une part un palier gouvernemental ayant plus ressources et d'autorité qui a exercé son influence allègrement et d'autre part, un acteur économique important dans la région. À la différence de plusieurs capitales du monde toutefois, Ottawa n'est pas régi par un district fédéral (Andrew 2013). À l'image de toutes les municipalités canadiennes, Ottawa est une créature de sa province, assujettie au cadre et aux lois de la province de l'Ontario (Andrew 2013). Depuis le début de la période à l'étude, le rôle du palier fédéral s'est tranquillement effacé au sein des Affaires urbaines à la suite de la création de la MROC et de nos jours, il n'est plus en mesure d'imposer son autorité sur le territoire.



Carte 0.1 – La municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

Sources : (Ville d'Ottawa, s.d.; Ville de Gatineau, 2014; Commission de la capitale nationale, 2013)
Carte réalisée par Christine Préfontaine-Meunier.

PARTIE 1 : RECENSION DES ÉCRITS, CADRE THÉORIQUE ET APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Chapitre 1 : Recension des écrits — Concepts et modèles de gouvernance supramunicipale

Le champ d'études sur la gouvernance locale au Canada connaît des hauts et des bas qui coïncident généralement avec les réformes municipales. Les sections qui suivent présentent les ouvrages clés et fondateurs en matière de gouvernance locale et métropolitaine au Canada, suivi d'une mise à jour des tendances récentes de recherche. Nous abordons ensuite les principaux concepts et écoles de pensées de la gouvernance urbaines et métropolitaines.

Les ouvrages fondamentaux de la gouvernance locale au Canada

Au Canada, deux ouvrages sont considérés comme les « actes fondateurs de la gouvernance urbaine au Canada » (Andrew 2002). Ils sont considérés ainsi puisqu'ils introduisent les études urbaines dans le contexte canadien. Le premier ouvrage, intitulé *Urban Studies : A Canadian Perspective*, a été rédigé par N. Lithwich et G. Paquet (1969). Il propose entre autres un cadre analytique interdisciplinaire pour faciliter l'étude des phénomènes urbains au Canada. Cet ouvrage a entraîné une prise de conscience de ces phénomènes dans le monde scientifique. Il a de surcroît démontré la nécessité d'approfondir les connaissances à ces sujets afin que la science puisse contribuer au bon développement du « Canada urbain » (Andrew 2002). Le deuxième ouvrage qui a aussi été rédigé par Lithwich s'intitule *Urban Canada : Problems and Prospects* (1970). En se basant sur les conclusions de premier ouvrage, il était adressé au palier fédéral et devait lui servir de guide pour améliorer la condition des villes canadiennes (Andrew 2002).

Depuis, une littérature considérable a été produite, notamment sur les structures de gouvernance locale et leur rôle dans la structure de gouvernance de la nation. Cette littérature a toutefois été diluée du fait que les administrations municipales sont gérées différemment d'une province à l'autre. Ainsi, la littérature est, à l'image des politiques urbaines au Canada, fragmentée. Toutefois, quelques ouvrages sont dignes de mention. On pense ici notamment à l'ouvrage de Tindal et coll., intitulé *Local Government in Canada*, publié pour la première fois en

1979. Il représente un ouvrage majeur en matière de gouvernance locale au Canada, un incontournable pour comprendre l'histoire, le fonctionnement et les défis actuels des villes canadiennes. L'ouvrage, réédité à huit reprises⁶, fait état des principaux développements en matière de gouvernance urbaine. Elle présente les caractéristiques générales des structures de gouvernance urbaine au Canada, soulignant les similitudes et différences parmi les différentes provinces. Ensuite, dirigé par A. Sancton et R. Young, *Foundations in Governance* (2009) est digne de mention. Fruit d'un travail collectif multidisciplinaire canadien, l'ouvrage situe le palier municipal au centre du système de gouvernance des provinces. Ainsi, les auteurs présentent le fonctionnement des administrations municipales et leur rôle au sein du système de gouvernance de chaque province.

Mis à part ces ouvrages clés en la matière, les écrits portant sur la gouvernance urbaine sont plutôt axés sur un territoire particulier. Dans le cas de la province de l'Ontario, la majorité des recherches porte sur la Ville Reine. Il existe plusieurs écrits sur l'évolution de la gouvernance à Ottawa. Certains auteurs clés, notamment Katherine Graham et Caroline Andrew, ont fortement contribué à la transmission des connaissances sur le sujet⁷, démontrant les similitudes du cas d'Ottawa aux autres villes ontariennes, mais aussi ses spécificités qui émanent de son statut de capitale.

Les études récentes sur la gouvernance métropolitaine au Canada : un intérêt marqué pour les réformes

Le domaine a connu une recrudescence de popularité remarquable dans le contexte des réformes municipales du tournant du millénaire. D'une part, le contexte plus large de la mondialisation a bouleversé les structures politiques et d'autorité du pays, provoquant la réorganisation du palier municipale dans plusieurs provinces. D'autre part, les années 2000 marquent un tournant important au sein des relations intergouvernementales. Le gouvernement fédéral s'est alors engagé à financer une partie des grands projets d'infrastructures urbaines qui se sont multipliées au tournant du millénaire (Andrew 2002). De plus, des arrangements tripartites ont été introduits au cours des dernières années (Andrew 2014), ce qui annonce l'inclusion des grandes villes canadiennes au sein des structures politiques du pays.

⁶ La dernière édition est parue en février 2016.

⁷ Par exemple, voir Graham et coll. 2001 et Andrew 2013.

Comme nous le verrons plus en détail dans une prochaine section, les réformes municipales dans le contexte canadien peuvent être analysées selon cinq dimensions : les changements structurels, fonctionnels, organisationnels, financiers et juridictionnels (Garcea et LeSage, 2005). Au Canada, les décideurs ont démontré lors de la dernière réforme municipale une préférence pour les changements structurels. Tindal ([1979] 2012) propose un classement de ces dernières selon trois types, c'est-à-dire l'établissement de régies intermunicipales, la création d'administrations régionales au sein d'un système à deux paliers et la fusion totale du territoire (Tindal et coll. [1979] 2012). Ces trois catégories de changements structurels peuvent être placées sur un spectre allant du moins au plus « intrusif », comme démontré ci-dessous :



Figure 1.1 : Spectre de la restructuration municipale

Source : (Tindal et coll. [1974] 2013, 144)

Bien que seules les provinces de l'Ontario et du Québec aient procédé à des fusions municipales, toutes les grandes municipalités canadiennes ont subi des changements structurels qui peuvent être classés sur le spectre présenté ci-dessus entre 1995 et 2005. Les autres provinces ont instauré des changements structurels qui impliquaient la création, la dissolution ou la reconfiguration d'agences à vocation particulière qui sont mandatées de la fourniture des services (organismes supramunicipaux) ou agissantes à titre de comité consultatif (organismes inframunicipaux) (Dollery, Garcea et LeSage 2008). De manière générale, les réformes ont été moins prononcées dans les provinces de l'Ouest canadien. Les changements structurels ont été importants, mais les réformes n'ont pas toutes mené à la fusion territoriale et/ou institutionnelle des municipalités. Les réformes ont aussi touché de manière importante l'allocation des responsabilités et des compétences dans certaines provinces, octroyant à plusieurs municipalités plus d'autonomie accompagnée de plus de responsabilités, notamment financière. En bref, la dernière époque de réforme municipale a amorcé une discussion importante sur l'avenir des villes au Canada et l'avenir du Canada à travers le prisme de ces centres urbains.

La consolidation versus la fragmentation

Puisque ce mémoire cherche d'abord à comprendre la réponse de la MROC et de la province de l'Ontario à l'analyse de la gouvernance au sein d'une zone métropolitaine fragmentée, il importe de faire un bref retour sur les principales approches à la gouvernance métropolitaine depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette étude ne prétend pas participer au débat opposant la consolidation à la fragmentation, nous croyons toutefois qu'il est pertinent de présenter les principales approches à la gouvernance locale afin de contextualiser les tensions et les contraintes qui ont fait surface lors du processus de métropolisation de la MROC. Ces trois principales approches sont l'école de la réforme, celle qui nous intéresse particulièrement dans ce mémoire, l'école des choix publics et l'approche néo-régionale.

École des réformes

Considérant que la présence d'une multiplicité de municipalités indépendantes au sein d'une région urbaine intégrée constitue l'obstacle principal à la gouvernance efficace et équitable d'une zone métropolitaine, les réformistes conçoivent la municipalité comme une grande unité politique (Kubler 2012). Ils prônent la création d'un seul gouvernement municipal, responsable de la totalité de la zone métropolitaine (Kubler 2012). Par conséquent, pour mettre en place ce type d'approche, le territoire doit être consolidé, soit par l'annexion totale des municipalités locales (one-tier) ou encore par concomitance avec les conseils locaux au sein d'un système à deux paliers (Kubler 2012). Les représentants peuvent être élus directement ou indirectement (Tomas 2012a), comme c'était le cas pour la MROC. Les structures politiques sont communément hiérarchiques et les élus régionaux sont théoriquement dotés d'une grande légitimité puisqu'ils sont généralement élus avec un mandat clair. Les décisions sont prises à la majorité qualifiée (vote pondéré) ou encore à majorité simple.

Cette approche sur la gouvernance métropolitaine a été théorisée et considérée par les scientifiques du XXe siècle comme solution optimale à la gouvernance de zones métropolitaines fragmentées (Tomas 2012b). À cette époque, l'urbanisation se faisait à un rythme tel qu'il était toujours possible d'annexer une municipalité au gré de sa croissance démographique (Tindal et coll. [1979] 2012). Les administrations municipales métropolitaines conçues selon cette approche ont normalement une certaine autonomie financière et légale et le territoire administré comprend habituellement l'entièreté de l'unité économique fonctionnelle.

Les valeurs associées à cette école sont l'équité (en raison de sa capacité de redistribution), l'efficacité et la démocratie (Tomas 2012b).

École des choix publics

L'école des choix publics a été conçue selon les principes économiques néo-classiques (Kubler 2012). Prévalente aux États-Unis, elle a été introduite dans les années 1950 en réaction à l'école des réformes par Charles Tiebout, elle préconise tout le contraire des tenants de l'approche des réformes. Cette approche à la gouvernance métropolitaine est surtout prévalente aux États-Unis.

À la recherche de la méthode optimale de gestion de la fourniture des biens publics, la théorie de Tiebout propose de laisser cours aux forces du marché en offrant le choix aux individus de s'installer là où le « forfait » municipal leur convient le mieux (Tiebout 1956), et ce, dans l'optique de trouver une solution à la « défaillance du marché » en matière de fourniture des services municipaux et atteindre l'équilibre optimal du système municipal (Tiebout 1956). En ce sens, les *fragmentalistes* se positionnent dans une perspective des choix publics.

Le modèle Tiebout, souvent vulgarisé par l'idiome « voter avec ses pieds »⁸ conçoit la zone métropolitaine « fonctionnel » comme un marché de municipalités offrant des « forfaits » de services municipaux et de taux d'imposition variant. Laisant libre cours au marché, la concurrence entre les municipalités devrait encourager ces dernières à offrir de meilleurs « forfaits », c'est-à-dire des forfaits mieux adaptés aux préférences et aux besoins de leurs « consommateurs ». Cette concurrence inciterait donc les administrations municipales à être plus sensibles aux préférences et aux besoins des résidents, tout en favorisant une gestion plus efficace et plus efficiente de la fourniture des services locaux (Kubler 2012). De cette manière, les tenants de cette école de pensée considèrent que les zones métropolitaines consolidées ne permettent pas aux « consommateurs », donc aux résidents, de choisir le forfait qui leur convient le mieux. Selon l'école des réformes, les individus sont contraints à accepter un forfait particulier même si ce dernier ne convient pas à leurs besoins ou à leurs préférences, puisqu'ils n'ont pas la possibilité de partir (exit), contraignant le choix individuel. L'école de la réforme nuirait donc à la qualité démocratique et autonome des institutions locales (Kubler 2012).

⁸ Chaque municipalité produit et offre un forfait de biens et services municipaux. Selon la théorie de C. Tiebout (1956), pour que ce forfait soit offert au meilleur prix possible, la communauté doit atteindre une taille optimale et maintenir cette taille faute de quoi les coûts risquent d'augmenter. La théorie suggère qu'en présence de d'autres options, donc en présence de la possibilité de partir (exit), les individus sont portés à déménager là où le « forfait » de biens et services publics municipaux leur convient le mieux. Pour en savoir plus sur la théorie de C. Tiebout, voir Tiebout, C. 1956. « A Pure Theory of Local Expenditures », *Journal of Political Economy*, 64 : oct., p. 416 à 424.

Toujours selon ce modèle, les municipalités locales d'une même zone métropolitaine doivent être indépendantes l'une de l'autre et demeurer ainsi. De cette manière, la coopération et la coordination entre ces dernières devraient être volontaires et se faire de sorte qu'elle soit mutuellement bénéfique à toutes les parties prenantes (Ostrom, Tiebout et Warren 1961). Ceci, car selon la théorie de Tiebout, la main invisible devrait être en mesure d'induire ces types d'arrangement grâce à sa capacité de réguler le « marché municipal » (Kubler 2012). Les valeurs associées à cette école de pensée sont l'efficacité (notamment de l'allocation des ressources), la compétitivité économique et la démocratie (Tomas 2012b).

Nouveau régionalisme

Le nouveau régionalisme fait écho aux « vieux régionalismes », expression qui désigne les deux approches précédentes à la gouvernance métropolitaine (Tomas 2012b). Fondée dans les années 1990, cette approche est considérée par la communauté scientifique comme étant une conséquence de la mondialisation. En effet, le nouveau régionalisme aurait vu le jour en réponse à l'intensification de la concurrence interurbaine, à un moment où les décideurs cherchaient à consolider la place de leur région métropolitaine sur l'échiquier des villes mondiales (Kubler 2012). Ces arrangements institutionnels auraient été introduits pour répondre aux exigences imposées par les phénomènes de mondialisation, qui demandent entre autres une forte cohésion et cohérence territoriale ainsi que l'existence de mécanismes de coopération et de concertation (Tomas 2012b).

Comme l'indique son nom, le nouveau régionalisme marque une certaine rupture dans le débat sur la gouvernance métropolitaine. Il a comme prémisse que les municipalités qui forment les zones métropolitaines sont intrinsèquement interdépendantes, et ce, même si elles sont indépendantes et autonomes puisqu'elles ont des intérêts communs (Kubler 2012). L'approche néo-régionaliste se distingue donc des deux premières approches dans la mesure où elle ne se préconise ni la consolidation ni la fragmentation des zones métropolitaines, mais plutôt les arrangements flexibles accessibles à une variété d'acteurs publics et privés (Tomas 2012b). Les arrangements selon cette approche devraient impliquer des acteurs non municipaux provenant, par exemple, du secteur public, de la société civile et des agences interurbaines (Kubler 2012). Suivant cette prémisse, l'approche néo-régionale désigne les zones métropolitaines au sein desquelles les municipalités sont rassemblées par des arrangements (Kubler 2012) qui permettent à la région métropolitaine de se démarquer sur la

scène internationale.

Il s'agit d'un tournant dans l'étude des institutions métropolitaines puisque l'objectif principal de cette approche est d'assurer la capacité du système de gouvernance à fournir les infrastructures et les services capables d'attirer les sociétés privées à s'établir sur leur territoire (Kubler 2012). En délaissant les solutions « institutionnelles » au profit d'arrangements plus flexibles, l'approche néo-régionaliste est le produit de la transition de *gouvernement* à la *gouvernance*. Les valeurs qui sont associées à cette approche sont l'équité, la compétitivité économique et la démocratie (Tomas 2012b).

La gouvernance multiniveau

L'étude des réformes du palier municipal et celle des relations intergouvernementales sont indissociables dans le contexte canadien en raison du cadre législatif restrictif au sein duquel les municipalités canadiennes opèrent (Smith et Spicer, 2017). De fait, elles n'ont pas les moyens de modifier leurs structures politiques et administratives, leur taille ou encore leur autorité et leurs responsabilités. Les réformes municipales imposées par les provinces peuvent façonner les structures d'autorité et administratives (changements fonctionnels et organisationnels) ainsi que les systèmes urbains (changements structuraux). Elles peuvent aussi régir la distribution de l'autorité et du pouvoir (changements d'ordre juridictionnel) ainsi que des ressources (changement d'ordre financier) parmi les paliers gouvernementaux.

La structure fédéraliste du Canada a toujours compliqué l'intervention du palier fédéral au sein des Affaires urbaines. Puisque les administrations locales font partie des champs de compétences des provinces, ces dernières ne peuvent être écartées des discussions et des négociations qui entourent les politiques et les programmes publics relatifs aux villes (Bradford 2007). Elles agissent en tant qu'intermédiaires entre les municipalités et le gouvernement fédéral et négocient les ententes au nom des municipalités. Ainsi, presque toute somme d'argent destinée aux municipalités transite d'abord par les coffres provinciaux avant d'être redistribuée selon des mécanismes propres à chaque province (Bojorquez, Champagne et Vaillancourt, 2009)⁹. Au Québec, par exemple, ces subventions transitent par la SOFIL (Société du financement des infrastructures locales), avant d'être distribuées parmi les villes de la province. Similairement, la majorité des actions du palier fédéral au sein des villes doivent être autorisées par la province. La section présente d'abord la définition courante de gouvernance multiniveau dans le contexte canadien suivi des deux modèles de gouvernance multiniveau, tels que proposés par Hooghe et Marks 2003. La gouvernance multiniveau au Canada

La gouvernance multiniveau au Canada

L'expression « gouvernance multiniveau » dans le contexte canadien est apparue au cours des quinze dernières années en réponse à des innovations importantes au sein des administrations municipales. Le système multiniveau canadien est de type fédéraliste, donc appartient à la première catégorie présentée ci-dessous. Il est caractérisé par sa structure hiérarchique et des institutions gouvernementales généralistes et « collantes »¹⁰. Les villes reçoivent les politiques publiques qui les concernent « dans un contexte de consultation minimal » (Young 2013) au lieu de créer ou de participer à la formulation de politiques publiques. Fidèle aux caractéristiques du modèle fédéraliste, les relations intergouvernementales au Canada sont surtout bilatérales, hiérarchiques et axées sur les relations fédérales-provinciales¹¹.

⁹ Au Québec, par exemple, ces subventions transitent premièrement par la SOFIL (Société du financement des infrastructures locales) avant d'être distribuées parmi les villes de la province. Similairement, la majorité des actions du palier fédéral au sein des villes doivent être autorisées par la province en question.

¹⁰ Collantes au sens de « sticky », c'est-à-dire qu'elle sont conçues pour durer et laissent peu de place à la flexibilité.

¹¹ Pour en savoir plus, voir Sancton, A. et R. Young 2009 et Bradford, N. 2007.

Type 1 — Modèle fédéraliste

Le premier type de structures multiniveaux qualifie les structures au sein desquels l'autorité est partagée parmi quelques institutions gouvernementales généralistes réparties sur quelques paliers, tel que décrit par Wallace Oates: «The traditional theory of fiscal federalism lays out a general normative framework for the assignment of functions to different levels of government and the appropriate fiscal instruments for carrying out these functions» (Oates 1999). Ainsi, de manière générale, ce cadre s'applique à la globalité d'un système gouvernemental contrairement au type 2 qui peut être assigné à seul un palier. Les fonctions sont assemblées en champs de compétences et assignées au palier gouvernemental considéré comme étant le plus compétent. Les limites territoriales et institutionnelles sont rigides et durables, alors que la distribution des compétences au sein d'un même champ politique est flexible (Hooghe et Marks 2003). D'ailleurs, les changements d'ordre juridictionnel au sein de ce type de système sont rares et s'effectuent difficilement puisque leurs implantations s'avèrent couteuses et complexes.

Type 2 — Modèle éclaté

Comparativement au modèle fédéraliste, le deuxième type de gouvernance multiniveau est plutôt éclaté¹². Dans ce second type de structure multiniveau, plusieurs juridictions à fonctions et compétences précises peuvent exister simultanément, car elles interviennent sur plusieurs échelles territoriales qui peuvent se chevaucher. Le chevauchement des territoires ne cause pas d'enjeux dans la mesure où les institutions en question sont dotées de tâches et fonctions précises (contrairement au mandat généraliste du premier modèle présenté) en plus d'être caractérisées par la flexibilité. Au sein de ce type de système, les services sont fournis par une variété d'agences publiques (public service industries) et non par *le gouvernement* comme tel (Ostrom et Ostrom 1999).

Le deuxième type de structure multiniveau peut prendre une multitude de formes. Il arrive souvent qu'un réseau d'institutions de gouvernance de type 2 existe à l'intérieur des

¹² Bien présent parmi les économistes néo-classiques et les scientifiques de l'école des choix publics, ce modèle décrit généralement l'approche de Tiebout à la gouvernance métropolitaine, où l'on considère que la fragmentation territoriale offre un équivalent fonctionnel à la concurrence du marché (Tiebout 1956). Cette équivalence fonctionnelle puisque les individus selon la théorie 'votent avec leurs pieds' (Tiebout 1956).

structures de type 1 et la manière dont ces arrangements sont articulés varie considérablement d'un cas à l'autre¹³.

L'autonomie locale

Le concept de l'autonomie locale dépend grandement du contexte au sein duquel il est interprété, selon le régime constitutionnel local (Garber et Imbroscio 1996) et le cadre législatif (Smith et Spicer 2017) dans lequel il s'insère. De manière générale, l'autonomie locale fait référence à la relation entre une municipalité et un autre palier gouvernemental, mais aucune définition stricte du concept ne fait consensus (Smith et Spicer 2017). Il existe donc plusieurs définitions et mesures de l'autonomie locale, dont celle proposée par Jacob et coll. (2008) qui avance que l'autonomie locale au Canada peut être analysée selon la capacité des villes à s'organiser pour atteindre des objectifs priorités par la communauté (Jacob et coll. 2008 p. 408). Elle est analysée selon le contexte intergouvernemental et la « souveraineté » relative des villes, c'est-à-dire selon leur capacité de formuler et d'implanter des politiques ainsi que la portée de leurs décisions (Smith et Spicer 2017).

À cette définition nous ajoutons la définition de Magnusson (1985), qui présente sa définition de l'idéal de l'autonomie locale dans le contexte canadien : « [...] each municipal government should have control over the special purpose local authorities and local agencies of the central state within its own territory, and it should enjoy complete autonomy in relation to other municipalities » (Magnusson 1985). La dernière condition est particulièrement importante pour les fins de cette recherche, ainsi que pour comprendre l'opposition de certaines municipalités locales à la consolidation. Ainsi, dans le cadre de cette recherche, l'expression « autonomie locale » réfèrera, sauf indications contraires, à l'autonomie d'une administration municipale par rapport aux autres administrations municipales.



¹³ Par exemple, la Suisse a adopté un modèle de type 2 au palier local, instaurant une structure composée de plusieurs agences incrustée dans une structure de type 1. Certaines institutions qui composent ce modèle, baptisés d'agences, de commission ou de *task-force* sont mises en place par l'état, alors que d'autres sont mises en place par la municipalité ou encore par des groupes associatifs.

Figure 1.2 : Spectre de l'autonomie municipale

Source : (Tindal et coll. [1979] 2012, 202)

En terminant, l'autonomie locale peut être comprise comme un spectre ayant à une extrémité la *Home Rule* et la *Dillon's Rule* de l'autre. La première, comme son nom l'indique, octroie aux administrations locales l'autorité nécessaire pour légiférer sur un large éventail de sujets n'ayant pas été abordés par un palier supérieur. Sous la *Dillon's Rule*, les administrations locales doivent être habilitées par la province pour légiférer sur une question donnée (Russell et Bostrom 2016). Les villes canadiennes gouvernent selon la *Dillon's Rule* et ainsi leurs actions sont limitées par les pouvoirs légaux explicitement prescrits par les provinces (Levi et Valverde 2006), faisant d'eux des « créatures des provinces » (Makuch et coll. 2004; Magnusson 2005).

Contexte historique de la recherche

Bref historique des institutions municipales en Ontario

Les institutions municipales comptent parmi les plus anciennes du Canada. Paradoxalement, toutefois, elles figurent aussi parmi les plus jeunes en raison des réformes répétitives qu'elles ont connues (Tindal et coll. [1979] 2012). La prochaine section explore brièvement l'évolution des institutions municipales en portant une attention particulière au cas ontarien.

Au cours des deux siècles d'existence des institutions locales en Ontario, ces dernières ont traversé trois périodes de réforme. La première s'est étendue de 1890 à 1915, la seconde de 1965 à 1974; puis la dernière qui a eu lieu entre 1995 et 2001. La prochaine section présente les jalons de l'histoire de l'administration locale et municipale en Ontario. Nous parviendrons ainsi à contextualiser les réformes et les phases transitoires dans l'histoire plus générale des administrations municipales en Ontario, à en souligner la causalité qui lie les décisions prises au cours des trois périodes de réforme municipale.

Les débuts : 1790 à 1850

L'histoire des institutions locales en Ontario s'entame en 1793 avec le *Parish and Town Officers Act*. La loi a été édictée suite aux demandes persistantes provenant surtout des loyalistes notamment qui réclamaient un certain degré d'autogestion au palier local (Tindal et coll. [1979]

2012). La loi permettait aux citoyens éligibles de tenir des assemblées publiques annuelles lors desquelles ils devaient nommer, entre autres, les greffiers, les collecteurs d'impôts, les superviseurs routiers, le trésorier ainsi que le représentant local à la cour des *Quarter Sessions* (Tindal et coll. [1979] 2012). Cette dernière devait gérer les activités d'entretien des routes, des ponts et des édifices publics ainsi que de la milice de comté, de la police, et des prisons. En dépit des postes locaux occupés par des citoyens élus, les pouvoirs législatifs de ces derniers étaient grandement limités, en raison de l'éventail de responsabilités octroyées à la cour des « Quarter Sessions » (Tindal et coll. [1979] 2012).

Entre 1800 et 1850, près de 800 000 Britanniques ont immigré au Canada. La majorité d'entre eux s'est installée en Ontario, accentuant les problèmes locaux. Cette situation n'a fait qu'amplifier le mécontentement que ressentaient déjà les citoyens relativement au peu de représentation qui leur était attribué au palier local (Tindal et coll. [1979] 2012). Dans l'optique d'apaiser la population, quelques changements ont été instaurés. Par exemple, les comités de police ont été mis sur pied en 1834, qui ont reçu quelques fonctions auparavant exercées par la cour des Quarter Sessions. En 1840, les décideurs, opposés à la création de gouvernements locaux, ont refusé d'instaurer les recommandations relativement à la création d'institutions municipales. Cette décision a été déterminante pour le développement de la structure gouvernementale du Canada, puisque l'implantation d'un tel système de gouvernance aurait probablement mené à sa reproduction au sein de l'AANB.

Finalement, la dernière loi constitutive des institutions locales de l'Ontario a été le *Municipal Corporations Act*. Créée en 1849, celle-ci a désigné les comtés comme le palier local principal, responsable des villes et villages sur leur territoire.

LES DEBUTS DES ADMINISTRATIONS LOCALES DANS LA REGION D'OTTAWA-CARLETON

Comté de Carleton

Le comté de Carleton a été créé en 1800 et regroupe les cantons de Nepean et de Crosby. Le territoire de Carleton couvrait ces deux cantons jusqu'à la rivière des Outaouais. Le comté s'est développé au cours des années qui ont suivi, alors que sont créés les cantons de Bathurst, Beckwith, Dalhousie, Drummond, Fitzroy, Gouldburne, Huntley, Lanark, March, Malborough, Nepean, Pakenham, Ramsay, Torbolton, Sherbrooke North et Sherbrooke South (Hillman 1984). En 1838, les cantons de Gloucester et Osgoode se sont joints au comté de Carleton, suivi de la ville de Bytown en 1847 (Hillman 1984). À la veille de sa dissolution en 1968, le comté de Carleton regroupait les cantons de Fitzroy, Goulbourn, Gower North [sic], Huntley, March, Nepean, Osgoode et Torbolton (Hillman 1984).

Ville de Bytown

La Ville de Bytown a été fondée en 1826 par Colonel John By à l'occasion de la construction du canal Rideau. La ville était alors administrée par des individus nommés par la province et représentatifs des trois principaux groupes de la région, c'est-à-dire les francophones, les Irlandais catholiques et les anglophones protestants (Mullington 2005). La ville de Bytown est incorporée en 1847 alors qu'elle compte une population d'environ 6000 personnes. Elle devient la ville d'Ottawa en 1855.

LE PREMIER MOUVEMENT DE REFORME : 1890 – 1915

Le premier mouvement qui était axé sur l'amélioration de la vie urbaine cherchait à faire la « rédemption de la ville » pour qu'elle soit plus saine, morale et équitable (Rutherford 1971). On souhaitait améliorer la condition de vie urbaine dans une perspective globale. C'est à cette époque que l'on a constaté l'interdépendance qui existait entre les maux urbains, un constat fait avec éloquence par l'auteur J. S. Woodsworth (1911) : « City life is like a spider's web – pull one thread and you pull every thread » (Woodsworth 1911).

Entre 1881 et 1921, la population urbaine du Canada a cru, passant de 1,1 million à 4,3 millions d'habitants. La moitié de la population canadienne habitait en ville au début des années 1920 (Rutherford 1971). Plusieurs se méfiaient de la croissance urbaine et de ses problèmes, dont l'insalubrité généralisée et la proximité qui favorisait la propagation des maladies. L'environnement des villes industrielles était perçu comme étant inacceptable en

raison des nombreux enjeux, dont la mortalité infantile et les inégalités socioéconomiques qui étaient trop visibles pour être ignorés par les autorités.

Cette période de réforme urbaine n'a pas été menée, ou même dominée par un groupe en particulier. Elle rassemblait plutôt plusieurs groupes de la société au sein d'une approche commune pour aborder les problèmes urbains (Rutherford 1971). La presse écrite a grandement participé à la création et à la diffusion de ce mouvement, qui prit quelques décennies à se propager à travers l'Amérique du Nord (Rutherford 1971). Ses représentants publiaient des articles concernant les affaires et les enjeux urbains, révélant la corruption au sein des administrations municipales. Dès le début du XXe siècle, les scientifiques ont pris les rênes du mouvement, dont H. Ames, qui a rédigé *City Below de Hill*, une analyse quantitative de la condition de vie des habitants de Saint-Henri, à Montréal (Rutherford 1971).

Le mouvement de réformes s'est appuyé sur les principes du *City Health Movement* et du *City Efficient Movement*. De manière générale, le *City Efficient Movement* a eu davantage d'influence sur la trajectoire des centres urbains au Canada. En réaction à la corruption, le mouvement fait appel à une gestion locale basée sur les choix rationnels et des exercices scientifiques. Les administrations locales devaient donc être composées d'experts capables de fournir des solutions techniques aux problèmes urbains (Tindal et coll. [1979] 2012). Le modèle bureaucratique, fortement basé sur l'analyse de statistiques, promettait de rationaliser les nouveautés complexes et méconnues de la modernité, engendrée par la révolution industrielle et urbaine (Rutherford 1971). Ce mouvement a été déterminant relativement à la création de structures administratives, bureaucratiques et techniques robustes en matière notamment de fourniture des services municipaux, de santé publique et plus tard, d'aménagement.

LE PREMIER MOUVEMENT DE REFORME EN ONTARIO ET A OTTAWA-CARLETON

Les deux mouvements présentés ci-dessus ont donné lieu à certaines innovations institutionnelles qui sont aujourd'hui au cœur de nos administrations municipales et qui ont influencé au passage leur trajectoire institutionnelle. La prochaine section présentera les principales nouveautés à l'époque du premier mouvement de réformes.

Processus électoral

Pour contrer la corruption au sein des administrations municipales, les réformateurs ont fait pression auprès des municipalités pour abolir les secteurs (Tindal et coll. [1979] 2012). Au sein

de cette formule, chaque district élisait un conseiller et les conseillers élus devaient ensuite nommer un maire parmi eux (Tindal et coll. [1979] 2012). Chaque conseiller était responsable de son district, donc des taxes récoltées, ainsi que des dépenses réalisées (Tindal et coll. [1979] 2012). Entre 1857 et 1894, la majorité des villes régies par ce système l'ont aboli, d'abord pour réduire le potentiel de corruption et ensuite pour favoriser une conception plus régionale de la ville (Tindal et coll. [1979] 2012).

À ses débuts, la ville d'Ottawa était divisée en trois secteurs, dont deux qui étaient situés dans la Basse Ville et l'autre qui englobait la Haute Ville. Les résidents étaient, en tout, représentés en tout par sept échevins. En 1855, la ville a été restructurée en cinq secteurs représentés par deux échevins et deux conseillers par secteur (Mullington 2005). Le retour à la division initiale a été proposé en 1916, mais l'idée fut abandonnée à la suite du plébiscite sur la question, lancé par le maire Porter (1915-1916) (Mullington 2005).

Comité de contrôle

Toujours dans l'optique de limiter le pouvoir des membres élus et d'éviter la corruption, plusieurs villes ont été dotées d'un comité de contrôle, qui devaient superviser les processus budgétaires, la nomination et la destitution des chefs départementaux, ainsi que de l'émission de contrats (Tindal et coll. [1979] 2012). Initialement nommés par les conseillers municipaux, les membres des comités ont surtout été élus par les résidents (Tindal et coll. [1979] 2012).

À Ottawa, le premier comité de contrôle a été introduit en 1906 par le maire James A. Ellis. Il était composé du maire et de quatre conseillers élus par la population (Mullington 2005). Chaque membre du comité était responsable d'un département administratif particulier. L'administration de la ville comme telle, donc tout ce qui avait trait aux politiques urbaines, était la responsabilité de tous les membres du conseil (Mullington 2005).

Gérant municipal

Le gérant municipal est un concept américain qui a été adopté par certaines villes du Canada dès le début du XXe siècle (Tindal et coll. [1979] 2012). Il était nommé par le conseil municipal pour voir au bon fonctionnement des affaires municipales et de la totalité des départements locaux (Tindal et coll. [1979] 2012). C'est le début du raisonnement selon lequel l'élaboration des politiques publiques devait être séparée de leur implantation, la première étant gérée par le comité des élus et la seconde gérée par la fonction publique municipale et supervisée par le gérant municipal (Tindal et coll. [1979] 2012). Dans cette optique, le concept est l'ancêtre du directeur général.

Le poste de gérant municipal a été introduit à Ottawa en 1916 par le maire Nelson D. Porter, à la suite d'un plébiscite sur la question (Mullington 2005). La ville d'Ottawa compterait, selon les données disponibles, parmi les premières villes canadiennes à se doter d'un gérant municipal, après celles d'Edmonton, AB (1904), de Saint Jean, NB (1908), de Saskatoon, Sask. (1911) et de Prince Albert, Sask. (1912) (Weaver [2006] 2014).

Conclusion du premier chapitre

Nous avons présenté au cours du dernier chapitre les principaux concepts scientifiques utilisés dans cette recherche ainsi que la trajectoire historique dans laquelle elle s'insère. Ensuite, nous avons présenté les balises de la gouvernance locale ainsi que les caractéristiques propres du régime constitutionnel local et du cadre législatif canadien. Ainsi, nous comprenons que les institutions municipales ont été conçues comme des administrations et non à l'image des paliers supérieurs. De cette manière, leur portée et leur capacité d'action sont relativement limitées. La période de réforme qui s'entame au retour de la Seconde Guerre mondiale a été fondée sur les changements implantés dans le cadre du premier mouvement de réformes présenté à la fin de ce chapitre.

Tout au long de cette recherche, nous explorerons les visions concurrentes quant à la gouvernance d'une région métropolitaine. Nous analyserons comment ces modèles s'intègrent au contexte juridique canadien ainsi qu'à sa structure de pouvoir. Il sera aussi question de l'autonomie locale, de l'évolution de cette notion au cours des cinquante dernières années et de son application.

Chapitre 2 : Cadre théorique et approche méthodologique

Le chapitre qui suit présentera le cadre théorique, l'approche méthodologique ainsi que le cadre d'analyse de cette recherche. Puisque l'objectif de la recherche est d'explorer la création et l'évolution d'une municipalité régionale pour analyser les racines de cette manière de ce mode de gestion municipale, cette recherche est une étude de cas. Cette méthode permet d'étudier finement la séquence des processus historiques, d'éclairer les variables ignorées ou omises qui pourraient être source de contingence (Tilly 1989).

Cette analyse historique axée sur la recherche documentaire en archive analysée selon l'approche néo-institutionnelle cherche à étudier l'évolution de la gouvernance locale depuis l'introduction de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton en tant que processus de construction et de renforcement institutionnel graduel. De cette manière, ce mémoire fait état du rôle de la temporalité, de la séquence des événements et de la conjoncture dans le façonnement de l'organisation institutionnelle et territoriale actuelle de la Ville d'Ottawa.

L'institutionnalisme historique

Développée au cours des années 1980, l'approche néo-institutionnelle est axée sur l'analyse de l'influence des institutions sur l'action (Lecours 2002). La plupart des écrits au sujet des changements institutionnels discutent de chocs exogènes comme la source des changements radicaux qui arrivent à transformer une institution (Thelen et Mahoney 2009). Les scientifiques utilisant cette approche ont tendance à concevoir les institutions comme porteuses d'inertie (Palier et coll. 2010), c'est-à-dire des objets qui contribuent à la stabilisation et la reproduction des systèmes politiques (Thelen 2009; Palier et coll. 2010). Ainsi, ils étudient le processus de formation et d'adaptation d'une institution, jusqu'à ce qu'elle atteint son point d'équilibre.

Les études qui adoptent cette approche se concentrent sur deux problématiques : la première cherche à comprendre l'influence des institutions sur l'action. La seconde propose de s'intéresser au développement institutionnel comme tel, sur ses origines et son caractère. Elle cherche à retracer la trajectoire institutionnelle d'une institution quelconque afin de comprendre comment elle a été produite et reproduite à travers le temps. Elles postulent que le paysage institutionnel immédiat conditionne la trajectoire et permettent donc de considérer les changements institutionnels qui se dévoilent à travers le temps (Lecours 2002). La présente étude s'intéresse à la seconde problématique.

Pour cette recherche, nous avons adopté une approche axée sur les changements graduels transformateurs afin d'étudier la reproduction institutionnelle sur la longue durée et d'identifier les sources endogènes qui engendrent les changements graduels. Nous souhaitons ainsi démontrer que les institutions évoluent constamment puisque les changements mineurs s'accumulent et de sorte, les sources du changement ne sont pas nécessairement exogènes et brusques. En somme, cette recherche tentera d'évaluer la théorie de Maloney et Thelen (2010) qui postule que les changements lents peuvent être à la base de réformes importantes (Palier et coll. 2010).

Les deux modèles de transformation institutionnelle : les changements ponctuels et graduels

Concept clé de l'approche néo-institutionnelle, la transformation institutionnelle est conceptualisée par la notion de la trajectoire institutionnelle. Une trajectoire institutionnelle représente le « sentier » suivi par une institution donnée. Elle commence par un moment critique, alors qu'au moins deux trajectoires étaient possibles, et une fois choisies, le changement de trajectoire (ou de « sentier ») devient progressivement plus difficile et plus coûteux de revenir en arrière (Awortwi 2011). L'effet des mécanismes autoreforçant qui consolide le sentier choisi s'intensifie au fil des événements qui s'enchaînent sur la trajectoire initialement choisie (Awortwi 2011). Bien qu'elle soit fondée sur le processus de formation et d'adaptation de l'institution, selon le modèle des changements graduels, une trajectoire institutionnelle peut être influencée par les interactions qui ont lieu entre l'institution à l'étude et celles avec lesquelles elle interagit, ainsi que les événements externes mineurs qui n'ont pas la force d'amorcer un moment critique. Selon le modèle des changements ponctuels toutefois, il est primordial de lier le « outcome », c'est-à-dire le résultat qui découle d'un moment critique, à son « héritage » (Rast 2012). De sorte, le chercheur axe principalement son analyse sur les mécanismes qui ont participé à la pérennisation, ou non, du caractère adhésif de l'institution à l'étude. Les pages qui suivent explorent les deux modèles du changement de l'approche néo-institutionnelle.

Le modèle des changements ponctuels

Le modèle des changements ponctuels a comme prémisse que les trajectoires institutionnelles

sont fortement influencées par les structures d'origines par l'entremise de processus autoreforçants (Pierson 2000). Selon cette approche, les processus autoreforçants engendrent la reproduction des structures initiales et par conséquent, restreignent les possibilités de changement et entraînent un « lock-in » structurel. Cette approche suggère donc l'absence du changement à l'extérieur des moments critiques (Peters, Pierre et King 2005). Cette approche est axée sur trois éléments : la dépendance au chemin emprunté, le moment critique et l'équilibre ponctué (Shih, Sun et Wang 2012).

La dépendance au chemin emprunté est fondée sur la croyance selon laquelle l'évolution d'une institution est caractérisée par la stabilité et ponctuée de moments de fluidité et de changements qui sont qualifiés de moments critiques (Rast 2012). De sorte, les premières années d'une institution influencent grandement sa trajectoire à venir puisque le coût de revenir en arrière est très élevé (Shih, Sun et Wang 2012).

Un moment critique désigne le moment où la trajectoire d'une institution quelconque a connu une bifurcation alors qu'une politique ou un modèle institutionnel a été choisi parmi d'autres options. Ce type de changement est caractérisé de ponctuel et est normalement associé à la dissolution et au remplacement d'une politique ou d'un système. Les changements ponctuels sont ceux qui surviennent rapidement, provoquant des transformations majeures à l'intérieur d'une période précise et identifiable (Capoccia et Kelemen 2007).

L'équilibre ponctué est défini par Shih, Sun et Wang (2012) comme étant « le moment dans le temps lorsqu'une longue période de stabilité est ponctuée par une crise ». Il précède et engendre donc le moment critique. De manière intéressante, il suppose l'existence d'une longue période « d'équilibre » institutionnelle lors de laquelle aucun changement n'aurait vu le jour puisque, selon cette approche, les institutions sont caractérisées par l'inertie et ne sont que transformées lorsqu'une crise survient.

Le modèle des changements graduels

Le modèle des changements graduels transformateurs place davantage d'importance sur les changements qui sont implantés de manière incrémentale et qui ont des répercussions transformatrices sur une institution donnée qui se dévoilent dans la longue durée (Thelen 2009; Palier et coll. 2010).

Pour étudier la trajectoire d'une institution selon le modèle des changements graduels transformateurs, le processus par lequel les changements sont mis en place est d'un intérêt particulier. En effet, ce modèle met l'accent sur les changements pouvant survenir entre la

formulation des règles et leur mise en œuvre (Bordat 2014). Les études qui sont axées sur les changements graduels transformateurs ont comme objectif principal d'identifier ces « écarts », c'est-à-dire les « gaps that exist or that appear in time between the design of an institutional set-up and its actual on-the-ground implementation and effects » (Pierson 2004). Ces derniers sont généralement créés par des défauts de conception ou des lacunes au niveau de l'implantation des changements au sein d'une institution donnée. Selon cette approche, les acteurs qui créent, interprètent, et régissent les institutions ont habituellement des intérêts divergents et conflictuels (Streeck et Thelen 2005). Les écarts institutionnels sont donc susceptibles d'être exploités dans l'optique de discréditer le modèle en place (Mahoney et Thelen 2010).

L'émergence des écarts peut être attribuée à quatre circonstances particulières. Premièrement, un écart peut être créé si les autorités/concepteurs institutionnelles ne possèdent pas le pouvoir de gérer pleinement les processus d'implantation des changements prescrits (Pierson 2004). Deuxièmement, des écarts peuvent représenter le produit d'un compromis politique lors de la mise en place des changements (Palier 2005). Troisièmement, des écarts peuvent être créés par des acteurs ayant les ressources nécessaires qui n'ont pas eu la chance de s'exprimer lors de la période de création de l'institution, mais qui cherchent toujours à occuper et refaçonner l'institution en question (Thelen 2009). Finalement, des occasions pour réinterpréter les structures d'une institution peuvent être exploitées au fil du temps sous prétexte des ajuster au nouveau contexte, transformant le mandat initial d'une institution pour l'adapter aux conditions émergentes (Pierson 2004).

Le cadre incitateur, les causes génératrices et les modes de changement

Afin de déterminer si les changements sont plus susceptibles d'avoir lieu de manière ponctuelle ou graduelle, deux concepts sont utiles : le cadre incitateur (permissive conditions) et les causes génératrices (generative causes). Pour reprendre les mots de Lynch et Falteti (2009), le cadre incitateur représente le contexte alors que les causes génératrices représentent les mécanismes causaux qui induisent le changement lorsque le contexte le permet.

Le cadre incitateur (permissive conditions)

Le cadre incitateur est un ensemble de modèles propres à une institution qui la rend sensible aux changements rapides et de grande portée. On compte deux types de cadres incitateurs,

donc les vulnérabilités structurelles et les opportunités structurelles présentent au sein du statu quo (Lurcisin 2011 ; Mahoney 2010).

Les vulnérabilités structurelles sont les conditions d'une institution qui la rende particulièrement sensible aux transformations incontrôlables (Mahoney 2010). Elles peuvent prendre une des trois formes suivantes : 1) une grande interdépendance entre les éléments d'une entité, alors que des changements à un élément entraînent des changements au sein des autres éléments qui y sont rattachés; 2) La mise à risque d'un élément qui exerce une grande influence sur la stabilité de la structure qui, par conséquent, rend la structure entière vulnérable à des changements importants; 3) L'accumulation de changements, aussi mineurs soient-ils, dans la structure d'une institution. Cela signifie généralement que cette dernière est à la veille d'un moment critique.

Les opportunités structurelles qualifient les situations lors desquelles un besoin explicite et/ou exprimé par les décideurs ou la société, créant une possibilité de changement. Ce type de cadre incitateur donne généralement lieu à des opportunités pour des changements ponctuels, bien que ce ne soit pas toujours le cas.

Les causes génératrices (generative causes)

Les causes génératrices sont des phénomènes ou des événements qui provoquent de petits changements. Celles-ci peuvent s'avérer être importantes dans la trajectoire d'une institution si elles ont lieu dans les bonnes circonstances, c'est-à-dire lorsqu'elles surviennent au sein d'un cadre incitateur. Les écrits ont identifié deux types de causes génératrices : celles qui exploitent les vulnérabilités et celles qui cherchent les opportunités. Mahoney (2010) définit les premières comme étant des événements ou phénomènes qui cherchent à déstabiliser, attaquer, affaiblir ou à altérer une certaine dimension d'une entité. Les secondes qualifient celles qui introduisent de nouvelles caractéristiques par l'entremise de la mutation ou de l'innovation (Mahoney 2010).

Graduels ou ponctuels?

Pour que le changement soit considéré comme ponctuel, la cause génératrice doit survenir en présence d'un cadre incitateur. En revanche, les changements graduels transformateurs définissent les processus lors desquelles une cause génératrice ne survient pas en conjoncture avec un cadre incitateur (Mahoney 2010). Les causes génératrices sont donc essentielles à toutes formes de changements institutionnels. Lorsque le cadre incitateur est en place en

l'absence de cause génératrice, aucune transformation n'est induite et le processus peut être qualifié d'« opportunité ratée ». Dans les cas où il n'existe ni de cadre incitateur ni de causes génératrices, aucun changement n'aura lieu. Le tableau suivant (2.1) présente le type de changement selon la présence ou non de causes génératrices et d'un cadre incitateur.

Tableau 2.1 : Le changement graduel vs le changement ponctuel

		Causes génératrices	
		Absentes	Présentes
Cadre incitateur	Présents	Aucun changement (opportunité ratée)	Changement ponctuel
	Absent	Aucun changement	Changement graduel

Source : (Mahoney 2010, 13)

Modes de changement graduel transformateur

En fonction des caractéristiques de l'institution et du contexte, les changements graduels transformateurs peuvent prendre quatre formes : la stratification, le remplacement, la conversion et la dérive (Thelen et Mahoney 2009). Afin d'identifier le mode de changement le plus probable, deux considérations sont de mises. Il faut d'abord examiner les caractéristiques de l'institution en question afin de comprendre si elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements. Ensuite, les caractéristiques du contexte politique doivent être analysées afin de savoir si l'institution en question bénéficie d'une capacité de veto forte. Selon ces deux considérations, la situation à l'étude pourra être qualifiée d'un des quatre modes de changement suivants.

L'**adjonction** est le mode de changement qui désigne les situations lors desquelles de nouveaux éléments sont attachés ou superposés au cadre initial (Thelen et Mahoney 2009). On

parle donc d'amendement, d'addition, de révisions au modèle initial. La stratification entraîne le changement lorsque ces nouveaux éléments altèrent ou compromettent la reproduction du « noyau » initial. Ce mode est privilégié lorsque des acteurs qui n'ont pas la capacité de changer ou modifier le noyau initial tentent tout de même de le modifier (Thelen et Mahoney 2009). Ainsi, pour susciter le changement, ces acteurs vont tenter de modifier la structure initiale en ajoutant de nouveaux éléments. Ces derniers, bien que modestes, sont capables d'engendrer des changements importants sur la longue durée si les mécanismes de reproduction de la structure initiale s'en trouvent affectés (Thelen et Mahoney 2009).

Le **déplacement** est le mode de changement qui qualifie les situations lors desquelles les anciennes règles sont entièrement éliminées et remplacées par d'autres règles (Thelen et Mahoney 2009). Ce mode de changement est généralement brusque et peut engendrer des mutations radicales. Il peut aussi être modéré et se dévoiler sur la longue durée lorsqu'il s'agit par exemple de l'introduction de nouvelles institutions qui se trouvent en concurrence directe avec les anciennes. Si les défenseurs du statu quo ne sont pas en mesure d'éviter la défection des autres acteurs vers les nouveaux éléments du système, un remplacement graduel des anciennes institutions adviendra (Thelen et Mahoney 2009).

La **conversion** est le mode de changement qui désigne les circonstances lors desquelles les règles ne changent pas formellement, mais sont interprétées et mise en vigueur différemment (Thelen et Mahoney 2009). Les acteurs souhaitant inciter le changement en exploitant les ambiguïtés inhérentes de l'institution pour redéployer le mandat de l'institution en question vers de nouveaux objectifs, de nouvelles fonctions ou une nouvelle raison d'être (Thelen et Mahoney 2009). La conversion a lieu lorsque les acteurs souhaitant favoriser le changement ne sont pas en mesure de dissoudre l'institution, mais jouissent d'une grande discrétion dans l'interprétation et la mise en application des règles (Thelen et Mahoney 2009).

Finalement, la **dérive** a lieu lorsqu'une institution se trouve affectée par l'évolution de facteurs externes en l'absence de stratégie d'adaptation de la part des acteurs (Thelen et Mahoney 2009). Il s'agit donc d'une « inaction » puisque les acteurs ont choisi de ne pas adapter l'institution aux conditions changeantes de la société ou d'un autre facteur externe (Thelen et Mahoney 2009). Ces facteurs externes peuvent être reliés à l'économie, la démographie, l'évolution des mentalités, etc.

Le tableau suivant (2.2) démontre les quatre modes de changement en relation aux questionnements présentés au début de cette section.

Tableau 2.2 : Modes de changement

Caractéristiques du contexte politique	Caractéristiques de l'institution	
	Faible pouvoir	Fort pouvoir
	discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements	discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements
Fortes possibilités de veto	Adjonction	Dérive
Faibles possibilités de veto	Déplacement	Conversion

Source : (Mahoney et Thelen 2010)
Données compilées par (Iurcisin 2011, 30)

Questions de recherche

La recherche cherche premièrement à comprendre l'impact de la réforme de 1969-1974 sur le processus de métropolisation de la Ville d'Ottawa. Autrement dit, nous cherchons à étudier l'influence de la conception initiale du système de gouvernance régional mise en place à Ottawa-Carleton en 1969 sur la structure institutionnelle actuelle de la Ville d'Ottawa. Ainsi, la question de recherche principale est la suivante : *dans quelle mesure la réforme municipale de 1969 a-t-elle influencé la trajectoire institutionnelle du palier municipal d'Ottawa-Carleton et ses possibilités de reproduction à travers le temps?*

En examinant l'influence du design initial de 1969 sur le design de l'institution municipale créée en 2001 à l'occasion de la mise en place de la nouvelle ville d'Ottawa, nous voulons comprendre quels sont les facteurs qui ont orienté le changement. De cette manière, cette recherche répondra de surcroît aux questions suivantes : *la trajectoire institutionnelle de la MROC est-elle caractérisée par des changements graduels transformateurs ou ponctuels? Quels modes de changement caractérisent la trajectoire institutionnelle de la MROC?*

Les outils de collecte de données

L'outil de recherche principal de ce mémoire est la recherche documentaire en archives. Les sources de données principales pour ce travail sont principalement des documents provenant de la littérature grise, à savoir les documents publiés par les différents paliers gouvernementaux et corps administratifs ayant participé aux processus de réforme. Nous considérons que ce type de document nous permet d'identifier les changements et de les situer dans la trajectoire institutionnelle de la MROC ainsi que dans leur conjoncture sociale. Grâce à ces données, nous voulons reconstituer les processus qui ont mené à ces changements pour dresser la trajectoire institutionnelle de MROC dans l'optique de mieux comprendre le processus de métropolisation de la région à l'étude. Ensuite, certaines sources secondaires sont étudiées, c'est-à-dire les articles scientifiques portant sur la gouvernance et la gestion urbaine en Ontario et à Ottawa publiés entre 1950 et 2000. Ces textes sont utiles pour mieux comprendre les actions institutionnelles identifiées dans le contexte scientifique de leur époque respective.

Les outils d'analyse et de traitement des données : Le cadre de Garcea et LeSage (2005)

Pour les fins de cette recherche, nous avons opté pour l'analyse de contenu. Nous proposons un cadre d'analyse axé sur les réformes municipales au Canada. Le cadre analytique de Garcea et LeSage introduit dans leur ouvrage intitulé *Municipal Reforms in Canada* (2005) permet de faire l'analyse d'un mouvement de réforme selon cinq dimensions : le *purpose* (ci-après *raison d'être*), les piliers, les produits, les processus et la politique.

Ce cadre d'analyse encourage et facilite l'étude diachronique de ces mouvements. Par conséquent, ce cadre favorise une compréhension globale du contexte et des processus reliés aux périodes de réforme municipales. L'analyse historique sera présentée selon les cinq « piliers » proposés par Garcea et LeSage (présentées dans le tableau suivant). Ces derniers permettent au chercheur de différencier les cinq dimensions des réformes municipales, leur importance respective notamment dans la trajectoire institutionnelle ainsi que les interactions entre elle. Ce cadre offre de plus un cadre de classification qui nous permet de présenter les résultats intelligiblement.

Tableau 2.3 : Les cinq piliers de Garcea et LeSage (2005)

<p>Réformes fonctionnelles externes</p>	<p>Les changements fonctionnels affectent la distribution des rôles formels et informels ainsi que leurs responsabilités au sein d'une municipalité ou d'une agence donnée. Ce type de réforme apporte des changements aux services, aux opérations et aux procédures des municipalités. Ceux-ci sont généralement accompagnés de changements aux ressources physiques des municipalités, donc des remaniements ou des modifications au sein du personnel, etc.</p>
<p>Réformes structurelles horizontales</p>	<p>Les changements structurels sont ceux qui ont trait à la configuration globale physiques d'un système municipal. Ils affectent le nombre, le type et la superficie/ampleur des municipalités, des quasi-municipalités et des comités spéciaux. Les changements structurels externes impliquent soit deux entités gouvernementales, soit une entité gouvernementale et un comité spécial. Elles peuvent d'une part réaligner les fonctions et d'autre part, apporter des changements aux limites territoriales d'une municipalité donnée.</p>
<p>Réformes financières internes</p>	<p>La dimension financière est axée principalement sur les sources de revenus ainsi que sur les dépenses associées aux responsabilités municipales et à celles des agences locales. Elle revoie au système d'évaluation et de taxation foncière ainsi qu'aux dépendances des municipalités (et autres corps gouvernementaux). Les changements d'ordre financier internes instaurent des modifications au sein des opérations financières des gouvernements et des agences locales. Celles-ci peuvent prendre la forme de nouvelles restrictions ou permission en matière de transferts gouvernementaux ou encore se manifester par des changements liés aux sources de revenus.</p>
<p>Réformes juridictionnelles</p>	<p>La dimension juridictionnelle traite de l'autorité des municipalités (et des agences) ainsi que de leur autonomie vis-à-vis les autres paliers gouvernementaux. Ce type de réforme est donc ancré au sein des relations intergouvernementales. On aborde ici la distribution des pouvoirs, des ressources et des fonctions parmi les corps gouvernementaux. Les changements d'ordre juridictionnel affectent nécessairement l'autonomie des administrations municipales et sont généralement imposés par un gouvernement pour modifier leurs entendue physique et/ou politique.</p>
<p>Réformes organisationnelles internes</p>	<p>Les changements d'ordre organisationnel sont ceux mandatés par un gouvernement supérieur qui affectent la structure et la fonction interne de l'administration municipale. Elles agissent sur la configuration des unités administratives, la gestion des ressources humaines et financières, et toutes autres structures mises en place à l'interne pour assurer le bon fonctionnement de l'institution qui voit à la fourniture des services municipaux.</p>

Sources : (Garcea et LeSage 2005; Lockner 2013)
Données compilées par l'auteure, 2017

Les quatre autres « P » du cadre de Garcea et LeSage

L'analyse du premier « P » du cadre, « purpose », comprend l'étude de la raison d'être et des objectifs des processus de réforme. Elle est axée sur les origines et objectifs initiaux de la réforme, déclarée ou non. Le deuxième « P » propose l'analyse des produits, c'est-à-dire les sorties, c'est-à-dire les propositions de réformes et les « outcomes », qui englobent les mesures qui ont été implantées, leurs conséquences ainsi que leur compatibilité avec les objectifs initiaux. L'analyse des processus porte sur les décisions qui ont mené aux mesures implantées, avec une attention particulière portée aux modes et mécanismes de décision. Finalement, par rapport à la dimension politique du cadre d'analyse, on porte une attention particulière à la configuration (la constellation) des acteurs impliqués dans les délibérations, leur influence et la portée de leurs actions. On s'intéresse donc aux modèles de collaboration et de confrontation entre les acteurs qui ont façonné la réforme (Garcea et LeSage 2005).

Définition et clarification des termes utilisés

Dans cette recherche, nous utilisons des termes qui peuvent être interprétés de plusieurs manières ou que nous avons inventés pour définir une situation qui n'a pas préalablement été définie. Premièrement, « système de gouvernance locale » fait référence à toutes les institutions responsables de l'administration et de la gestion des affaires municipales et locales dans la région à l'étude. Le terme englobe donc les municipalités locales ainsi que la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Le terme « municipalités locales » quant à lui qualifie les administrations municipales qui existaient avant la création de la MROC. Elles représentent le palier administratif le plus près du résidant, situé au-dessous de la municipalité régionale. Dans un même ordre d'idées, les « affaires locales » font référence aux affaires qui sont propres aux municipalités locales. Elles se distinguent donc des « affaires régionales », qui définissent les affaires de la région d'Ottawa-Carleton et des « affaires municipales », qui font référence au palier municipal de manière générale. Dans un autre ordre d'idées, le terme « municipalité régionale » définit la MROC, sauf sous indication contraire.

Le terme « structure de représentation » ou « structure représentative » revoie à la composition du conseil régional. La structure de représentation englobe des considérations telles que le mode de nomination des élus, le processus électoral et la distribution des sièges du conseil parmi les unités représentées. Dans un même ordre d'idée, le terme « esprit de

clocher » est utilisé à plusieurs reprises. Cette expression a été choisie, car les documents analysés font souvent mention du « parochialism » pour définir le repli sur soi ou encore la vision étroite de certains représentants régionaux, axée sur la municipalité locale qu'ils représentaient. Le terme « métropolitain » fait référence à la région d'Ottawa-Carleton et son processus de consolidation. Un « forfait de services municipaux » désigne ce que Tiebout a baptisé de « package »

. Finalement, la notion d'« écart » qualifie l'espace entre la conception initiale d'une l'institution et son application pratique (Pierson 2004).

Les limites de l'approche et de la recherche

Cette recherche est axée sur la trajectoire de l'institution de la MROC, c'est-à-dire sur l'évolution des structures comme telles de l'institution. Elle s'articule autour des changements réalisés, les processus décisionnels ayant donné lieu à ces derniers et leurs processus d'implantation. Dans l'optique d'identifier les changements graduels transformateurs au sein de la trajectoire de la MROC, nous avons fondé notre narratif sur les écarts identifiés au sein du troisième chapitre. De cette manière, nous n'avons pas nécessairement fait mention de tous les changements réalisés dans l'histoire de la MROC. Nous ne prétendons pas avoir touché toutes les dimensions de l'évolution de la gouvernance locale à Ottawa-Carleton de manière exhaustive.

L'analyse est fondée sur la littérature grise de la MROC et dans une moindre mesure, des municipalités locales. Elle suit l'évolution de la MROC principalement par l'entremise des commissions qui ont été commandées à son égard. En raison de ce choix, notre recherche comporte des lacunes inhérentes. Les rapports consultés offrent au chercheur qu'une perspective limitée des situations étudiées, souvent bornée par ce que le commissaire qualifie de pertinent selon le mandat qui lui a été conféré. Ainsi, ils ne font pas nécessairement état de tous les facteurs ayant été considérés. De plus, notre choix de fonder notre analyse sur les sources premières écrites restreint notre habileté de considérer l'influence de la « realpolitik » sur la trajectoire institutionnelle de la MROC. Ainsi, cette recherche présente un portrait limité des acteurs impliqués et leurs logiques, ainsi que des processus internes ayant pu influencer la couleur des changements effectués. C'est pour les raisons citées ci-dessus que l'analyse est premièrement axée sur les changements fonctionnels et structurels dans la trajectoire institutionnelle de la MROC.

PARTIE 2 : ENQUÊTE HISTORIQUE ET ANALYSE DES RÉSULTATS

Chapitre 3 : La genèse et naissance de la MROC — 1965 à 1974

*«People live in cities and the people are growing.
The cities are growing and so are their problems»*

—R. Macdonald, 1968

Introduction

Le premier chapitre se divise en trois parties. La première explorera le moment critique ayant mené à la création de la MROC, c'est-à-dire le contexte institutionnel et local au sein duquel la réforme s'est opérée suivie des changements mis en place en 1969. La partie suivante survole changements de 1974 qui viennent cloître le premier mouvement de réformes à l'étude. Le chapitre se termine avec l'analyse de la réforme de 1969 et des changements de 1974 selon le cadre théorique présenté dans le dernier chapitre.

Mise en contexte : Le moment critique

Concept clé en institutionnalisme historique, un moment critique est une période de flux institutionnel qui vient briser une période de stabilité relative au sein de la trajectoire d'une institution. Il s'agit d'une fenêtre dans le temps où des changements fondamentaux sont plus susceptibles d'être instaurés. Ces périodes sont justement « critiques », car les changements instaurés orientent les arrangements institutionnels vers une trajectoire (ou « chemin ») particulière qui influence grandement les possibilités futures (Pierson 2004)¹⁴. Ils sont donc des moments dans le temps où plusieurs processus sont engendrés, donnant lieu à la dépendance au chemin emprunté (Capoccia et Kelemen 2007). Les pages qui suivent s'attardent au contexte au sein duquel ce premier moment critique a été produit de façon à décrire les tensions et les

¹⁴ Voir aussi Mahoney, James. 2001. «Path Dependent Explanations of Regime Change» *Studies in Comparative and International Development* 36 (1).

circonstances qui ont provoqué la création de dépendance aux chemins empruntés par le gouvernement ontarien à l'endroit des municipalités.

Contexte institutionnel

Les périodes de réformes du palier local sont les produits de processus complexes au sein desquels les lignes d'action économiques et politiques des gouvernements supérieurs et des acteurs locaux interagissent et s'influencent mutuellement (Graham et coll. 2001). La réforme municipale à l'étude ne fait pas exception. Les administrations locales sont, selon la constitution, la responsabilité des gouvernements provinciaux¹⁵. Ce sont donc les provinces qui élaborent et imposent les réformes et autres changements aux institutions municipales. Il convient donc de s'attarder aux structures provinciales afin de saisir l'étendue des changements qui ont eu lieu au retour de la Seconde Guerre mondiale.

La citation suivante de l'honorable Robarts résume bien le contexte institutionnel de l'époque: «The whole political structure of our province, indeed of our country, is changing. Sometimes, it is a fact that we are slow to recognize some of the changes and the need for them, and sometimes they have in fact taken place between governmental structures catch up with the changes that have actually occurred» (Ontario 1968a p. 237). En effet, au milieu du XX^e siècle, les structures des paliers gouvernementaux au Canada ont subi de profonds changements de façon à s'adapter aux conditions changeantes de la société canadienne puis pour s'ajuster aux mutations des paliers supérieurs. En commençant avec le palier fédéral, les gouvernements provinciaux et fédéraux successifs se sont dotés au cours des trente glorieuses d'une fonction publique robuste et compétente, et ce, dans l'optique d'orienter l'évolution socioéconomique du territoire (Young 1984). Devant l'urbanisation croissante de la population canadienne, ils ont intensifié leurs actions ayant trait aux villes et aux régions. C'est dans ce contexte qu'ils ont déployé des expériences institutionnelles régionales et urbaines.

Dès le retour de la guerre, les décideurs de Queen's Park¹⁶ se sont intéressés davantage au palier municipal et au développement régional. La régionalisation était en vogue, une tendance qui a certainement été influencée par l'école des réformes¹⁷. Les maux urbains se dévoilaient peu à peu et ces enjeux étaient perçus comme étant le produit, du moins en partie,

¹⁵ Qui sont, d'ailleurs au sein du contexte juridique canadien, rappelons-le, les « créatures des provinces ».

¹⁶ L'assemblée législative de l'Ontario

¹⁷ Voir page 11-12 de ce mémoire.

de la fragmentation politique des zones métropolitaines (Plunkett 1973). Le gouvernement de l'Ontario était manifestement conscient qu'il devait prendre des actions concrètes pour contrer les enjeux urbains et les actions qu'il allait prendre pour contrer les maux de croissance urbains démontrent le rejet par le gouvernement ontario du modèle de gouvernance américain, influencé par l'école des choix publics. La province s'est plutôt inspirée des expériences européennes pour élaborer sa nouvelle ligne d'action, qui misaient sur l'implication importante du gouvernement en matière de gestion de la croissance urbaine (Kulisek et Price 1988).

À la lecture des débats législatifs, on constate facilement le sentiment d'urgence ressenti par les politiciens de l'époque à l'égard des municipalités et des régions. En effet, tout au long des années 1960 et 1970, les expressions « régionalisation » et « *Regional Government* » faisaient partie des termes les plus cités à la législature, accompagnées de « *Regional Economic Development* » et « *Regional Planning* » (Vadeboncoeur 1993). Les préoccupations des élus entouraient principalement la croissance de la population et l'urbanisation du territoire. C'est dans ce contexte que la province a renouvelé sa ligne d'action à l'égard des municipalités qui fut jusqu'alors portée par les principes de l'autonomie interne, notamment en ce qui a trait aux différents modes de prestation des services (Tindal et coll. [1979] 2012).

En effet, les expériences entreprises par le palier provincial font foi d'un engagement plus poussé de sa part à l'égard des municipalités et de l'échelle locale (Kulisek et Price 1988). Par exemple, le programme *Design for Development*¹⁸ fait foi de l'intérêt provincial en matière de développement régional. Il était caractérisé par la création d'une machinerie administrative importante mais était dépourvue d'objectifs généraux en matière de création de politiques régionales (Tindal 1973). Le programme pris fin vers 1976 sans avoir réalisé de succès considérables. L'expérience confirme cependant que le développement territorial se concevait à l'échelle régionale, et était porté par la croyance selon laquelle « *Bigger is better* ».

Contexte urbain

Au début de la période à l'étude, les zones urbaines du pays sont infligées des « douleurs de croissance » (Plunkett 1973, p. 42), c'est-à-dire d'enjeux produits par l'urbanisation et son étalement rapide sur le territoire limitrophe. Ce phénomène d'urbanisation accélérée a engendré

¹⁸ En 1966, le gouvernement de l'Ontario a entrepris des changements administratifs importants pour faciliter la coordination des responsabilités provinciales et pour obtenir les points de vue locaux et régionaux nécessaires à la mise au point des plans de développement régionaux. Ce programme s'est tranquillement effacé vers le milieu des années 1975 (Tindal 1973).

d'une part des enjeux provoqués par l'inadéquation des infrastructures physiques et, d'autre part, des préoccupations de gouvernance relativement à la coopération et la collaboration parmi les municipalités d'une même région métropolitaine.

Les trente glorieuses à été caractérisée au Canada par « l'exode urbain ». Les villes centres, comme la ville d'Ottawa, étaient desservies par des réseaux d'infrastructures vieilliss, dans plusieurs cas périmés et inefficients, sans la population nécessaire pour financer des projets de réfection ou de remplacement. La ville centre d'Ottawa était l'hôte des affaires gouvernementales et nécessitait des investissements pour maintenir et augmenter la capacité routière dans le noyau urbain. Les municipalités de banlieue, encourageantes et permissives à l'égard des promoteurs immobiliers (Martin 2013), refusaient toutefois de contribuer à ces investissements, notamment ceux ayant trait aux réseaux d'infrastructures consacrées à la fourniture de services municipaux (Tindal et coll. [1979] 2012). On peut en tirer que de manière générale, les municipalités situées au sein de la région d'Ottawa-Carleton n'étaient pas enclines à coordonner leurs efforts et à collaborer à des projets communs, notamment parce qu'elles ne considéraient pas ces projets comme étant collectifs mais bien une conséquence d'une administration irresponsable. De ce fait, la ville d'Ottawa n'arrivait plus à subvenir à ses besoins, particulièrement en ce qui a trait aux réseaux d'infrastructures qui étaient au cœur des préoccupations en cette époque d'une véritable explosion démographique. Les administrations locales, qui étaient jadis conçues pour gérer des communautés relativement stables où la croissance de la population était accommodée par des annexions (Plunkett 1973), devaient nécessairement changer pour faire face aux nouvelles conditions de développement de la société ontarienne.

La genèse des municipalités régionales en Ontario et l'expérience de Metro Toronto

La réforme municipale des années 1960 et 1970 en Ontario s'entame avec la création du Metro Toronto, en 1954. En matière de restructuration de la gouvernance locale, cette expérience un impact durable sur la conception des structures municipales ontariennes. Instauré en 1956, Metro Toronto est la réponse de la province à l'égard d'un « widely percieved need for action » dans les zones urbaines de la provinces (Plunkett 1973 p.42). Cette réforme avait comme objectif d'adresser les lacunes en matière de fourniture de services municipaux au sein d'un territoire politiquement fragmenté. Elle a aussi instauré des mécanismes de coordination et de coopération en matière de développement et d'aménagement dans la région métropolitaine de Toronto.

À l'époque, les architectes de Métro Toronto ne tentaient pas de provoquer un tournant majeur au sein des institutions municipales, faisant plutôt partie d'un processus évolutif, une réponse à un ensemble d'enjeux urbains. Les maux urbains de la ville de Toronto étaient similaires à ceux identifiés dans la région d'Ottawa-Carleton. L'urbanisation rapide de la région métropolitaine a démontré la nécessité d'élaborer une structure de coordination parmi les municipalités de la région de Toronto puisque le territoire était fragmenté. Une solution devait être mise en place dans l'optique de répondre à la croissance à l'extérieur des zones urbanisées et ce, afin de fournir de manière équitable un niveau de services urbains convenable (Plunkett 1973). Certains signes de *Free Loader* de la part des municipalités de banlieue commençaient déjà à se manifester et généralement les maires n'étaient pas enclins à collaborer et à coordonner leurs activités volontairement.

En 1954 Metro Toronto est créé suite à de nombreuses consultations publiques faites devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario. La réforme n'a pas consolidé la région métropolitaine. Elle a instauré une nouvelle structure supramunicipale composée de représentants municipaux à l'image d'une fédération (Plunkett 1973). Le processus a été bien reçu par les scientifiques et la population. Plunkett (1973) qui s'est intéressé à la réforme de Metro Toronto a qualifié le processus de « complet », jugeant qu'il ne s'agissait pas d'une action arbitraire de la province. La majorité des résidents affectés appuyaient les réformes de manière générale (Plunkett 1973), ce qui a facilité la mise en place des réformes subséquentes. De plus, les conservateurs détenaient une majorité des sièges à la chambre législative de l'Ontario. Somme toute, le contexte était clément pour la mise en place de ces changements majeurs sans trop de difficulté politique (Plunkett 1973).

La création de Metro Toronto a aussi engendré deux développements importants. D'abord, la nouvelle institution a permis à la région métropolitaine de Toronto de coordonner le financement et la construction des infrastructures d'envergure métropolitaine. La nouvelle administration a de plus différé la nécessité d'une instance politique plus sensible aux besoins et exigences des citoyens étant capable de trancher sur des enjeux fondamentalement idéologiques et de prendre des décisions au sujet d'objectifs sociaux. Ceci, car l'institution traitait d'enjeux apolitiques, comme les réseaux d'aqueduc et d'eau propre, de routes, etc. Les mécanismes de prise de décision étaient donc bien adaptés pour faire face à ce type d'activité, mais ne généraient pas une grande solidarité ou unité entre les municipalités membres (Plunkett 1973).

Metro Toronto a été perçu comme un franc succès durant les premières années de

l'expérience (Tindal et coll. [1979] 2012), en plus d'avoir été implanté sans grande difficulté politique (Plunkett 1973). Fort de ce succès, la province de l'Ontario entame dès les années 1960 un effort de « rationalisation »¹⁹ de la gouvernance locale, surtout axée sur la coordination de la planification, de la croissance et de l'aménagement.

Jeter les bases : une analyse de la réforme municipale de 1969 (1965-1974)

Genèse

Dans le contexte canadien où le modèle multiniveau fédéraliste (type I) est prévalant, les moments critiques subits par les institutions municipales coïncident la plupart du temps avec des périodes de réformes²⁰. Ces périodes de réformes sont caractérisées par la mise en place de changements qui affectent plusieurs dimensions de l'institution et de la structure locale, notamment la dimension structurelle. La période d'étude à laquelle s'intéresse ce mémoire s'entame en 1964, avec la publication des rapports Jones (1965) et Smith (1967).

Deux croyances principales ont propulsé l'exercice de réformes urbaines. D'une part, la croyance selon laquelle « *bigger is better* » (Graham et coll. 2001 p. 254), c'est-à-dire que la croissance urbaine serait mieux gérée par des instances régionales robustes ayant l'aménagement et de la planification du territoire dans leur mandat. D'autre part, la notion de la gestion scientifique, c'est-à-dire l'introduction d'équipes de professionnels dans les administrations municipales, était populaire parmi les décideurs. Concrètement, c'est le rapport Smith qui a initié la réforme de 1968-1974 en proposant la mise en place de municipalités régionales à la fin des années 1960. Celles-ci ont instauré un système à deux paliers où les administrations régionales étaient superposées au-dessus des municipalités locales existantes. La section qui suit survole les grandes lignes du rapport ayant trait au palier municipal.

¹⁹ Le terme « rationalisation » revient souvent dans les documents analysés. Il semblerait que ce terme est utilisé dans le sens de la réorganisation des processus et des structures dans l'optique de les rendre plus logique et efficace.

²⁰ Les institutions sont collantes et conçues pour être durables. Ainsi, lorsqu'il vient le temps de réformer les institutions, plusieurs types de réformes ont lieu au même moment, donnant lieu à des « périodes de réformes ».

Le Rapport Jones, 1965

Le rapport rédigé par Murray Jones a été publié en 1965 et fait partie d'une série de onze documents produits par différents commissaires au sujet des régions les plus urbanisées de la province. Ils ont comme objectifs d'orienter la réforme de la gouvernance locale en Ontario.

Quant à la région d'Ottawa, la nécessité des réformes dans la région d'Ottawa était palpable. Comme témoigne Jones, « a unanimous agreement was expressed by members of the Councils of each of the sixteen municipalities originally included in the Review area that it was time to examine the adequacy of municipal structure and interrelations » (Jones 1965 p. 1).

L'étude a soulevé plusieurs enjeux majeurs relativement à la structure de gouvernance en place à Ottawa-Carleton. Selon Jones, elles ne permettaient pas aux élus d'être suffisamment sensibles aux besoins et exigences des résidents. Les élus ne leurs étaient donc pas suffisamment imputables. De plus, l'étude révèle que la région n'était pas en état d'accommoder la croissance sur son territoire puisque, entre autres, les municipalités n'arrivaient pas à collaborer efficacement sur des projets communs (Jones 1965). Ainsi, l'étude démontre que la région n'avait pas les ressources ni les mécanismes de coopération nécessaires à la gouvernance d'une région urbaine fragmentée en croissance rapide.

Trois solutions ont été présentées dans le rapport. La première était le statu quo, la deuxième approche proposait d'adapter un modèle existant, on pense ici à Métro Toronto, au contexte d'Ottawa-Carleton et la troisième était l'élaboration d'une solution nouvelle qui serait formulée selon le contexte propre de la région. Le modèle préconisé par le commissaire, qualifié de « City-County Government » rassemble le principe propre aux administrations de comtés, selon lequel les représentants des municipalités locales constituent le conseil régional et le principe d'une administration « compétente » propre aux municipalités urbaines. La citation suivante exprime bien la conception de Jones du système de gouvernance locale.

« It is therefore not a federation with jurisdiction divided between the regional and local components, but one in which the local units or sectors, whose representatives constitute the Regional Council, are complementary to it » (Jones 1965 p. 30).

Selon le modèle préconisé par le commissaire, l'administration régionale aurait été à la tête du système de gouvernance locale. Elle devait detenir l'autorité nécessaire pour lui permettre de déléguer certaines fonctions aux secteurs locaux (Jones 1965). L'administration des secteurs aurait été responsable de la conception et la mise en vigueur des « forfaits » de services municipaux, dans l'optique de « allocate selected service costs only to those areas which do or will benefit therefrom » (Jones 1965 p. 32). La recommandation propose le maintien d'une certaine autonomie locale, notamment en ce qui a trait à l'offre de certains services

municipaux, chapeauté par une administration régionale forte. Il souhaitait manifestement faire un compromis entre l'équité en matière de fourniture de certains services municipaux, concept de l'école des réformes, et la présence de plusieurs forfaits municipaux au sein d'une même région métropolitaine offrant aux citoyens la possibilité de choisir celui qui leur convient le mieux.

Le modèle proposé par Jones nécessitait d'importants changements structurels et des recommandations qui ont été perçues comme radicales par les scientifiques contemporains (Milner 1969). Selon Jones, le territoire devait nécessairement être restructuré et réorganisé en secteurs de taille similaire, afin de pallier les inégalités démographiques et de trésorerie. Selon la structure avancée par Jones, les secteurs auraient été classés en trois catégories : les secteurs urbains, comptants entre 25 000 et 35 000 habitants, les secteurs de banlieue, c'est-à-dire les zones où une croissance importante était prévue et les secteurs ruraux. Sans la restructuration du territoire, Jones avait prédit la concrétisation de deux scénarios possibles : soit la municipalité d'Ottawa serait largement sous-représentée, soit qu'elle dominerait le conseil régional. La formule de réforme de Jones supposait donc qu'une étude soit mise sur pied afin d'établir les frontières des districts locaux qui auraient existé en concomitance avec les municipalités locales. Finalement, le conseil régional aurait été composé de deux représentants par district et d'un maire régional élu par électoralat régional.

Le rapport Jones démontre que plusieurs solutions ou « options » à la gouvernance locale étaient considérées à l'époque. Il démontre que le système en place était critiqué par les décideurs, rendant le système fragile et flexible. Ce type de situation annonce la mise en place de changements majeurs et « ponctuels ». Ainsi, la réforme aurait pu prendre une multitude de formes qui auraient toutes influencé la trajectoire du système de gouvernance local d'Ottawa-Carleton différemment. Le rapport n'a pas été implanté à la lettre mais a eu une influence considérable sur la réforme mises en place quelques années plus tard.

Le Rapport Smith (Le Rapport du Comité sur la taxation), 1967

Publié en 1967, le rapport proposait la réforme du palier municipal par l'entremise de la création d'institutions régionales rassemblant les municipalités d'une même région. Ces dernières devaient être assemblées en unité de taille suffisante pour subvenir à leurs besoins financiers, accrus par la nécessité de déployer des réseaux d'infrastructure devant accommoder l'urbanisation croissante de la population (Ontario Committee on Taxation 1967 p. 238). Cette recommandation devait aussi permettre aux régions urbaines de profiter des économies d'échelle et, du même pas, consolider leur capacité fiscale.

Le rapport suggère une série de cinq critères à suivre dans la création des gouvernements régionaux : 1) que la région démontre un certain esprit communautaire; 2) que la région démontre un équilibre d'intérêts parmi les municipalités locales; 3) qu'elle ait une base financière « adéquate »; 4) que la région soit suffisamment grande pour que les responsabilités locales puissent être honorées de manière efficace; 5) que les limites régionales assurent un maximum de coopération entre les régions de la province (Ontario Committee on Taxation 1967). D'autres critères sont mentionnés dont « l'accès » des citoyens au processus de prise de décision concernant la réforme afin d'assurer une certaine acceptation sociale du nouveau modèle (Ontario 1968a p. 241). Cela étant dit, on ne prévoyait vraisemblablement pas d'accorder un droit de veto aux municipalités locales, mais bien d'assurer la participation de toutes les communautés touchées par la réforme (Ontario 1968a p. 241). La province assumait l'entière responsabilité pour l'édification d'acte législatif menant à la création des administrations régionales, mais elle a tout de même démontré une volonté manifeste d'impliquer les « communautés » dans les processus de prise de décision.

Finalement, il convient de mentionner au passage l'influence de la tradition agraire sur la réforme de 1969 (Plunkett 1973). Le système à deux paliers introduit à l'époque était calqué sur le modèle de gouvernance des comtés en place à travers la province depuis le début du siècle (Plunkett 1973; Payne 1975). Il est possible de noter quelques différences entre les deux systèmes notamment en ce qui concerne les pouvoirs conférés (Tindal et coll. [1979] 2012). Nous considérons tout de même que le système à deux paliers constitue une mutation du système de gouvernance de comté, adaptée aux conditions urbaines de l'époque.

Raison d'être

À Queen's Park, l'introduction de municipalités régionales était perçue comme l'épine dorsale de l'effort de « rationalisation » du système municipal en Ontario (Ontario 1968a). L'objectif principal des réformes de 1969 était, grosso modo, d'adapter le système d'administration aux nouvelles conditions sociales²¹ et de lui donner les outils nécessaires pour faire front aux enjeux qui découlent d'une urbanisation rapide des zones urbaines fragmentées (Plunkett 1973; Ontario Committee on Taxation 1967; Graham et coll. 2001). Le programme avait des visées

²¹ Par exemple, une société plus riche et mobile.

d'envergure que nous avons classées en trois catégories : les finances municipales, l'aménagement du territoire et l'actualisation des arrangements institutionnels.

Finances municipales

La réforme de 1969 était ancrée dans des considérations fiscales. Suivant les recommandations du Comité sur la taxation (1967)²², la province souhaitait mettre en place un système capable d'alléger sa présence, surtout financière, au sein des villes en faisant d'elles des unités plus autonomes, du moins sur le plan financier. Selon les croyances de l'époque, la structure à deux paliers convenait mieux à l'objectif de l'autonomie financière des municipalités. D'une part, l'entité régionale serait responsable de la gestion de mécanismes de financement, permettant à celles-ci d'assumer la part de lion des coûts associés à la croissance démographique urbaine. D'autre part, l'institution régionale devait engendrer un changement d'échelle relativement à la fourniture de services municipaux, permettant aux municipalités de profiter des économies d'échelle.

À l'époque, on souhaitait ajuster les fonctions des administrations locales par l'entremise de la création d'une administration régionale, engendrant les premières manifestations d'un changement d'échelle. Ceci s'est fait probablement dans l'optique de rectifier les enjeux relevant de la fourniture fragmentée des services municipaux au sein d'une région métropolitaine. À Ottawa-Carleton, l'enjeu du « passager clandestin » mit en exergue les tensions entre les municipalités urbaines, suburbaines et rurales. En ce sens, il est possible d'avancer que la province souhaitait aussi remédier au problème du « passager clandestin » entre la ville centre et les villes de banlieue qui n'assumaient pas le juste prix de leur développement (MROC 1969). Une administration régionale aurait ainsi permis la consolidation de certains services municipaux et réseaux d'infrastructure d'envergure régionale, rendant possible l'introduction de mécanismes de partage des coûts auxquelles participeraient toutes les municipalités concernées.

²² Rapport qui recommande à la province la création de système de gouvernance municipale à deux paliers. Voir page 45 de ce mémoire.

Mécanismes de coordination pour une gestion régionale de la croissance urbaine

Une deuxième raison d'être des municipalités régionales était de fournir un cadre capable d'orienter la gestion de l'expansion urbaine (Ontario 1969b). En effet, la MROC a été la première institution municipale ontarienne à être dotée de pouvoirs en matière d'aménagement (Milner 1969). La création d'un tel cadre impliquait la mise en place de mécanismes de coordination des activités d'urbanisme, d'aménagement et de développement du territoire de chaque municipalité locale dans l'optique de gérer la croissance urbaine dans une perspective régionale. En ce sens, la réforme avait donc certaines visées politiques. Nous supposons qu'elle devait participer à la création d'un espace au sein duquel les municipalités auraient la possibilité de négocier et de coordonner leurs activités pour remédier aux enjeux régionaux. Convenant que l'un des enjeux majeurs à émerger était la gestion de la croissance et du développement du territoire, ces mécanismes de coordination et de coopération étaient primordiaux pour s'assurer d'une croissance ordonnée du territoire.

Considérations sociales et innovations institutionnelles

La réforme a été réalisée dans un effort de gestion de la croissance. Cet effort avait été entamé quelques décennies auparavant visant à rationaliser et à centraliser les affaires urbaines pour mieux outiller les municipalités à faire face à leur croissance accélérée. Les lignes qui suivent, attribuées à Ross Macdonald, lieutenant gouverneur à l'époque, suggère que le palier provincial cherchait à améliorer les relations entre le palier provincial et l'échelle locale : « There has evolved [...] in our cities a structure of governments which operates parallel to the provincial and federal, but rarely is there any meaningful or continuing relationship with them » (Ontario 1969 a p. 200-201).

En ce sens, il était nécessaire d'entretenir de plus proches relations avec l'échelle municipale, une relation qui se trouverait fortement simplifiée par la création d'une institution représentant toutes les municipalités locales d'une région donnée. Finalement, la réforme devait garantir un seuil minimal de services à travers la province par l'entremise de la redistribution des fonctions (Ontario 1969a). Cet objectif concorde avec les principes de l'école des réformes qui met de l'avant la redistribution de la richesse par l'entremise de la consolidation de la fourniture des services municipaux.

En somme, la réforme de 1969 devaient «restore responsibility to the elected representatives and to increase the possibility of economic and efficient administration of municipal services and

finances» (Higgins 1986 p. 199). Ainsi, la MROC a été créée comme mécanisme de coordination et de coopération entre les municipalités locales de la région. Par son entremise, la province visait à créer un espace au sein duquel les municipalités pouvaient discuter et délibérer sur l'avenir de la région dans une perspective régionale, et ce, dans le cadre d'une institution fondée sur les innovations ayant découlé du mouvement de la gestion scientifique.

Les piliers

Changements structurels

Les changements affectant la structure municipale de la région d'Ottawa-Carleton, c'est-à-dire ceux relatifs au nombre ainsi qu'aux limites des municipalités locales de la région, ont été instaurées bien après les autres réformes à la suite de la *Regional Municipality of Ottawa-Carleton Amendment Act* de 1973. Toutefois, la création de la MROC incarne en soi une réforme structurelle majeure.

La création de la MROC supposait d'abord et avant tout, la mise sur pied d'une agglomération de municipalités à palier unique, jadis autonomes, à l'intérieur d'un système à deux paliers. L'entité régionale rassemblait donc des municipalités qui étaient autrefois gérées par un système administratif urbain et d'autres municipalités qui étaient auparavant gérées selon le système de comté. Par conséquent, les municipalités assemblées au sein de la MROC avaient vécu jusqu'alors des trajectoires institutionnelles distinctes. Les municipalités « urbaines » n'étaient pas toutes habituées au système à deux paliers, puisqu'ayant évolué de manière autonome, elles ne devaient pas se préoccuper de l'état des municipalités voisines (Paynes 1975). En revanche, les municipalités autrefois sous la juridiction du comté de Carleton étaient accoutumées à une implication minimale de sa municipalité régionale (Paynes 1975).

La création d'institutions administratives ayant des fonctions et un champ de compétences généralistes, investies d'attributs typiques des institutions gouvernementales au sein d'une structure multiniveau de type 1²³ a donné lieu à la création d'un nouveau palier gouvernemental. Toujours cohérent avec la structure multiniveau de type 1, le système représentatif régional a été conçu à l'image d'une fédération de municipalité, où les municipalités locales choisissaient certains élus pour qu'ils siègent simultanément au deux conseils municipaux. En ce sens, le gouvernement ontarien a procédé à la création et à la mise

²³ Type fédéraliste, voir p. 16 de ce mémoire.

en place d'un nouveau palier qui s'est avéré durable; ce qui eut l'effet d'initier un changement d'échelle au sein des affaires municipales de la province (Payne 1975).

Changements fonctionnels

Les changements fonctionnels ayant été instaurés en 1969 portent généralement sur la redistribution des pouvoirs et des responsabilités entre la MROC et les municipalités locales (Ministère d'État des Affaires urbaines 1974; Milner 1969). La MROC devait assumer toutes les responsabilités autrefois accordées au comté de Carleton. Relativement au réseau routier, elle pouvait prendre en charge toutes les voies qu'elle considérait d'importance régionale, alors que les autres étaient reléguées aux municipalités locales (Milner 1969). L'acte fondateur de la municipalité régionale prévoit aussi l'identification d'un réseau d'aqueduc régional, transférant les fonctions du gros et du détail de la distribution et de l'assainissement de l'eau à la région (Ontario 1968b). L'évaluation foncière fut reconnue comme une fonction régionale²⁴. Les comités locaux de santé furent dissous lors de la réforme pour être rassemblés et intégrés à la nouvelle unité régionale de santé. D'ailleurs, les fonctions de bien-être social ont aussi été attribuées à la région (Ontario 1968b).

En dernier lieu, la province attribua les fonctions de l'aménagement et de l'urbanisme et, par conséquent, la gestion de la croissance urbaine à la MROC, une première en Ontario. La loi sur la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (1969) accorde au conseil régional des pouvoirs similaires à ceux octroyés aux commissions de planification selon la *Loi sur l'aménagement* (Milner 1969). L'urbanisme et la gestion de la croissance régionale devaient donc être assurés par un comité composé de représentants élus et habilité à nommer des comités pour assurer la réalisation de ces mandats et responsabilités (Milner 1969). Cette caractéristique de la MROC fait foi du caractère expérimental des réformes locales qui ont eu lieu à Ottawa-Carleton, notamment parce que la MROC fut la première instance municipale à devoir préparer un plan directeur (Milner 1969). Les fonctions de l'urbanisme et de l'aménagement ont donc été transférées au palier municipal, partagées entre le palier régional et le palier local. Finalement, le transport en commun, jadis géré par la Ville d'Ottawa, a été centralisé au palier régional en 1972 et renommé le Ottawa-Carleton Transportation Commission (Cameron 1990).

Mise à part la fonction de la planification et de l'aménagement du territoire, les changements fonctionnels ont été timides. De manière générale, les prérogatives locales furent laissées aux municipalités locales, alors que les fonctions « régionales », telles que la gestion

²⁴ Avant d'être centralisée à nouveau au cours des années 1970.

de la croissance urbaine, le transport en commun, les services sociaux, les réseaux d'eau, etc., ont été octroyées à la région (Vadeboncoeur 1993). Certains observateurs ont noté que «the functions, organization and responsibilities of the local municipalities continued as before, subject to the responsibilities given to the new 'Region' by Bill 112» (Cameron 1990 pp. 16–17). De cette manière, bien que certains changements fonctionnels aient eu lieu, la province dota sa nouvelle création régionale de compétences et fonctions plus ou moins précises pour ensuite procéder à l'adaptation des administrations locales pour qu'elles puissent se conformer aux nouveaux pouvoirs et fonctions de la MROC.

Changements juridictionnels

Étant donné que l'une des raisons d'être de la MROC était de formuler et de mettre en œuvre un plan directeur, la province avait alloué certains pouvoirs à la MROC qui ne figuraient pas habituellement dans la trousse à outils législatifs des municipalités (Ontario 1968b; Milner 1969).

Les débuts de la MROC ont été marqués par un autre type de « malaise » juridictionnel, cette fois-ci en relation avec le palier fédéral qui, normalement, le palier fédéral se tient à l'écart des activités liées à l'aménagement et à l'urbanisme. Toutefois, en vertu de son statut de capitale nationale, le palier fédéral a été très actif dans la région d'Ottawa-Gatineau avant l'introduction de la MROC. En effet, la création de la MROC a eu une incidence majeure sur la distribution des compétences et des fonctions en matière d'urbanisme et d'aménagement dans la Région de la Capitale nationale.

Dès le début du XX^e siècle, le palier fédéral, représenté par la CCN, s'était doté d'une certaine autorité en matière de planification régionale par l'entremise de la *Loi sur la Commission de la Capitale nationale*, adoptée en 1958. La CCN était très active dans la région entre 1958 et 1969, surtout en matière d'aménagement (Andrew 2013), mais aussi par l'entremise d'études et d'enquêtes. Ayant investi des ressources considérables au sein du territoire, le palier fédéral n'était pas prêt à laisser sa place quant à cette prérogative en matière de planification (Fullerton 1974). La création de la MROC a donné lieu à une situation où les compétences des deux institutions se chevauchaient, provoquant rapidement des tensions entre elles. Afin de clarifier l'étendue de leur rôle respectif, la Commission Fullerton est établie en 1974. La portée de ces travaux sera étudié dans une prochaine section consacrée à ce processus.

Changements financiers

La réforme municipale de 1969 est ancrées au sein de considérations fiscales (Ontario Committee on Taxation 1967). Comme mentionné précédemment, les changements ont été inspirés des recommandations du rapport Smith qui, entre autres, favorisait la mise en place d'un système de gouvernance local à deux paliers pour deux raisons clés. La création d'une instance entre le palier local et provincial permettrait la mise en commun des ressources financières, devenue de plus en plus nécessaire, selon le Comité Smith, devant les besoins croissant en matière d'infrastructures locales. Elle permettait aux municipalités locales de profiter des économies d'échelle tout en remédiant au problème de passager clandestin. Ces changements financiers devaient consolider la capacité des municipalités et ainsi, les rendre autosuffisantes.

L'Acte de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a formalisé deux grands changements au sein des affaires financières de la région. Premièrement, elle instaure un système de prélèvement annuel conjoint pour le financement des grands projets régionaux qui est géré par la municipalité régionale (Ontario 1968b). Deuxièmement, elle instaure un système d'emprunt au sein duquel seul le conseil régional peut émettre des débentures avec l'approbation de la Commission des Affaires municipales de l'Ontario (Ontario 1968b; Milner 1969). De cette manière, la MROC pouvait être appelée à financer temporairement les projets des municipalités locales. Devant ces changements, il est possible de conclure que la Région supervisait en quelque sorte les affaires financières des municipalités locales. Alors que la province s'était engagée à octroyer plus de pouvoirs et d'autorité aux municipalités, les institutions régionales ont vraisemblablement été créées, du moins en partie, pour voir à la bonne gestion de ces nouveaux pouvoirs et ainsi faciliter la supervision provinciale.

Changements organisationnels

La forme administrative initiale de la MROC fut celle de la gestion par comité-conseil exécutif. L'acte fondateur de la municipalité régionale, à l'image de Metro Toronto, n'exige pas la création d'un comité de contrôle, qui a pourtant eu une longue histoire en Ontario. Au lieu d'un tel comité, la loi permettait la mise en place d'un comité exécutif nommé par le conseil et présidé par le président régional (Ontario 1968b). Le comité exécutif se rapprochait plus de l'idée d'un « cabinet », selon la définition anglo-saxonne du terme, puisque les comités de contrôle détenaient un certain rôle politique, imputable au conseil et non au public (Milner 1969). Il pouvait être composé de 4, 6 ou 8 membres, excluant le président. Tous les membres possédaient un droit de vote (Ontario 1968b). La loi précise que les représentants de la Ville d'Ottawa ne pouvaient former plus de la moitié du conseil exécutif.

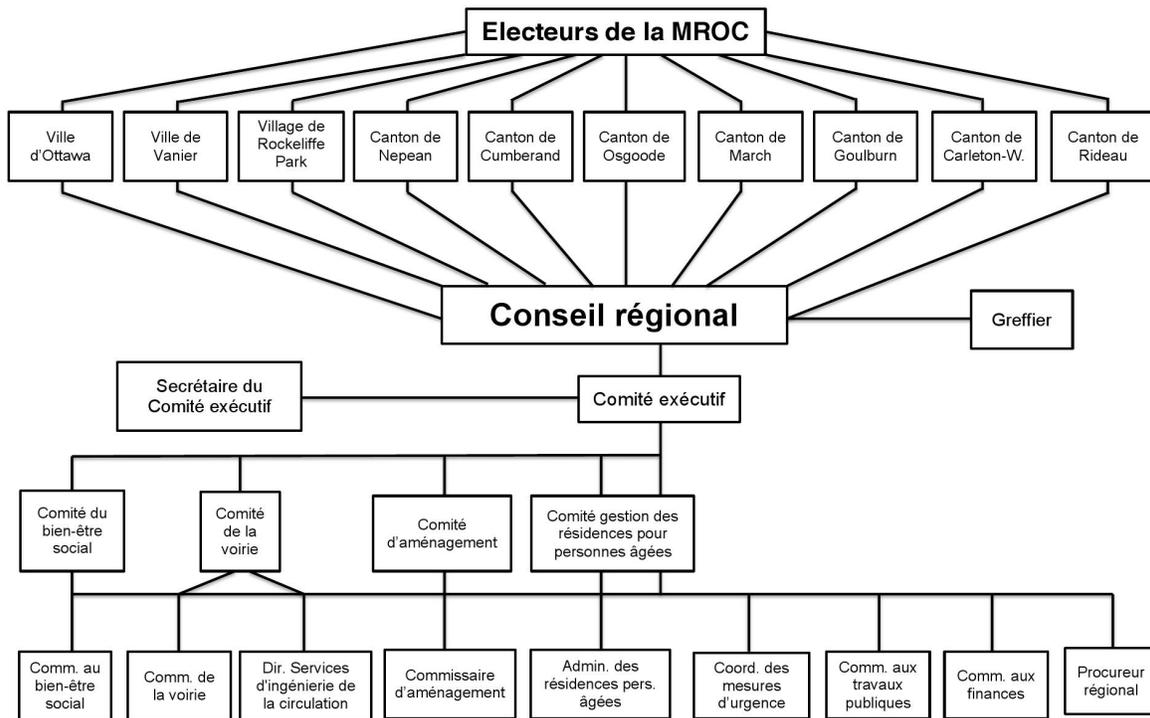


Figure 3.1 — Organigramme de la MROC, 1974

Source : (MEAU, 1974)

Également, la loi prévoyait la création du poste de président régional, nommé par le conseil (Ontario 1968b). Celui-ci avait aussi à combler les fonctions de Directeur général de l'administration régionale et avait des responsabilités similaires à celui d'un *City Manager* (Ontario 1968b; Milner 1969). En dépit de ces responsabilités supplémentaires, le président ne détenait cependant pas plus de pouvoir ou d'autorité que ses collègues. Tous les membres du conseil régional étaient théoriquement égaux, quoique la personnalité des représentants élus puisse modifier cet équilibre. La loi exige aussi l'introduction d'un Secrétaire régional (Ontario 1968b) qui, à la différence de ces homologues britanniques, détenait grosso modo les responsabilités d'un secrétaire, responsable des livres (Milner 1969).

Le processus

Négociations intergouvernementales

Les représentants des municipalités locales ont été impliqués dès le commencement de l'exercice puisqu'ils ont été consultés par Jones en vue de la réalisation de son rapport. Par conséquent, leurs impressions ont été récoltées, analysées et traitées au sein du rapport, lequel n'a pourtant pas plu aux représentants locaux de la région (Cameron 1990). En effet, la réaction des municipalités locales fut généralement négative, notamment parce qu'il recommande la dissolution desdites municipalités.

De plus, dès 1967, à la lumière des conclusions et des recommandations contenues au sein du rapport Jones, le ministre des Affaires municipales J. W. Spooner, s'est rendu à Ottawa afin de discuter à nouveau des « douleurs de croissance urbaine » avec les représentants élus de la région (Cameron 1990). Dans une lettre destinée à la maire d'Ottawa Charlotte Whitton, Spooner explique : « It must be said that while a large majority of the submissions made following the report appear to support the view that some major changes in the existing local government structure are necessary there has been a conspicuous lack of agreement with respect to the nature and extent of the changes required » (Fullerton 1974).

Devant la réaction négative des élus de la région à l'égard du rapport Jones, le ministre a avancé une nouvelle proposition en 1967 qui devait être examinée par les élus de la région. Cette proposition a été généralement endossée par les élus et la loi sur la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a été adoptée en juin 1968 (Ontario 1968b). Elle officialisait de manière générale la proposition du gouvernement provincial, présentée aux municipalités un an auparavant. Selon un observateur de l'époque: «Most of the Jones report was rejected by the Province in favour of implementing a scheme of regional government which, in many ways, mirrored that of Metro Toronto. All this was done despite Jones' numerous comments regarding the many features unique to Ottawa-Carleton» (Cameron 1990 p. 15).

Normalement, les réformes municipales sont formulées et mises en place par la province. Nous pouvons toutefois constater une volonté de la part du gouvernement ontarien d'inclure les municipalités locales dans le processus d'élaboration de la réforme de 1969. Il convient de noter que le processus à l'étude peut être considéré comme étant pionnier puisqu'il s'agit de la deuxième expérience du gouvernement ontarien en matière de conception et de mise en place d'une administration régionale, après Metro Toronto. Ayant peu d'expériences similaires sur lesquelles appuyer ses décisions, il est possible d'avancer que la province a choisi de légitimer ses actions par la recherche du consensus parmi les élus de la région.

Intervention citoyenne

La participation citoyenne a été mise de l'avant au cours des premières étapes du processus de réformes. Les groupes associatifs et communautaires ont été invités à se prononcer sur la question et leurs mémoires ont fait l'objet d'un chapitre complet dans le rapport Jones (Jones 1965). Plus de 60 individus et groupes communautaires ont préparé et déposé des mémoires à l'occasion consultations publiques réalisées en 1964 (Jones 1965). Les citoyens n'ont toutefois pas pu se prononcer au sujet de la proposition provinciale soumise en 1967 (Cameron 1990), laquelle était considérablement différente de celle proposée par Jones, deux ans auparavant. Cela étant dit, on peut conclure que les citoyens n'ont pas joui d'un accès leur permettant d'exercer une véritable influence au cours du processus décisionnel.

Implantation des réformes

Certains chercheurs affirment que peu d'attention a été portée au processus d'implantation des mesures issues de la réforme de 1968-1969 (Graham et coll. 2001; Fullerton 1974). En effet, Fullerton (1974) soutient généralement que «the Region was set up on the basis of political expediency and nothing else» (Fullerton 1974 p. 85). Par conséquent, le nouvel arrangement institutionnel demeurait fragile au cours des premières années d'existence de la MROC. L'absence de changements structuraux, considérée ici comme un défaut de mise en place de la réforme, eut des répercussions considérables sur la trajectoire de la MROC, notamment sur le système de représentativité régionale. En dépit du fait que des changements structuraux ont initialement été formulés par la province, aucun changement n'a été réalisé lors de la réforme initiale (Cameron 1990). Selon Fullerton (1974), le nouveau système de représentativité aurait permis à la Ville d'Ottawa de dominer le Conseil régional, alors que d'autres affirment que la formule octroyait une représentation démesurée aux municipalités rurales (Fullerton 1974).

Les conséquences (outcomes)

Ayant repris et adapté les structures politiques de gouvernement de comté (Plunkett 1973; Tindal et coll. [1979] 2012), la MROC était dotée de plus amples pouvoirs, dont la gestion de certains services sociaux, de routes clés de la région, de l'urbanisme ainsi que des pouvoirs

d'emprunt (Milner 1969). Des modèles similaires ont d'ailleurs été mis en place dans douze autres régions ciblées par le gouvernement (Tindal et coll. [1979] 2012).

La structure prônée par la province de l'Ontario a engendré la création de « fédérations de municipalités » (Plunkett 1973), ce qui eut des répercussions considérables sur les processus de prises de décision. Le modèle de « fédération municipale » a favorisé l'émergence d'une logique d'intérêt local (Kubler 2012), ce qui s'est traduit par un fort esprit de clocher dès les premières années d'existence de l'administration régionale particulièrement houleuses (Graham et coll. 2001). La nouvelle institution n'a pas réussi à instaurer une unité durable parmi les municipalités locales (Cameron 1990) en raison de la mise en commun de trajectoires institutionnelles divergentes ainsi que les défauts de conception de la nouvelle institution régionale.

Certaines étaient urbaines alors que d'autres étaient rurales ou encore en pleine transition (Payne 1975). Certaines étaient jadis autonomes alors que d'autres étaient habituées à la structure à deux paliers, mais pas à la présence d'un palier régional fort (Payne 1975). Par l'entremise de la réforme de 1969, les trajectoires de ces municipalités autrefois autonomes ont été forcément réunies. La réforme a donc obligé les municipalités impliquées à s'ajuster à leur nouveau contexte au sein duquel leur développement allait être fortement influencées par les municipalités voisines. Dans ce contexte, deux groupes se sont immédiatement créés au sein du conseil municipal, reflétant la nature urbaine, suburbaine ou rurale des municipalités en question (Graham et coll. 2001). En ce sens, la forme de coalition privilégiée par les représentants régionaux peut être comprise comme des coalitions territoriales ou géographiques.

Par ailleurs, il est possible de noter quelques défauts de conception majeurs de la réforme de 1969. Puisque les changements structuraux n'ont été réalisés que quelques années plus tard, la principale mesure issue de la réforme a été la création d'un conseil régional, superposé aux municipalités locales, sans que des changements soient effectués relativement à l'organisation même du territoire, la distribution des fonctions et des responsabilités et la composition des conseils locaux (Cameron 1990). La faiblesse structurelle en question est d'autant plus intéressante qu'elle est unique au cas d'Ottawa-Carleton. En effet, toutes les autres réformes de l'époque comprenaient une dimension structurelle (Cameron 1990). En ce sens, la réorganisation structurelle du territoire représentait une partie automatique et intégrale des processus de « régionalisation » en Ontario, faisant du cas d'Ottawa-Carleton « a compromise situation unparalleled in the province's subsequent implementation of similar upper-tier governments across Ontario » (Cameron 1990 p. 17). Dans un autre ordre d'idée, certaines

fonctions ont été attribuées aux deux paliers municipaux, telles que l'aménagement, sans que la distribution des responsabilités soit précisée par la loi. Cette situation a été à la source de malaises au fil des années, dont la duplication des fonctions.

En terminant, il est possible d'avancer que la conclusion de Plunkett s'applique aussi au cas d'Ottawa-Carleton, dans la mesure où : « left to their own devices, it is clear that the 13 municipalities in the Toronto metropolitan area would never have reached any agreement on a voluntary basis as to the nature or the extent of the structural change which the situation demanded » (Plunkett 1973 p. 42).

Ainsi, la réforme de 1969 a effectivement introduit des arrangements institutionnels qui n'auraient pas été volontairement instaurés par les municipalités locales comme le modèle des choix publics le préconisait.

Ajuster la structure urbaine au modèle métropolitain : les changements structuraux de 1974

La mise en place d'une institution de gouvernance régionale s'est réalisée à Ottawa-Carleton en l'absence de la réorganisation du territoire par l'entremise, notamment, d'annexions. Les conséquences de cette inaction se sont rapidement manifestées par des enjeux de représentation au sein du conseil régional. Cette section s'intéresse aux derniers changements d'ordre structurel de la première réforme à l'étude. D'abord, il convient de faire un petit retour en arrière, afin d'explorer plus profondément les propositions structurelles formulées par Jones en 1965 ainsi que la raison d'être et les conséquences des changements structuraux de 1974.

Retour sur le rapport Jones

Afin d'ajuster la structure régionale au modèle à deux paliers, Jones a proposé que la structure régionale soit divisée en secteurs de taille similaire «because the existing local municipalities are so unequal in population and resources, it would be impossible to use them as the local units in a balanced two-tier system» (Jones 1965 p. 28). Il ne proposait pas cependant la dissolution des municipalités locales, mais bien que ces dernières ne servent pas d'unités locales de la MROC. Les secteurs auraient été représentatifs des communautés existantes sur le territoire et conçus pour être capable de financer les services municipaux, tout en maintenant une proximité avec les résidents. Jones recommandait de surcroît l'introduction de dispositions législatives qui auraient exigé la révision ponctuelle des limites de secteurs afin que les limites des districts soient ajuster selon leur croissance démographique. Ultiment, cette recommandation clé du rapport Jones a été mise de côté et aucune réorganisation territoriale n'a été réalisée (Cameron 1990).

Le processus

Le gouvènement provincial était bien conscient que la structure régionale d'Ottawa-Carleton devait être revue dans l'optique de bien représenter les différentes zones de la région au conseil municipal (Cameron 1990). Les propositions « radicales » formulées par Jones n'ayant pas été bien reçues par les municipalités locales, elles ont été mises de côté. Par la suite, lors de négociations intergouvernementales de 1967, en raison de la « local opposition, or at best lack

of consensus » (Fullerton 1974 p. 29), aucune réforme structurelle n'a été réalisée. La citation suivante, rédigée par Cameron (1990), décrit la conclusion de la dimension structurelle de la réforme de 1969.

«The Region's enabling legislation established an upper-tier government in Ottawa-Carleton without reorganizing, through either amalgamation or annexation, any of the area municipalities. The end result was to superimpose a regional government directly over the sixteen existing local municipalities without amending either the composition or their elected councils or their municipal boundaries [...]» (Cameron 1990 p. 17)

Un équilibre au sein du conseil régional n'est pas parvenu à s'établir lors des premières années de la MROC. La formule de représentation en place, qui a exigé la rotation des représentants ruraux sur le conseil, s'est avérée inadéquate (Cameron 1990). Le ministre a rapidement constaté la relation intime entre la structure territoriale de la région et le système de représentation au conseil régional. En 1973, la province a initié le processus qui devait rectifier les enjeux structurels par l'entremise de la réorganisation structurelle du territoire, et ce, « in order to maintain a reasonable level of local service and administration in Ottawa-Carleton » (Cameron 1990). Animé par ce mandat, le ministre des Affaires municipales a rencontré les maires des seize municipalités régionales d'Ottawa-Carleton et a exigé que la MROC soumette une proposition concernant la réorganisation du territoire pour remédier aux enjeux de représentativité (Irvine 1973). Elle a permis à la MROC de concevoir sa structure municipale, tout en ayant des attentes importantes, comme le démontre l'extrait suivant : « The Province is not committed to any specific sets of amalgamations. It is, however, interested, and in fact determined to ensure that the system in Ottawa-Carleton works as effectively as possible» (Irvine 1973 p. 4)

Les attentes du ministre étaient aussi fermes: «In the event that some kind of agreement—some kind of proposal—is not forthcoming, or if one which does not in the provincial view meet the issues that challenge us in forthcoming, then the Province will generate its own proposal and air it with you before we act» (Irvine 1973 p. 11). Il voulait d'abord et avant tout que la MROC procède à une certaine consolidation du territoire pour permettre la création de « powerful and capable unit(s) of local government » (Irvine 1973 p. 3). Les changements structurels «would not only rectify the problems of a fragmented lower tier, but in itself, it would cure the problems that presently plague the system of representation» (Irvine 1973 p. 4).

À la lumière de ces extraits, il est possible d'affirmer que la province, par l'entremise du ministre des Affaires municipales, croyait que la consolidation était la solution viable aux enjeux de la MROC. Cette dernière devait donc formuler une proposition pour ensuite être approuvée

par le conseil régional, le tout avant la fin du mois de juin 1973 (Cameron 1990). Les municipalités n'ont pas été très accommodantes — entre elles ou vis-à-vis les demandes de la province. La citation suivante présente l'impasse politique, ou des «groups were formed and lines were drawn» (MROC 1973 p. 1443): «The local municipalities were unable to agree on any proposal for amalgamation, or even able to discuss it unemotionally, thus forcing the Province to impose a solution, which in itself was an amendment of its original 'study and discussion' proposal» (Fullerton 1974 p. 29).

Les changements structuraux

En 1973, la *Regional Municipality of Ottawa-Carleton Amendment Act* a reçu la sanction royale. Effectif la première journée de 1974, le comté de West Carleton a été créé à partir des comtés de Fitzroy, Huntly et Torbolton. Le comté de Rideau a aussi été créé, rassemblant les comtés de Marlborough et North Gower et annexant certaines zones des comtés de Osgoose, Gloucester et Nepean (Ontario 1973). Les villages de Richmond et Stittsville de concert avec le comté de Goulbourn ont été amalgamés pour former le nouveau comté de Goulbourn (Ontario 1973). Les fusions ont donc touché presque exclusivement les municipalités rurales, n'abordant pas vraiment l'enjeu de la «suprématie» de la Ville d'Ottawa au sein du conseil régional. Le système de représentation a par la suite été ajusté en conséquence des changements structuraux. Finalement, la loi a aussi dissout les villages policiers²⁵ dans la région (Cameron 1990).

Par l'entremise de la consolidation territoriale, on souhaitait améliorer l'efficacité de la structure de l'administration régionale (Irvine 1973). De fait, on espérait d'abord et avant tout remédier aux enjeux de représentativité du conseil régional, lesquels ont refait surface lors des premières années d'existence de la MROC (Cameron 1990; Irvine 1973). La nouvelle structure municipale devait favoriser l'émergence d'une identité régionale et permettre une meilleure cohésion entre les municipalités ainsi que la mise en place d'une administration régionale forte (Irvine 1973). La consolidation territoriale de la région devait outiller l'instance régionale, afin qu'elle puisse faire face, le cas échéant, aux gouvernements supérieurs, permettant aux municipalités locales de s'exprimer d'une seule voix cohérente (Irvine 1973).

²⁵ Concept propre à la province de l'Ontario, les premiers villages policiers ont vu le jour au milieu du XIXe siècle dans le Haut-Canada (plus précisément à Brockville, situé dans l'Est ontarien) alors que la population réclamait une certaine représentation au niveau local. Par la suite, les communautés n'étant pas assez peuplé pour être qualifié de «village» recevaient le titre de villages policiers. Voir Tindal et coll. [1979] 2012, p. 31-33.

Un projet inachevé? Les causes et les conséquences de l'hésitation du palier provincial

Comme l'a constaté J. D. Cameron, «it is interesting to note that these minor changes were made necessary as the direct result of the Provincial Government's failure to reorganize local municipalities in Ottawa-Carleton» (Cameron 1990 p. 21). Puisque de tels changements structuraux ont été mis en place à l'occasion des autres exercices de réformes similaires, nous croyons qu'il est pertinent d'étudier la conjoncture au sein de laquelle cette décision a été prise ainsi que les conséquences de l'inaction de la province à l'égard de la structure municipale d'Ottawa-Carleton.

Causes

L'implication des municipalités locales au sein du processus d'élaboration des réformes est manifeste. En effet, la province a consulté les municipalités et a prité en considération leurs préférences à plusieurs reprises au cours du processus, jusqu'à en délaissier presque complètement les recommandations de Jones en la matière. Comme mentionné auparavant, la province ne s'était encore jamais lancée dans une entreprise similaire, impliquant un cas comme celui d'Ottawa-Carleton. Ainsi, elle n'avait pas de précédent sur lequel baser le processus. Elle souhaitait donc peut-être légitimer ses actions par l'entremise de ces négociations et consultations auprès des élus locaux. Toutefois, comme l'écrit Graham, Maslove et Phillips (2001), «it is probably too much to expect of local politicians ... that they will vote themselves and their municipalities out of existence» (Graham et coll. 2001 p. 266). L'orientation de la province par rapport à la participation des municipalités locales au sein du processus était probablement la source de certaines failles au sein du modèle de réformes, notamment en ce qui concerne les failles structurelles.

Conséquences

Suite aux changements structuraux de 1974, les problèmes de représentativité ont perduré au sein de la MROC, ce qui a contribué à la division entre les municipalités urbaines, dont la ville d'Ottawa, et les municipalités suburbaines et rurales (Graham et coll. 2001). Nous avançons que cette division a pu émerger en raison du différent caractère des municipalités agglomérées et de la dissemblance de leurs intérêts. H. Payne (1975) explique que les municipalités jadis regroupées à l'intérieur d'un système à deux paliers de comté, système qui coïncide avec les municipalités « non urbaines » percevaient le rôle de la municipalité régionale différemment,

c'est-à-dire qu'elle devait jouer un rôle moins important dans la gestion des affaires locales (Payne 1975). En revanche, les représentants de municipalités urbaines étaient généralement satisfaits de la proportion de services prise en main par la région au cours des premières années d'existence de la MROC; des représentants souhaitaient même dans certains cas que la région assume plus de responsabilités (Payne 1975). Cette différence en matière de perceptions et d'attentes à l'égard de l'institution régionale s'est en effet confirmée lors des premières années d'existence de la MROC, alors que le territoire n'avait pas encore été réorganisé. Au moment des changements structuraux de 1974, les camps étaient formés (Graham et coll. 2001) et les changements mis en place n'ont selon nous pas été assez importants pour renverser les tendances déjà bien entamées.

L'absence de changements structuraux, qui étaient d'ailleurs considérés par les contemporains comme une condition nécessaire à la « régionalisation », aura donc eu comme effet de tronquer le moment critique à l'étude. Ceci, car des changements structuraux plus importants, comme la réorganisation complet du territoire à l'image des recommandations de Jones, auraient été nécessaires pour empêcher la reproduction des anciens mécanismes. Nous considérons les changements mis en place par la *Regional Municipality of Ottawa-Carleton Amendment Act* comme la dernière étape de la première époque de réformes à l'étude dans la mesure où les moments critiques apparaissent lors de l'introduction de ce cadre incitateur et se terminent généralement lorsque ce dernier disparaît (Soifer 2012).

Analyse du chapitre 3 : La création d'écarts et l'impact des compromis politiques

Le troisième chapitre aborde la première époque de réformes globales du système de gouvernance locale en Ontario depuis l'Acte d'Union (1840) (Payne 1975). Par l'entremise de la création des municipalités régionales, la province de l'Ontario a effectivement introduit un nouveau palier gouvernemental : le palier régional. La province traversait elle aussi une période de grands changements et cherchait à créer des institutions d'une part capables de faire face aux « douleurs de croissance » urbaines et, d'autre part, adaptées aux changements réalisés au sein des structures administratives et politiques supérieures. La réforme de 1969 cherchait donc à mettre en place des institutions permettant une certaine réallocation des fonctions par l'entremise de délégation de pouvoirs se rapportant à des compétences précises, tels que l'aménagement et l'urbanisme, en mesure de gérer les grandes dépenses provoquées par l'urbanisation rapide au sein de la province (Payne 1975). En ce sens, les municipalités régionales en Ontario peuvent être considérées comme le produit d'un moment critique dans la trajectoire de la politique provinciale en matière urbaine et régionale.

Le contexte dans lequel la réforme de 1969 ont eu lieu était particulièrement favorable à la mise en place d'importants changements à la grandeur de la province. Le gouvernement provincial se trouvait dans une situation propice à la mise en place d'innovations institutionnelles. D'une part, le besoin de réforme du palier local était réel, selon les politiciens de l'époque, et, d'autre part, la province avait engendré son processus de centralisation qui a nécessairement affecté ses rapports avec le palier local.

Un cadre incitateur en place

Selon le cadre théorique retenu, la première réforme à l'étude a, à première vue, toutes les caractéristiques d'un moment critique. Les municipalités régionales sont apparues comme une réponse à la crise perçue au palier provincial relativement aux maux urbains, créant donc un moment opportun pour l'introduction de changements qui fut exploitée dans le rapport Smith (1965). Dans le contexte analysé, ce dernier a été identifié comme la cause génératrice. Les changements ont été introduits à l'intérieur d'une période de temps facilement identifiable, c'est-à-dire entre 1969 et 1974, et ont eu un impact durable sur la structure de gouvernance locale de la région. Toutefois, il ne s'agit pas pleinement d'un moment critique étant donné que d'anciens chemins n'ont pas entièrement été abandonnés : En effet, les municipalités locales ont continué

d'exister sans que leur structure et leurs rôles soient ajustés en conséquence. Ce faisant, les changements instaurés en 1969 et en 1974 n'ont pas complètement empêché la reproduction des mécanismes de la structure initiale. La section qui suit revient sur la nature et les modes de changement engendrés par les réformes de 1969 et 1974.

Les douleurs de croissance urbaine ont engendré ce que les politiciens de l'époque ont interprété comme une « crise urbaine ». Cet état de crise, qui se ressent aisément à la lecture des débats de l'Assemblée législative de l'Ontario qui datent des années 1960, a provoqué « a wildly perceived need for action » (p. 42 Plunkett 1973), donc des maux qui justifiaient la mise en place de réformes pour y remédier. Autrement dit, la « crise urbaine » a été identifiée comme un cadre incitateur que l'on peut qualifier d'opportunités structurelles puisque la nécessité pour une réforme municipale était perçue par ceux ayant l'autorité de l'entreprendre. Dans ce contexte est apparu un nombre d'expériences d'envergure, chapeautées par la province, mais celle qui a perduré dans le temps a été formulée dans le rapport Smith. En ce sens, ce rapport peut être reconnu comme la cause génératrice, c'est-à-dire le mécanisme ayant déclenché le processus aboutissant à la réforme de 1969. La cause génératrice en question est une cause prospectrice d'opportunités (opportunity-seeking) ; elle engendre généralement l'introduction de nouvelles caractéristiques dans le système étudié. Dans ce cas-ci, le rapport Smith représente le coup d'envoi qui s'est terminé avec l'introduction du palier régional dans le système de gouvernance locale préalablement établi.

Tableau 3.1 : Type de changement — réformes de 1969 et 1974

		Causes génératrices	
		Absentes	Présentes
Cadre incitateur	Présents	Aucun changement (opportunité ratée)	<u>Changement ponctuel</u>
	Absent	Aucun changement	Changement graduel

Source : (Auteure, 2017) selon Mahoney 2010

La conjoncture était donc particulièrement favorable à la mise en place de changements ponctuels. La prochaine section examine le processus menant à la mise en œuvre de la réforme, et ce, afin d'identifier le mode de changement selon notre cadre théorique.

Changement ponctuel... esque

Jumelés à une ou des causes génératrices, les contextes permissifs sont propices à l'avènement de changements ponctuels, malgré qui cela ne soit pas toujours le cas (Mahoney 2010). Nous avons déjà mentionné que la conjoncture à l'étude était particulièrement propice à la mise en place de changement graduel. Toutefois, l'analyse se corse si l'on considère que le changement ponctuel est associé à la rupture ou au remplacement des anciens arrangements (Iurcisin 2011). En effet, contrairement aux moments critiques « purs » ou « types », il n'y a pas eu de rupture complète avec les anciens arrangements, c'est-à-dire le réseau initial de municipalités locales. L'introduction des instances régionales a créé une structure administrative à deux paliers, conservant les municipalités locales sans que des changements aient été apportés à leur structure ou à leurs fonctions. Le gouvernement de l'Ontario essaya donc d'introduire une nouvelle échelle au sein des affaires municipales, en l'occurrence l'échelle régionale, sans disposer ou même modifier les fonctions de l'ancien système municipal. Ainsi, l'échelle régionale fut simplement superposée à la structure locale existante, donc au noyau initial. En ce sens, la réforme de 1969 ne peut pas être qualifiée *stricto sensu* de ponctuelle. Elle a tout de même influencé la trajectoire à l'étude dans la mesure où elle a altéré la reproduction des arrangements initiaux. La prochaine section explorera le mode de changement engendré par la réforme en question et son influence sur la trajectoire de la MROC.

Les compromis politiques et la stratification : version MROC

Les changements graduels transformateurs peuvent engendrer différentes transformations, selon le contexte et les caractéristiques des institutions impliquées dans le processus. Il est pertinent de réitérer les questions qui permettent d'identifier les modes de changement graduel : 1) le contexte politique offre-t-il de fortes ou de faibles possibilités de veto à la MROC ? et 2) l'institution jouie-t-elle d'un fort pouvoir discrétionnaire relativement à l'interprétation et la mise en œuvres des changements ?

En réponse à la première question, la présentation du processus menant à la réforme de 1969 et plus particulièrement à celle de 1974 démontre que le palier local a joui d'une place

considérable au sein des discussions entourant ces réformes. De cette manière, les représentants municipaux ont influencé la nature et la portée des changements effectués et le processus de formulation des réformes a été teinté par la présence des maires des municipalités locales, qui ne souhaitaient pas voir leur municipalité disparaître au profit de la structure régionale, dans le processus décisionnel. En refusant toutes propositions de restructuration du territoire, les municipalités locales ont empêché le gouvernement de l'Ontario de procéder à des changements structuraux qui étaient, selon la province, complémentaires aux autres réformes ayant alors lieu²⁶. Une restructuration du territoire a éventuellement été réalisée en 1974. Les municipalités locales ont joué un rôle considérable dans le processus qui a abouti à ces changements modestes, en dépit de la volonté de la province d'implanter des changements d'ordre structurel plus ambitieux. La présence des représentants municipaux dans les délibérations, lesquels avaient naturellement l'intérêt de leur municipalité à cœur, a donc eue l'effet d'atténuer l'ampleur des changements mis en place. La « retenue » de la province relativement à la dimension structurelle de la réforme de 1969 a considérablement influencé la trajectoire de la MROC, puisque les changements effectués n'ont pas réussi à mettre fin à l'ancien « chemin emprunté », permettant la reproduction des mécanismes de la structure initiale.

En raison de la distribution législative des compétences qui fait des municipalités des « créatures des provinces », il est possible de conclure que les municipalités locales n'ont pas bénéficié d'un haut niveau de discrétion dans l'interprétation et la mise en vigueur des changements. Les principaux mécanismes introduits par l'entremise de la création de la MROC comme les mécanismes de financement et de coordination, ont clairement été introduits par la loi, laissant alors peu de latitude aux municipalités locales. Réunies au sein d'un tout régional, elles n'avaient pas la possibilité de se désengager des arrangements sans l'accord du conseil régional puis de la province. En ce sens, les municipalités locales n'ont pas pu bénéficier d'un haut niveau de discrétion dans l'interprétation et la mise en vigueur de certaines dimensions du nouvel arrangement.

²⁶ La restructuration du territoire représentait une portion importante de la réforme municipale de 1969 dans toutes les autres régions affectées (Cameron 1990). Les documents de l'époque démontrent de surcroît que la province souhaitait, à la base, restructurer le territoire d'Ottawa-Carleton dans le cadre de la réforme. Voir Cameron 1990.

Tableau 3.2 : Le mode de changement — réforme de 1969 et 1974

Caractéristiques de l'institution

Caractéristiques du contexte politique		Faible pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements	Fort pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements
	Fortes possibilités de veto	<u>Adjonction</u>	Dérive
	Faibles possibilités de veto	Déplacement	Conversion

Source : (Auteure 2017) selon Mahoney et Thelen 2010 et Iurcisin 2011

Au regard de notre analyse, le mode de changement observé dans ce premier chapitre de l'analyse historique est l'adjonction. De nouvelles règles ont été superposées à d'anciennes règles, de nouveaux arrangements ont été superposés à d'anciens arrangements. Nous avons déjà évoqué l'absence de changements structuraux, faisant en sorte que le palier régional a littéralement été ajouté à la structure initiale. L'adjonction se constate aussi relativement aux changements fonctionnels. En effet, au moment des réformes de 1969, les municipalités locales ont gardé au moins en partie leurs fonctions et compétences d'origine. De nouvelles fonctions et compétences se sont ajoutées et celles-ci ont cependant été attribuées au palier régional. Les fonctions municipales existantes ont été réparties entre les administrations locales et l'instance régionale, et ce faisant, a affecté les mécanismes de reproduction du système initial.

Un compromis politique à la source d'écarts institutionnels

Selon l'approche utilisée, le concept d'écart fait référence à l'écart entre la formulation des règles et leur mise en œuvre (Pierson 2004 ; Bordat 2014). Ils sont à la source des changements graduels, car une fois identifiés par les partis souhaitant le changement, ils peuvent être exploités dans l'optique de provoquer le changement.

Notre analyse démontre que les réformes mises en place en 1969 et en 1974, notamment en ce qui a trait aux changements structuraux et fonctionnels, sont à la source d'écart institutionnels de la MROC. D'une part, un écart a été créé lors de la mise en place de la MROC quant au mandat de la MROC, donc à l'étendue de son rôle et de ses fonctions. Au moment de sa création, le mandat n'a pas été clairement défini par la province. Le prochain chapitre démontrera qu'il s'apparentait plutôt à un amalgame de fonctions et de responsabilités un peu vagues. Ainsi, les représentants locaux ont pu, au fil du temps, mettre en vigueur de nouveaux arrangements, selon leur interprétation du mandat de la MROC. Cet écart a contribué à l'instabilité de l'institution puisqu'il permettait aux conseillers régionaux de mettre la MROC au service des intérêts de leur municipalité. Autrement dit, l'écart avait ainsi alimenté l'esprit de clocher au sein de la MROC. Il a engendré le changement dans la mesure que cette caractéristique des processus décisionnels régionaux a été soulignée à plusieurs reprises par les commissaires qui recommandaient d'y remédier par l'entremise de divers changements structuraux et fonctionnels. D'autre part, l'absence de changements structuraux lors de la réforme de 1969, lesquels n'ont été que timidement introduits en 1974, serait à la base d'un second écart, résultante d'une faute de conception dans la structure de la MROC. De fait, la province n'a pas adéquatement ajusté la structure pour assurer une représentation équitable de toutes les unités locales de la région. Cet écart a émergé plus rapidement que le premier, dès les premières années de la MROC, engendrant les changements structuraux de 1974. En dépit du fait que la province était ferme dans son intention de restructurer le territoire afin de l'adapter aux nouveaux arrangements régionaux, les municipalités se sont démontrées coriaces. Au bout du compte, les réformes réalisées n'étaient pas suffisantes et n'ont pas rectifié l'enjeu de la représentation au sein du conseil régional.

Plusieurs circonstances peuvent donner lieu à des écarts, dont les compromis politiques. Pierson (2004) explique que les institutions ainsi que leurs caractéristiques sont souvent formulées de manière vague et ambiguë, comme si elles avaient été délibérément conçues comme telles. En ce sens, l'ambiguïté faciliterait l'acceptabilité d'une nouvelle institution, car « institution building is often a matter of political compromise » (Thelen 2009 p. 491). Notre analyse des dynamiques politiques montre que la MROC ait été le produit d'un compromis politique entre les municipalités locales et la province de l'Ontario. Le palier local avait donc joui d'une place enviable dans la prise de décision, faisant en sorte que le concept d'autonomie locale a été placé au premier plan lors du processus menant à l'introduction d'une institution régionale. Les arrangements mis en place lors de l'introduction de MROC ont donc

institutionnalisé des objectifs divergents, ceux du palier local et ceux du palier régional, objectifs qui se sont souvent avérés être contradictoires.

La nouvelle ligne d'action de l'Ontario à l'égard des municipalités et l'influence de l'école des réformes

Au retour de la Seconde Guerre mondiale, la province de l'Ontario a entamé un processus de centralisation de ses compétences, dont celles des Affaires municipales, qui ont manifestement teinté les réformes de 1969 et de 1974. Également, la montée de l'État-providence et l'accentuation du phénomène d'urbanisation de la population ont incité la province à changer sa ligne d'action à l'égard du palier local qui, jadis, recevait peu d'attention de la province (Plunkett 1973). Cette dernière a donc accru sa supervision et son contrôle des activités locales par le biais, notamment, de subventions conditionnelles offertes, entre autres, pour garantir des normes minimales en matière de fourniture de services municipaux (Tindal et coll. [1979] 2012).

Par ailleurs, l'état de « crise urbaine » perçu par le gouvernement provincial coïncida avec l'époque de la centralisation des compétences provinciales et du *Big Government*. La province souhaitait possiblement réformer le palier local pour faciliter la gestion municipale et permettre aux municipalités d'assumer des responsabilités devant lui être transmises. Selon cette logique, la réponse aux maux urbains était été de créer des instances régionales fortes pour faciliter le financement et la gestion des services existants et pour permettre l'absorption des nouvelles responsabilités municipales, comme l'aménagement.

À la lumière de la première partie de l'enquête, il est possible de conclure que l'école des réformes a grandement influencé la forme de la structure locale ainsi que la nature des institutions locales et régionales. La province aurait pu choisir de maintenir ses pratiques en matière d'Affaires urbaines portées par le principe de l'autonomie interne (Kulisek et Price 1988) mais elle choisit au cours des décennies suivant la Seconde Guerre mondiale de s'inspirer des principes de l'école des réformes. C'est possiblement, du moins en partie, par souci d'équité que le modèle de l'école des réformes a été favorisé, car il préconise les principes de l'équité et de la démocratie. Le modèle des réformes préconise de surcroît la création de grandes unités administratives pour assurer la gestion de grands territoires (Tomas 2012b), ce qui a peut-être été perçu comme étant mieux adapté aux besoins de la province à cette époque. Il convient aussi de mentionner que plusieurs administrations gouvernementales au Canada tentaient d'asseoir leur autorité par l'entremise de la centralisation de leurs fonctions, d'autant plus qu'elles avaient dorénavant les moyens pour faire ainsi. L'introduction de grandes unités

administratives au palier local peut donc aussi être comprise comme le produit de l'idéologie et des tendances gouvernementales dominantes de l'époque. Toujours est-il que la centralisation des fonctions et des compétences liées aux affaires municipales a grandement circonscrit la discrétion des municipalités relativement à la l'offre de « forfaits » de services municipaux.

Chapitre 4 : La consolidation d'une institution régionale — 1975 à 1982

« Chacun tient à son vin, et où qu'on aille, c'est toujours la même histoire. »

– Plinie L'Ancien, c. 77 EC

Introduction

Dans le dernier chapitre, nous avons analysé la première époque de réformes selon l'approche des changements graduels. Nous avons conclu qu'elle incarne un moment critique, mais que ce dernier n'a pas été achevé puisque l'ancien chemin n'a pas été abandonné en raison de ce que nous avons identifié comme un compromis politique. Nous avons de surcroît souligné les deux écarts créés par ce compromis politique qui a affecté, d'une part, la structure représentative de la MROC et d'autre part, son mandat. Ainsi, les écarts sont relatifs à la dimension structurelle et la dimension fonctionnelle de la trajectoire de l'institution régionale.

Le chapitre qui suit explore l'évolution de ces écarts par l'entremise de trois événements marquants: la saga Fullerton, la commission Mayo et finalement l'étude de 1982 sur la gestion interne de la MROC, réalisée par le groupe Hickling-Johnson Limited. Par la suite, ils seront analysés selon l'approche des changements graduels.

Mise en contexte : Toute trajectoire à ses legs

La relation mitigée entre Ville d'Ottawa et le palier fédéral

Les relations entre la Ville d'Ottawa et le palier fédéral sont depuis toujours mitigées. D'un côté, la Ville n'avait pas les moyens de déployer de grands projets d'embellissement ou de fournir les « services de luxe » offerts par la CCN, tels que les parcs urbains (Andrew 2013). La présence du fédéral permettait à la Ville d'Ottawa de veiller à ses autres responsabilités, tout en offrant à ses résidents des biens et services habituellement trouvés dans des villes plus prospères (Andrew 2013). En revanche, le gouvernement fédéral considérait que la Ville d'Ottawa et les municipalités de banlieue comme des administrations n'ayant pas les moyens financiers ou techniques pour embellir la ville. D'après l'analyse de C. Andrew (2013): «Ottawa was an object to be improved and clearly the municipal government was not capable of doing this»

(Andrew 2013 p. 89). De plus, puisque le palier fédéral devait habituellement dépendre de la coopération des unités du palier local pour mettre en œuvre sa vision pour la capitale, celles-ci apparaissaient comme des obstacles qui entravaient la concrétisation des projets fédéraux.



Le caractère industriel de la capitale se constate aisément sur l'illustration présentée ci-dessus notamment dans le quartier des Plaines Lebreton qui est en avant-plan.

Illustration 4.1 : Les Plaines Lebreton avant la démolition du quartier, c. 1964.

Source : (SKFW, 2016)

Ottawa et l'architecte Jacques Greber

Jusqu'au milieu du XXe siècle, la capitale avait toutes les caractéristiques d'une ville industrielle. L'industrie du bois primait depuis les jours de ByTown et son impact sur le territoire était manifeste. Plusieurs commissions fédérales mandatées de l'embellissement de la RCN ont successivement formulé des recommandations à cette fin (Hillis 1992), mais ce n'est qu'en 1950 que le palier fédéral est intervenu, guidé par les recommandations de Jacques Greber inscrites dans son plan de 1950.

Le Plan Greber a été publié en 1950, alors que le Canada entamait son processus de *nation building* dans un contexte de grande prospérité (Hillis 1992; Fullerton 1974). Ces deux caractéristiques de l'époque auront d'ailleurs fortement influencé les actions du fédéral au sein

du territoire ottavien. Parmi les projets notables, on compte la relocalisation des chemins de fer ainsi que de la gare de train vers les friches de la ville centre, l'expropriation et la démolition du quartier des Plaines Lebreton ainsi que la relocalisation des activités industrielles vers des zones spécifiques de la région.

Afin de faciliter le processus de l'implantation du Plan Greber, la Commission de la Capitale nationale (CCN) a été créée en 1958 grâce à la *Loi sur la Commission de la capitale nationale* qui lui conféra d'amples pouvoirs. Par l'entremise de cette loi, la CCN a été dotée de pouvoirs d'expropriation, facilitant la création de la ceinture verte ainsi que l'expansion des promenades urbaines (Canada 1958). De plus, elle a été habilitée d'une autorité en matière d'aménagement dans la mesure où « [...] la Commission a pour buts et objets de préparer des plans d'aménagement, de conservation et d'embellissement de la région de la Capitale nationale [...] » (Canada 1958 s. 10). Par l'entremise de cette loi, le gouvernement fédéral a effectivement doté l'agence fédérale d'une compétence provinciale. À la suite de la réforme de 1969, la MROC a été habilitée de pouvoirs similaires, faisant en sorte que deux institutions administratives étaient habilitées de pouvoir en matière d'aménagement sur le territoire.

Le processus de rénovation urbaine initié par Jacques Greber dans les années 1950 a mis en lumière les tensions entre le palier fédéral et les municipalités locale ainsi que le mécontentement des fonctionnaires fédéraux à l'égard des arrangements institutionnels au sein de la région. L'implémentation – quoique partielle – du Plan Greber représente le projet d'aménagement le plus ambitieux entrepris par le gouvernement fédéral. Lorsqu'il a voulu aménager une ceinture verte alentour de la ville centre, il est devenu apparent que ce dernier n'avait aucune autorité sur les municipalités de la Région de la Capital nationale (Ericson 2004). En dépit des pouvoirs et de l'autorité conférés à la CCN, cette dernière a dû négocier plusieurs aspects du Plan Greber avec les municipalités touchées (Fullerton 2005). Dans la mesure où les fonctionnaires fédéraux doutaient de la capacité du palier local ottavien à mettre en œuvre des projets d'embellissement et de gestion de la croissance, le palier fédéral cherchait dorénavant à officialiser son rôle dans la gouvernance de la région. Ainsi, il serait en mesure d'imposer sa vision pour la capitale sans avoir à négocier ou devoir coopérer avec les municipalités de la région.

Un legs à retenir : la « professionnalisation » des administrations municipales

L'époque qui s'étend entre 1950 et 1982 a été caractérisée par la sophistication de l'appareil municipal alors que plusieurs d'entre eux ont été munies d'équipes de professionnelles. Dans ce

contexte, celles-ci ont dû chercher à établir un certain équilibre entre la perspective des politiciens, les préférences des résidents et la vision des professionnels, qui fidèles à leur domaine et sensibles aux exigences de l'État (Tindal et coll. [1979] 2012).

En effet, depuis le premier mouvement de réformes²⁷, les administrations locales ont été considérées comme des entités de gestion de services et de fonctions municipaux. Leurs responsabilités étaient techniques, donc les idéologies ne devaient pas interférer avec leurs responsabilités. Les administrations municipales devaient être apolitiques (Tindal et coll. [1979] 2012). Propulsées par le mouvement de la gestion scientifique, les administrations locales tentaient de s'adapter aux nouvelles conditions sociales pour mener à bien leurs nouvelles fonctions (Tindal et coll. [1979] 2012). Au Canada et en Ontario, le mouvement de la gestion scientifique s'est manifesté au moment d'un important exercice de centralisation des affaires municipales. Entre autres, la province a établi des normes minimales de services municipaux alors que l'accent était placé sur le savoir technique et l'équité en matière de fourniture de services municipaux à travers la province (Tindal et coll. [1979] 2012). Une citation de John Stewart est éclairante:

« Universal solutions based on expert knowledge were pursued for what were seen as common problems for local authorities. There was little apparent need for local government or local choice. » (Tindal et coll. [1979] 2012 p. 299).

Par l'entremise de la prolifération des normes en matière de services municipaux, le rôle administratif du palier local a été mis de l'avant aux dépens de son rôle politique (Tindal et coll. [1979] 2012). Les spécificités et les préférences locales ont été mises de côté dans l'esprit de l'équité et du renforcement de la supervision provinciale des affaires municipales (Tindal et coll. [1979] 2012).

²⁷ Voir page 22-24 de ce mémoire.

Un réajustement de juridiction nécessaire : le rapport Fullerton (1974 à 1979)

À la différence de plusieurs capitales nationales étrangères, la ville d'Ottawa n'a jamais été dotée du statut de district fédéral : elle est régie par les mêmes lois que les autres villes ontariennes. La création de la MROC a provoqué des tensions entre le palier fédéral et régional puisque les deux paliers prétendaient avoir l'autorité en matière d'aménagement dans le territoire. La Ve section de la *Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* confirme la primauté de la MROC en matière d'aménagement régional. «The establishment of the regional planning function ... vesting planning powers in the Regional Council» (Ontario 1968b s. 83 [5]). Au yeux du gouvernement fédéral, cette situation était problématique.

Dès 1970, D. Fullerton, fonctionnaire du palier fédéral, s'est penché sur la question de la gouvernance dans la RCN. Son rapport a été suivi peu longtemps après par la publication du premier « Plan conceptuel » de la CCN qui a été diffusé quelque temps après la publication du Plan régionale de la MROC. C'est dans ce contexte que la nécessité de clarifier les fonctions et compétences en matière d'aménagement notamment s'est avérée urgente. La prochaine section expose le débat sur la question de la gouvernance dans la RCN en portant une attention particulière au rapport Fullerton, publié en 1974.

Le rapport Fullerton

Le rapport Fullerton, intitulé officiellement *The Capital of Canada : How Should It Be Governed?*, a été commandé par Trudeau père en 1973. L'étude a été confiée à Douglas H. Fullerton, un ancien employé de la CCN qui a fait carrière dans la fonction publique fédérale. Son mandat était le suivant.

«To undertake a study of the most effective arrangements for the future administration of matters directly affecting the National Capital and its development, including the role of the National Capital Commission and its relation to other bodies concerned with the governing of the Capital Region and the coordination of those federal activities which bear upon the development of Regional as a national capital» (Fullerton 1974 p. V).

En dépit du titre « *How Should It Be Governed?* », Fullerton ne propose pas une nouvelle approche à la gouvernance métropolitaine au sein de la région. En effet, tout comme la réforme de 1969, le rapport est fermement ancré dans une perspective régionaliste. La question discutée au sein du rapport est plutôt « *By Who Should it be Governed?* ».

Fullerton n'était manifestement pas satisfait de la place donnée au fédéral dans la structure de gouvernance locale de la RCN, comme le laisse entendre la citation suivante :

« The present form of government is inappropriate for the Capital because it neither recognizes adequately the unity of the Region nor provides for direct federal participation in the governing process » (Fullerton 1974 p. 191).

Par l'entremise de son rapport, Fullerton souhaitait présenter les différentes solutions à la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée qui accorderait une place de choix au palier fédéral au sein des affaires locales. La citation suivante démontre que l'auteur considérait décidément les enjeux traités dans son texte comme un défi de gouvernance métropolitaine.

«[...] one of the major problems for them all today arises from the merging of smaller units into large—the creation of metropolitan areas and the transfer of powers to them from the component municipalities. However necessary this trend is for improved efficiency, it does give rise to problems of conflicting jurisdiction, of shifts in authority from elected to appointed officials and of awkward periods of adjustment for everyone involved» (Fullerton 1970 p. 1).

Les pages qui suivent explorent les enjeux de gouvernance métropolitaine à Ottawa-Carleton, soulevés par Fullerton selon les deux écarts identifiés dans le 3^e chapitre.

Les structures administratives locales à Ottawa-Carleton : Une lutte de pouvoir?

Fullerton fait état des relations entre les unités administratives de la région en termes de lutte de pouvoir. On traite des luttes de pouvoir entre la CCN et les administrations locales, mais aussi celles au sein de la MROC et celles entre les paliers provincial et fédéral. Dans son analyse des « luttes de pouvoir » interne de la MROC, Fullerton a identifié les écarts créés lors de la mise en place de l'institution régionale.

D'abord, il mentionne l'écart créé en raison de l'ambiguïté du mandat de la MROC et de la répartition des responsabilités municipales, particulièrement celles relatives à l'aménagement et à l'urbanisme. Cette ambiguïté a d'ailleurs été soulevée à plusieurs reprises au cours de l'existence de la MROC comme argument pour ou contre la consolidation. Relativement à ceci, la duplication de ces fonctions aurait provoqué ce qu'il considère une « croissance anormale » de l'appareil municipale de la MROC et celles des municipalités locales en raison de la « rivalité » qui s'est installée entre les deux paliers municipaux. La citation suivante résume l'argument avancé par Fullerton.

«Yet many observers suggest that an important cause [of a large growth in the planning staff at the municipal level as well as the MROC] was competition between the Region

and the City, and between both of them and the planners at the NCC» (Fullerton 1974 p. 78).

Puis, soulignons cette concurrence qui pouvait se percevoir, selon l'auteur, dans les visées des municipalités locales et de la MROC. Toujours en raison de l'ambiguïté du mandat de la MROC relativement à ses responsabilités en matière d'aménagement, Fullerton considère que :

« A second consequence of the setting up of RMOC was its polarizing effect on existing rivalries and objectives, notable those between the urban area on the one hand and the outer suburbs and rural townships on the other. The Regional Council provided a natural arena for the display of these differences, which proved in some respects to be fundamental.» (Fullerton 1974 p. 78)

En ce sens, Fullerton décrit un problème inhérent à tous les arrangements métropolitains : celui de la concurrence entre les conceptions divergentes de la municipalité. Puisque les différentes municipalités locales avaient des intérêts discordants fondés sur les préférences de leur électorat, Fullerton avance que plusieurs dossiers étaient sources de discorde au conseil régional. Ainsi, les premières années de la MROC ont été tumultueuses, selon l'analyse de Fullerton, en raison des nombreuses factions qui se sont créées. Cet enjeu a en effet refait surface au cours des années qui ont suivi la publication du rapport. Il a été attribué à l'ambiguïté du mandat de la MROC qui, selon les commissions subséquentes, devait être clarifié pour y inclure la responsabilité d'établir une ligne d'action régionale, notamment en matière d'aménagement.

D'autre part, plusieurs lignes du rapport sont consacrées à l'enjeu de la représentativité du conseil régional. Selon l'auteur, «[the implementation of the RMOC] created a new and powerful force in the Region, directly competitive with the City of Ottawa» (Fullerton 1974 p. 75). Il convient ici de rappeler que la Ville d'Ottawa avait été accordée plus de la moitié des sièges sur le conseil régional et était tout de même sous-représentée. Autrement dit, la ville d'Ottawa détenait quasiment 52 % des sièges (16/31), alors qu'elle comptait plus de 60 % de la population de la région et contribuait près de 72 % à l'assiette fiscale régionale. Fullerton critique le gouvernement provincial d'avoir ignoré la recommandation de Jones (1965) à l'égard de la structure régional:

«[...] for establishing new districts of more or less equal size, and chose instead, admittedly with strong backing from the affected municipalities, to adhere to the old municipal boundaries. This left the City of Ottawa in much too dominant a position [...] the attempt to compensate for it by limiting the City's voting power has only compounded the mistake.» (Fullerton 1974 p. 85)

Il critique de surcroît la position du gouvernement provincial qui,

«with the exception of amalgamation, [...] remained adamant in spite of these well-publicized appeals, stating that no major changes would be considered until ‘the experiment’ had been given a reasonable chance [ten years] to prove itself» (Fullerton 1974 p. 28).

Ainsi, Fullerton considérait que la MROC avait été conçue à la base avec des défauts de conception qui affectaient le système de représentation du conseil régional, des failles qui ont contribué à la création de l'écart représentatif, identifié dans le 3^e chapitre.

Fullerton a effectivement identifié les deux écarts à savoir celui entourant le mandat et celui découlant de la structure représentative et municipale de la MROC et a démontré que ces derniers agissaient mutuellement et en symbiose au détriment des activités de la MROC. En soulignant les défauts de conception de la MROC, Fullerton tentait probablement d'attaquer les caractéristiques fondamentales de l'institution afin d'avancer sa vision de la gouvernance au sein de la région. Toujours est-il que les critiques de Fullerton sont valides dans la mesure où les enjeux cités ont été soulevés à plusieurs reprises dans les commissions écrites au sujet de la MROC.

La coordination et la coopération : La MROC comme ayant les « structures de gouvernance locale les plus complexes du monde » (Fullerton 1974 p.3)

Dans son rapport, Fullerton reconnaît et condamne la carence de mécanismes de coordination et de coopération au sein de la région. Selon l'auteur, les mécanismes existants seraient inadéquats dans la mesure où elles ne favorisaient pas suffisamment la coordination et la coopération entre la MROC et les municipalités locales, la région de l'Outaouais et la CCN.

Relativement à la coordination entre les deux administrations régionales de la RCN, Fullerton considère que les mécanismes de consultation et de coordination en place n'assureraient pas l'harmonisation du développement urbain entre les deux rives. L'auteur n'était manifestement pas satisfait des rencontres mensuelles entre les représentants des deux administrations. Il cite notamment le processus d'élaboration du plan directeur régional de la MROC lors duquel la région de l'Outaouais, situé l'autre côté de la rivière, n'aurait pas été suffisamment consultée. Selon l'auteur, cela représentait une embuche au développement cohérent et intégré de la Capitale nationale, dont le territoire s'étendait sur le côté du Québec selon le gouvernement fédéral. Cette absence de coordination entre les deux rives représente d'ailleurs un élément axial de l'argumentaire de Fullerton, qui avance que « the day-to-day contact at the planning and working level, *within a framework of legislative authority* [sic] »

(Fullerton 1974 p. 87) serait une formule préférable pour assurer la coordination entre les deux rives.

Dans un autre ordre d'idées, la carence de coordination affectait aussi le fonctionnement interne de la MROC selon l'analyse de l'auteur. Lors des entretiens réalisés en vue de la publication du rapport à l'étude, Leo Brule, président du *Ottawa Real Estate Board*, a affirmé que :

« Ever since the Official Plan was announce, it has become quite evident that the lack of co-operation and co-ordination among the Planning Boards within the Region have resulted in duplication of planning efforts [...] The Planning Boards must establish better lines of communications if planning in [sic] a regional basis is to be expedited in the proper manner» (Fullerton 1974 p. 94).

On constate donc que l'enjeu du dédoublement des fonctions qui émane de l'écart ayant trait au mandat de la MROC était de surcroît à la source d'enjeux de coordination au palier municipal. Il est possible qu'en présence d'un mandat explicite accompagné d'une distribution catégorique des responsabilités notamment en matière d'aménagement, la MROC ait été, du moins partiellement, à l'abri des enjeux de coordination soulevés dans le rapport Fullerton.

Les propositions

Contrairement à ce que le titre du rapport Fullerton laisse entendre, la question explorée au sein de ce rapport n'est pas « comment gérer la RCN », mais bien « qui sera responsable de la gestion de la RCN. » N'étant pas en mesure de créer un district fédéral au sein de la RCN, Fullerton a conclu que la région de la Capitale nationale devait être gouvernée selon un modèle de gouvernance locale qui faciliterait la coordination entre les parties prenantes. Particulièrement, il affirme que l'autorité en matière de planification et de réglementation devait être centralisée au sein d'une entité gouvernementale rassemblant des représentants de chaque entité administrative de la région.

La première option proposée, qualifiée par Fullerton de l'approche « band-aid », est la gouvernance du territoire selon l'approche de la coordination par la consultation entre les deux municipalités régionales. Elle représente donc le statu quo accompagné de changements ponctuels « mineurs » d'ordre fonctionnel et structurel. Les affaires municipales resteraient donc entre les mains des provinces et des municipalités régionales, mais de meilleurs mécanismes de coordination seraient mis en place afin d'accorder une place implicite au palier fédéral dans les processus décisionnels. Cette solution n'est pas appuyée par Fullerton qui considère que cette dernière « is not a feasible solution to the Capital's problems, but would rather exacerbate

them » (Fullerton 1974 p. 194). Fullerton n'appui pas « the suggestion [that] has been put forward by those who feel that although the Capital is a company town²⁸, the federal government should have no different role in its affairs than say International Nickel does in Sudbury » (Fullerton 1974 p. 194). Bien qu'il n'explique pas pourquoi ou comment ce type d'arrangement exaspérerait les enjeux de gouvernance de la région, il explique que « a century of history shows that the federal government will no be denied a say in the shaping of the future of its own Capital» (Fullerton 1974 p. 194). Bref, nous pouvons comprendre des citations précédentes que cette option ne convenait pas à l'auteur puisqu'elle n'accorde pas d'autorité au gouvernement fédéral qui, toujours selon l'auteur, a un droit inhérent d'agir sur sa capitale.

La deuxième option avancée par Fullerton est celle de la cité-État. Considérant la RCN comme la « onzième province du Canada »²⁹, cette proposition suppose que le territoire de la RCN soit retiré du territoire des provinces concernées pour former un « federal Capital territory ». La cité-État serait gouvernée par un gouvernement élu par les citoyens de la RCN et ainsi, ne serait pas un district fédéral sous la tutelle du palier fédéral. Cette option semble être prisée par Fullerton, et ce, même en présence des obstacles « formidables » à la formulation et à l'implantation d'une telle réforme.

La troisième option présentée se résume dans la mise en place d'un conseil ou d'un gouvernement supra-régional, c'est-à-dire une administration faïtière composée de représentants des institutions concernées, incluant le palier fédéral. Fullerton considère cette option comme un compromis entre les deux modèles cités ci-dessus. Les administrations locales agiraient sous l'autorité de l'entité gouvernementale supra-régionale, vers laquelle la majorité de leurs pouvoirs seraient transférés. L'institution supra-régionale prendrait la forme d'un gouvernement fort, habilité de plus amples pouvoirs que ceux ayant été accordés aux municipalités régionales.

Il est intéressant de constater que l'auteur n'a pas considéré la mise en place d'une agence de coordination des activités au sein du système courant de gouvernance locale de la RCN. En effet, les options de Fullerton proposent toutes des structures locales consolidées et, à la lumière de ses conclusions, la consolidation apparaît comme la seule solution aux enjeux de gouvernance sur le territoire. Selon une perspective plus élargie de la gouvernance locale, le mandat de la CCN, par exemple, aurait pu être réorienté vers des fonctions de coordination des administrations municipales de la région. Cette perspective n'a jamais été considérée, Fullerton

²⁸ Une ville centrée sur l'activité économique d'une entreprise.

²⁹ L'auteur comptait seul les provinces, sans les territoires.

préférer reproduire les caractéristiques symboliques de la nation au sein de la RCN et des structures qui la gouvernent. La citation suivante résume bien la pensée de Fullerton.

«[...] along similar lines is the idea that the Capital, if it to be a symbol of Canada, should reflect in its government the stresses and strains of federal-provincial-municipal relations that are so typically Canadian. As a nation we have managed to achieve a constitutional balance of forces [...] It is argued that not to recognize this in seeking new forms of government for the Capital would be somehow untrue to the reality of Canadian political life, and a deviation from the natural evolution of the Canadian governmental system» (Fullerton 1974 p. 100)

Évolution législative et séquence des évènements

Manifestement, 1974 fut une année charnière dans la trajectoire institutionnelle d'Ottawa-Carleton. En conjoncture avec le rapport Fullerton, deux plans directeurs ont été publiés : le premier par la MROC et l'autre par la CCN.

Sous la recommandation de Fullerton, le gouvernement canadien a mis sur pied en 1975 le comité mixte sur la région de la Capitale nationale. Le comité était mandaté « d'étudier et faire rapport sur les questions touchant l'aménagement de la région de la Capitale nationale et notamment sur les programmes et opérations de la Commission de la Capitale nationale » (Sénat du Canada 1977). Parmi ces questions, le comité devait étudier la distribution des fonctions et compétences dans la RCN.

À cette occasion, Coolican qui était alors le président de la MROC a soumis un mémoire défendant la raison d'être et l'aptitude de la MROC à combler les responsabilités qui lui avaient été conférées en 1969. La citation suivante est éclairante:

«[The RMOC] is determined to carry out our constitutional responsibility, and to ensure that in our relationship with the Federal government and its agencies, national objectives are not achieved at the expense of local interest and responsibility. [...] The National Capital area must become a model of what we are as a federal urban nation. A living example of how, through cooperative intergovernmental initiative, through our formal and informal organizations and our individual commitments as citizens, we are attempting to achieve sensible and humane solutions to the problems inherent in any complex urban society» (Coolican 1976 p. 6).

Selon Coolican, la solution aux enjeux de gouvernance dans la RCN n'était pas la mise en place de nouvelles structures ou encore la consolidation additionnelle des fonctions et des

compétences dans la région. La solution résidait dans la coopération des trois paliers gouvernementaux sur des initiatives précises, facilitées par la présence d'agences et de partenariat au sein de domaines spécifiques. En ce sens, Coolican prônait la première option présentée par Fullerton, c'est-à-dire le statu quo accompagné de la création de meilleurs mécanismes pour faciliter la coordination des activités de chaque institution de la région.

Le comité a laissé peu de traces relativement à son processus de délibérations et ses conclusions. Cependant, il est probable que ces dernières aient mené aux nombreuses refontes de la *Loi sur la Commission de la Capitale nationale*, dont celle de 1988 qui a limité les pouvoirs en matière d'aménagement de l'agence fédérale. Suite à l'adoption de la nouvelle loi, les pouvoirs d'expropriation de l'organisme fédéral ont été retirés ainsi que son autorité en matière d'aménagement (Canada 1988). En dernière analyse, c'est la première option de Fullerton qui aura prévalu, consolidant ainsi les affaires municipales de la région comme compétence provinciale.

Ajuster pour mieux régner : les études du groupe HJL sur le fonctionnement organisationnel interne de la MROC (1982)

Introduction et rappel de la structure administrative de la MROC

La prochaine section fera l'analyse d'un rapport produit par le groupe Hickling-Johnston Limited (ci-après HJL) portant sur la gestion et l'organisation interne de la MROC. Comme expliqué précédemment, les changements d'ordre organisationnel sont ceux qui affectent les structures et les fonctions du système-conseil-comité en place. Bien que les provinces puissent mettre en place ce type de réforme, les administrations municipales en tant que telles peuvent elles aussi agir sur leur organisation interne. Nous considérons qu'il est pertinent de s'attarder sur cette dimension des institutions administratives locales puisque la structure interne de gouvernance d'une municipalité peut influencer, d'une part, comment les représentants élus et les fonctionnaires municipaux accomplissent leur rôle et, d'autre part, la manière dont ces deux groupes interagissent.

La structure administrative initiale et toujours en place au moment du dépôt du rapport était celle de la gestion par conseil-comité exécutif. L'acte de création de la MROC permettait la mise en place d'un comité exécutif présidé par le président régional, donc prévoyait de surcroît la mise en place d'un Président régional ayant des responsabilités supplémentaires, mais qui ne devaient pas se prétendre au-dessus de ses collègues élus. Mise à part ces dispositions, la MROC était libre d'instaurer des changements si elle le souhaitait afin d'améliorer le fonctionnement interne de l'institution, donc aussi la gestion des affaires municipales de la région.

L'étude

En février 1982, l'équipe Hickling-Johnston Limited (HJL) a été sélectionnée par la MROC pour entreprendre une étude générale de la gestion de l'administration régionale. Plus particulièrement, HJL a reçu le mandat suivant:

«To develop recommendations for Council itself, to help its members be more effective and responsible municipal leaders, to work with both regional Council and staff on the relationships between them, making both more effective; to develop proposals with respect to the structure and processes of the key departments, both line and staff, so that

they can be more efficient and effective; to provide guidance to Council on the provision of information for objective setting, program management, priority setting and cost control» (HJL 1982 p. VI).

L'étude a été divisée en deux parties. La première se penche sur l'interface de l'institution, c'est-à-dire sur les interactions entre les élus, le conseil, les comités et les fonctionnaires municipaux. La deuxième partie aborde les enjeux spécifiques au sujet des responsabilités départementales. Les données ont été cueillies par l'entremise de questionnaires envoyés à 161 employés de la MROC, desquels 153 ont été retournés. Deux questionnaires ont été formulés, le premier destiné aux gestionnaires-cadres et le deuxième aux gestionnaires ainsi qu'aux superviseurs. Plusieurs sujets ont été abordés au sein des questionnaires extensifs, tels que la structure départementale, les mécanismes de communication au sein de l'organisme (reporting relations), l'imputabilité et la fourniture des services municipaux. Le rapport a été déposé en août 1982, suite à de nombreuses rencontres avec, notamment, les conseillers régionaux, le conseil exécutif et le comité d'organisation.

Conclusions et recommandations

De manière générale, les consultants du groupe HJL étaient satisfaits de la performance de la MROC dans la mesure où l'institution arrivait à combler ses fonctions adéquatement : «The MROC must be viewed as an increasingly mature and, at an overall level, well-managed organization. Morale among staff is on the whole good; employees believe they are adequately rewarded for their services» (HJL 1982 p. 8). La structure administrative est, elle aussi, convenable selon l'étude, indiquant que celle-ci était relativement claire et intelligible (HJL 1982). Ils ont toutefois déterré des enjeux considérables ayant trait au mandat de la MROC, aux relations entre les représentants élus et les fonctionnaires municipaux ainsi qu'au sein de la structure et des mécanismes de prises de décisions ce qui inclut le rôle et le fonctionnement des comités permanents, le processus budgétaire et des relations interdépartementales.

Absence d'identité régionale et de vision d'ensemble

L'étude réalisée par HJL révèle que la MROC n'avait toujours pas de mandat général clairement défini. En absence d'un tel mandat, la formulation et l'exécution de politiques régionales étaient difficiles. Jumelés à l'esprit de clocher inhérent au conseil régional, les conseillers régionaux

avaient tendance à considérer l'institution de la MROC « as 'they' rather than 'we' » dans la mesure où la loyauté des représentants régionaux était d'abord à leur municipalité locale (HJL 1982 p. 8). Dans ce contexte, les municipalités locales n'arrivaient pas à définir une vision collective régionale en l'absence notamment d'un mandat général pour l'institution régionale. Dans ce contexte, l'appareil régional avait tendance à travailler en silo ce qui gênait la gestion des fonctions qui transcendaient les départements municipaux. La citation suivante est éclairante: «MROC is an organization without a broad collective statement of its purpose. The reason for the region's existence is rather found in a set of discrete mandates in specific areas such as urban planning, roads, works, etc.» (HJL 1982 p. 10).

L'absence d'un mandat ou d'une raison d'être clairement définie était à la source d'importants enjeux décisionnels, notamment le processus budgétaire. Dans la mesure où les conseillers n'étaient pas certains des limites de l'implication de l'appareil régional, il était difficile d'identifier les priorités et les sources de dépenses régionales. Ce malaise était particulièrement remarquable lorsqu'il s'agissait de domaines qui ne faisaient pas explicitement partie du mandat de la MROC tel que défini par la loi de 1968.

Dans un même ordre d'idées, le rapport révèle que l'absence d'un mandat clair pour la MROC gênait, à l'époque, la création d'une identité régionale et d'une vision d'ensemble pour la région. Cette situation a été empirée par le modèle « fédéraliste » du conseil régional qui, en l'absence de ce mandat clair, favorisait intrinsèquement l'esprit de clocher. Cela permettait aux conseillers régionaux d'interpréter la raison d'être et le mandat de la MROC selon leurs intérêts ainsi que ceux de leur municipalité. Il convient de rappeler que les municipalités locales agglomérées au sein de la MROC avaient jusqu'alors vécu des trajectoires institutionnelles séparées qui ont influencé leur compréhension du rôle de l'administration régionale. La citation suivante tirée de l'analyse du groupe HJL est éclairante à cet effet :

« This lack of agreement on a common statement of mission or purpose for the regional government as a whole reflects the different political persuasions of different Councillors. Some Councillors are included to the view that 'small is beautiful' and are suspicious of any step which might be seen to grant more power to the regional government [...] Other Councillors are prepared to see some greater concentration of authority and influence within the administrative structure of the regional government» (HJL 1982 p. 11).

D'un côté, se trouvaient les tenants de l'idéologie *small is beautiful* qui considéraient qu'une administration régionale forte serait en concurrence avec les administrations locales et entraînerait l'affaiblissement l'autorité locale. D'un autre côté, certains conseillers auraient

préférée concentrer l'autorité au sein du palier régional, «as they feel that this would help them to 'get a handle' on the administration in a way that is difficult in the context of the current decentralized mode of operation» (HJL 1982 p. 11). La concurrence entre ces deux courants de pensée a compliqué davantage les processus décisionnels puisque les élus interprétaient le mandat de l'institution selon leur conception du rôle de la MROC dans les affaires de la région.

Le groupe HJL a donc identifié l'un des écarts identifiés précédemment : celui ayant trait au mandat de la MROC. L'écart qui a été créé en raison d'un compromis politique a permis aux représentants régionaux d'interpréter la raison d'être de l'institution selon les intérêts de leurs municipalités locales, leur conception du rôle de la MROC et leur penchant politique. Ceci eut une influence certaine sur les actions de la MROC, sur l'allocation des ressources et sur les processus de formulation de politiques régionales car le mandat de la MROC était constamment réinterprétés par les membres du conseil régional. En ce sens, il est possible de comprendre pourquoi une ligne d'action ou encore une « vision » cohérente commune n'a pas pu être formulée au cours des premières années de la MROC. Les actions de la MROC dépendaient des individus qui formaient le conseil et non d'un mandat clairement défini et prescrit par la province.

Les comités permanents et le comité de gestion

À la lumière des commentaires récoltés, les consultants ont constaté que les questions et dossiers soulevés lors des rencontres de comités étaient souvent triviaux, centrés sur les intérêts des localités. Les discussions et débats ayant lieu lors des rencontres de ces comités ne faisaient qu'effleurer la surface des enjeux régionaux ce qui, par conséquent, affectait leur productivité et l'efficacité même de l'institution.

Le groupe HJL a constaté que la MROC ne démontrait pas de compétence de chef de file en matière d'orientation politique en raison notamment de l'absence d'une vision d'ensemble, mais aussi car les comités axaient leurs efforts sur des dossiers d'intérêt local. La plupart du temps, les conseillers avançaient des dossiers « locaux » devant le comité régional sans démontrer en quoi ils affecteraient la région de manière globale. Les membres des comités, qui étaient composés d'élus, s'informaient peu sur les dossiers en question, pour des raisons qui seront expliquées dans une prochaine section. Ainsi, le conseiller s'étant premièrement intéressé au dossier était généralement le mieux informé, facilitant l'atteinte de son objectif initial puisqu'il était considéré comme l'expert sur la question même si sa version des faits était biaisée (HJL 1982). La carence de direction politique au sein de l'appareil régional prenait donc sa source au sein des comités. Faute d'entretenir des discussions riches et

profondes, les élus n'arrivaient pas à formuler et implémenter de véritables orientations régionales, établies dans la longue durée et fondées sur la recherche et les discussions parmi leurs pairs.

Le groupe HJL souhaitait conférer un rôle politique aux comités permanents en recommandant que trois comités (aménagement, santé et bien-être social, transport et travaux publics) soient désignés comme des comités de politique³⁰ au conseil. Cette recommandation aurait été soulevée comme mesure palliative au manque de direction politique exercé au niveau du conseil exécutif. En dotant les comités permanents d'un double rôle — c'est-à-dire un rôle consultatif stratégique et de supervision des opérations des départements pertinents — et de plus amples pouvoirs, les consultants proposaient l'introduction de caractéristiques d'un système de gouvernance régionale par comités permanents. L'implantation d'une telle structure aurait amélioré les processus décisionnels dans la mesure où les comités sont responsables de faire le tri des idées et des détails relatifs à un enjeu quelconque avant de se présenter devant le conseil. Cette méthode éviterait les délibérations interminables recensées par le groupe HJL lors des réunions du conseil.

À la lumière des commentaires des consultants du groupe HJL à l'égard de l'absence d'une vision commune pour la région, il est possible d'avancer que le comité exécutif de la MROC manquait de cohésion et de vision claire en raison d'un mandat mal défini. À ce sujet, il est intéressant de constater que l'administration de Metro Toronto souffrait des mêmes maux³¹, ce qui porte à croire que toutes les municipalités régionales de la province avaient cet écart en commun : l'absence d'un mandat précis.

Pour assurer la coordination entre les départements et les comités traitant d'enjeux et de questions qui transcendent plusieurs juridictions, le groupe HJL recommande de surcroît la création d'un comité de gestion composé des têtes de tous les départements. Globalement, la création d'un tel comité faciliterait le partage de l'information et des idées qui, à la lecture du rapport, était vraisemblablement une dimension des activités d'un conseil régional qui devait être améliorée.

³⁰ Accorder à ces comités un rôle politique au sein de leur domaine afin qu'ils soient responsables : de déterminer les priorités politiques, d'assurer la coordination et la formulation de politiques, fournir des directions et des clarifications à la fonction publique municipale, superviser les activités et l'implantation des projets et des programmes départementaux, de consulter avec les citoyens sur les questions ayant trait au comité en question.

³¹ Pour en savoir plus sur cette étude, voir Tindal et coll. [1979] 2012.

Processus budgétaire

Le processus budgétaire était un enjeu de taille au sein de la MROC à l'époque de l'étude, soit en 1982. Celle-ci révèle que plus de 60 % des 153 répondants croyaient que l'approche de la MROC en matière budgétaire devait être améliorée. Selon l'étude, le processus était complexe et portait à confusion. Il représentait de surcroît la source d'une grande frustration partagée par les élus. En raison de la complexité du processus et des enjeux soulevés au sein des dernières sous-sections, notamment l'absence d'une vision régionale partagée et les faiblesses de l'institution en matière de conception et mise en œuvre de politiques régionales, l'exercice se résumait la plupart du temps à la projection des dépenses de l'année courante vers l'année subséquente. Il existait donc peu d'occasions convenables à l'introduction de nouveautés ou pour la modification de parcours dans l'atteinte des politiques, ce qui donnait peu de place à l'innovation politique. Selon les auteurs, l'inefficacité du processus aurait incité les conseillers à adopter une perspective myope et pointilleuse découlant d'un sentiment de frustration, au lieu de traiter le budget comme outil élémentaire à la mise en place de politiques urbaines.

Relations entre le conseil et les fonctionnaires régionaux

Plusieurs pages du rapport réalisé par HJL ont été consacrées à la relation parfois tendue entre les membres du conseil et les fonctionnaires régionaux. Le rapport du groupe HJL révèle que la « professionnalisation » de la MROC ne s'est pas réalisée sans tension et difficulté du rôle de chacun. Les conseillers régionaux, d'une part, avaient généralement l'impression de n'avoir aucun contrôle sur l'appareil administratif de la région et ressentaient une certaine distance entre eux et les employés. Plusieurs conseillers ont même admis ne pas bien connaître les programmes gérés par la région. D'autre part, certains conseillers régionaux avaient tendance à perdre de vue les conséquences plus vastes des questions soulevées.

Point important soulevé dans le rapport, la communication au sein de la MROC représentait un enjeu de taille puisque « in most regions ... council members tend to accord their first priority to their local municipalities » (HJL 1982 p. 9). Ainsi, les élus avaient tendance à passer plus de temps au sein de leur administration locale et, de cette manière, mieux connaître les employés locaux ainsi que leur rôle et leurs méthodes de travail. L'absence de proximité entre les conseillers et fonctionnaires régionaux a soulevé certains enjeux relatifs aux processus de prise de décision. L'étude révèle que « a significant number of Council members interviewed expressed the view that reports were sometimes one-sided and/or that they did not set forth the merits of alternative courses of action clearly enough » (HJL 1982 p. 14). Ainsi, la communication

écrite était mise de l'avant comme méthode à privilégier afin d'assurer la transmission de l'information entre fonctionnaires et élus.

Finalement, les consultants ont constaté que les conseillers régionaux « are not willing to invest much time or effort in the briefing process » (HJL 1982 p. 15). Ainsi, ils avaient tendance à exiger des rapports plus ou moins longs, nécessitant des résumés dans le cas des premiers et, la plupart du temps, des notes supplémentaires dans le cas des derniers. Les chercheurs ont conclu « [...] that the behaviour of specific Council members sometimes discourages staff from putting forth their best efforts » (HJL 1982 p. 17). La citation suivante démontre que les conseillers n'étaient pas nécessairement conscients du temps et des ressources mobilisées pour accomplir les tâches exigées.

«Staff members also referred to the occasional practice of Councillors to ask extensive studies and reports be prepared, and then to forget why they had asked for these reports when the work was finally completed» (HJL 1982 p. 17).

De plus, les conseillers régionaux étaient réticents à l'idée de déléguer une part de leurs responsabilités plus technique aux fonctionnaires, ce qui faisait en sorte que les fonctionnaires devaient rédiger plusieurs comptes rendus pour les membres du conseil. À la lumière de cette analyse, il est possible de conclure que des tensions existaient bel et bien entre les conseillers régionaux, lesquelles devaient refléter et faire valoir les préférences de leur électorat, et les professionnels, qui de leur côté détenaient les connaissances et l'expertise de leur domaine.

Absence de ressources de travail convenables

Finalement, les consultants ont constaté que les élus n'avaient toujours pas à leur disposition les ressources nécessaires à leurs fonctions régionales. L'absence de telles ressources, comme un espace de travail et du personnel de soutien, contribuait selon les chercheurs au fait que les conseillers avaient tendance à passer plus de temps au sein de l'institution locale, contribuant au sentiment de « distance » parmi eux et les fonctionnaires régionaux. Les consultants ont insisté sur cette considération puisque selon eux, la communication informelle contribue considérablement au bon fonctionnement de tout organisme. Toujours selon les auteurs du rapport, plusieurs dimensions de ce qui s'effectue au sein de l'institution régionale se discutent d'abord dans les corridors, au diner ou encore accompagnés d'un verre après les heures de travail. Sans ressources capables d'inciter les conseillers régionaux à voir à leurs responsabilités régionales en dehors des rencontres du conseil, les conseillers n'étaient pas en mesure de cultiver des relations profondes avec les employés de la MROC.

Ainsi, dans l'optique d'encourager les conseillers régionaux à passer plus de temps à la MROC, le groupe HJL recommande la mise sur pied d'une étude sur les bureaux et les ressources mises à la disposition des conseillers pour accomplir leurs tâches régionales. Cette études devait être réalisée avec cet objectif d'accroître la disponibilité des ressources des élus régionaux, leur permettant de cultiver davantage leurs relations avec les fonctionnaires régionaux.

Réponse de la MROC

La MROC a appuyé la majorité des recommandations du groupe HJL à l'exception de celles concernant l'introduction d'un directeur administratif (recommandation #12 et #14) et d'une sous-recommandation à l'égard des pouvoirs du nouveau comité de vérification. Ainsi, le conseil régional a adopté les recommandations au regard des comités permanents, du comité de gestion, de l'étude des ressources et services mis à la disposition des conseillers régionaux ainsi qu'au rôle du président régional. En dépit de ceci, les recommandations n'ont pas toutes été implantées ou mises en œuvre. Il en est ainsi de celle concernant les ressources de travail de représentants régionaux. Ce dernier enjeu a d'ailleurs été repris par les commissions subséquentes.

Analyse du chapitre 4 : Des changements timides, mais considérables en absence d'un cadre incitateur

La période qui s'étend entre 1975 et 1982 est marquée par la consolidation des structures et une remise en question du mandat (ou l'absence d'un mandat) de la MROC. Sans compter les quelques réformes modestes ayant trait à la structure de représentation et à l'organisation du territoire, cette période en est une de stabilité institutionnelle. Par conséquent, les tensions engendrées par l'écart créé lors de la première période à l'étude n'ont pas été sérieusement atténuées ou rectifiées. Toutefois, en dépit de la timidité des changements apportés, les années 1975-1982 ont tout de même contribué à l'évolution des mentalités par l'entremise des rapports et études réalisées sur la MROC lesquelles préconisent tous une certaine consolidation du territoire et/ou des fonctions au sein de la région. C'est une période où la consolidation institutionnelle de la région a été mise de l'avant à la lumière des défis causés par la fragmentation institutionnelle et politique.

Des causes génératrices en absence d'un cadre incitateur

Le premier processus présenté dans ce chapitre témoigne du changement qui n'a pas pu être mis en place en raison de l'absence d'un cadre incitateur au palier provincial et fédéral. Après les changements structureaux de 1974, la province a démontré peu d'intérêt envers la MROC et les réformes municipales de manière générale³². Les pages qui suivent aborderont un car où une cause génératrice³³ était présente en l'absence d'un cadre incitateur³⁴.

Cadre défavorable: une institution qui dérange

Lorsque Fullerton a publié son rapport en 1974, le contexte institutionnel n'était pas du tout propice à la mise en place de sa vision de la structure de gouvernance de la Région de la capitale nationale (ci-après RCN). Le moment de fluidité ayant permis la création de la MROC était, au moment de la publication du rapport Fullerton, achevé. Les structures à l'étude n'étaient

³² Par exemple, un programme dédié à la restructuration des comtés (*County Restructuring Program*) qui avait été annoncé en 1974 n'a jamais été mis sur pied. Voir Tindal et coll. [1979] 2012.

³³ Voir page 29-30 de cette recherche pour la définition de causes génératrices et cadre incitatif

³⁴ Voir page 29-30 de cette recherche pour la définition de causes génératrices et cadre incitatif

plus sensibles à l'avènement d'une cause génératrice, les conditions institutionnelles de l'époque peuvent donc être considéré comme étant non-permissive à la mise en place des mesures qui auraient facilité la participation du gouvernement fédéral dans la gouvernance de la région.

D'abord, le statu quo n'était pas contesté. Peu ont explicité ou même réclamé des changements, ce qui a entravé la mise en place de ce type de réforme du palier municipal dans la RCN. D'une part, les rapports écrits à ce sujet démontrent que les résidents de la région d'Ottawa-Carleton souhaitaient majoritairement que leur municipalité soit gouvernée comme les autres municipalités canadiennes (Mayo 1976³⁵). D'autre part, les représentants locaux, régionaux et provinciaux ne voulaient pas modifier la structure de gouvernance locale de manière à ce qu'elle permette l'implication du gouvernement fédéral. Il n'y avait donc aucun mouvement populaire ou politique, mis à part le palier fédéral, qui aurait justifié que le statu quo soit modifié. Pour ajouter à ceci, les paliers ayant l'autorité pour mettre en place les changements proposés par Fullerton ne semblaient pas avoir intérêt à légiférer de tels changements, puisqu'ils risqueraient de compromettre les intérêts politiques du parti au pouvoir. Ceci, car, afin d'implanter les recommandations du rapport Fullerton, le palier fédéral aurait été dans l'obligation d'empiéter sur les compétences des provinces ou d'annexer une partie du territoire des deux provinces en question. Par conséquent, des réformes constitutionnelles auraient été nécessaires pour mettre en place les recommandations de Fullerton tout en respectant la distribution législative des compétences. Par ailleurs, en 1974, les tensions entre le Canada et le Québec s'accroissaient, alors que le Québec comportait une partie de la RCN. En effet, quelques mois après la publication du rapport Fullerton, le Parti libéral du Canada était élu au pouvoir pour un troisième mandat. Au cours de ce mandat, Trudeau s'est beaucoup intéressé à la question institutionnelle (Couturier 1999). Dans ce contexte, il est possible de conclure que le palier fédéral ne souhaitait pas corser la situation en annexant une partie du territoire québécois ou en retirant ainsi ses responsabilités en matière d'aménagement et d'administration municipale sur une partie de son territoire.

Dans un autre ordre d'idée, il est pertinent de s'attarder à la séquence des actions de la CCN et de la MROC en 1974 pour comprendre la tournure des événements. Le rapport Fullerton a été publié en mai 1974, quelques mois après les dernières réformes imposées à la MROC. Bien que le rapport ait souligné quelques tensions importantes qui ont bel et bien été présentes au sein de la MROC, les structures étaient trop récentes pour que ces tensions soient

³⁵ Ensuite confirmé dans les rapports Kirby 1992 et Bartlett 1988.

source de changement, particulièrement les changements proposés par Fullerton. La MROC nouvellement créée souhaitait manifestement défendre son autorité sur son territoire ainsi que sa raison d'être, et ce, particulièrement en matière d'aménagement. La citation suivante écrite par Dennis Coolican, président régional de la MROC à l'époque, résume bien la réception du rapport Fullerton à la MROC : « With the advent of Regional Government in Ottawa-Carleton, we have seen the rise of a strong federated municipal structure that had both the legislative authority and the resources to competently discharge its obligations » (Coolican 1976 p. 5).

La CCN réclamait d'abord et avant tout une place au sein des processus délibératifs concernant l'aménagement et le développement du territoire³⁶, une compétence qui avait été explicitement octroyée à la MROC. Le rapport Fullerton a d'ailleurs été publié la même année que le Plan conceptuel de la CCN, ce qui eu possiblement l'effet d'un coup de force à l'endroit de la MROC. Les tensions ont été exacerbées par le fait que le Plan conceptuel réalisé par la CCN présentait une vision tout à fait contraire à celle développée par la MROC (CCN 1974). Il est donc possible de conclure que la CCN n'a pas collaboré avec la MROC pour la réalisation de ce document qui a toutes les caractéristiques d'une esquisse de plan directeur.

Ce faisant, nous concluons donc que les conditions n'étaient pas permissives aux changements proposés par Fullerton. Ces changements auraient exigé d'autres types de réformes qui, à l'époque, n'étaient pas politiquement viables, notamment au niveau fédéral. La fin ne justifiait pas les moyens, car la population et les décideurs ontariens étaient satisfaits du statu quo. Pour reprendre les mots de Fullerton : «in a country which has been experiencing federal-provincial battles for decades, do we need another such issue to divide us?» (Fullerton 1970 pp. 2–3). Le gouvernement du Canada a manifestement répondu par la négative.

Une cause génératrice axée sur les vulnérabilités

Le rapport Fullerton se fait critique à l'égard des structures de gouvernance locale dans la région. Cette section explorera très brièvement ses critiques au sujet de la MROC, de la province et des mécanismes de coordination en place dans la région.

S'il était possible d'analyser le rapport Fullerton comme cause génératrice, ce dernier incarne manifestement une cause génératrice qui s'attaque aux vulnérabilités du système en place³⁷. Le rapport attaque les structures de la MROC dans l'optique de les altérer. Ses critiques

³⁶ Voir par exemple CCN. 1974. *La Capitale de demain : Concept d'aménagement régional proposé par la Commission de la Capitale Nationale*, Ottawa : Presses de la Commission de la Capitale Nationale, 89 p..

³⁷ Voir page 30 de ce mémoire pour les différents types de causes génératrices.

représentaient des enjeux réels, des failles institutionnelles qui, bien qu'elles aient probablement été exagérées au sein du rapport, contribuaient à la vulnérabilité structurelle de la MROC. Toutefois, les changements nécessaires à la mise en place des recommandations de Fullerton exigeaient des réformes trop importantes qui auraient nécessité un consensus parmi toutes les parties prenantes. En absence du support de la communauté ou des représentants élus, les recommandations du rapport Fullerton ne risquaient pas d'être implantées. Le rapport Fullerton toutefois être considéré de cause génératrice dans la mesure où il a incité le gouvernement canadien à former un comité mixte spécial sur la question de la CCN et de la RCN et qui a siégé à la fin des années 1970. Ce comité a débouché sur la refonte de la Loi sur la Commission de la Capitale nationale, en 1988, qui retira à la commission certains pouvoirs et responsabilités, dont ceux relatifs à l'aménagement du territoire dans la RCN.

Tableau 4.1 : Type de changement — Saga Fullerton

		Causes génératives	
		Absent	Présent
Conditions permissives	Présents	Aucun changement (opportunité ratée)	Changement ponctuel
	Absent	Aucun changement	<u>Changement graduel</u>

Source : (Auteure, 2017) selon Mahoney 2010

La saga Fullerton illustre les enjeux qui découlent du chevauchement des juridictions dans le contexte juridique canadien. Elle aura aussi participé à la mutation de la raison d'être de la CCN qui a perdu ses pouvoirs en matière d'aménagement avec la refonte de la *Loi sur la Commission de la capitale nationale* de 1988. Entre-temps, la CCN a compris qu'elle n'arriverait pas mettre en œuvre de grandes projets d'aménagement en dehors de ses propriétés sans l'aide des municipalités d'Ottawa-Carleton, limitant ainsi ses ambitions, mais pas la production de « Plans conceptuels » biennales qui sont d'ailleurs toujours rédigés de nos jours par la CCN.

En dernière analyse, le questionnement provoqué par le rapport Fullerton aura été nécessaire dans le processus de clarification des fonctions en matière d'aménagement et d'urbanisme dans la région de la Capitale nationale. Les tensions qui existaient alors entre les

deux institutions prenaient source au sein de considérations juridictionnelles. Cependant, en raison de l'arrangement institutionnel unique à la région d'Ottawa, elles étaient aussi fonctionnelles. Cette remise en question aura clarifié la distribution des fonctions d'urbanisme et d'aménagement entre les paliers gouvernementaux et représente un précédent important en ce qui a trait à l'implication du fédéral au sein des compétences dites « urbaines ». En effet, c'est au moyen de ce processus que les municipalités d'Ottawa-Carleton sont devenues des exemples de villes ayant un statut de capitale et gouverné par les mêmes lois que ses homologues.

Absence d'un cadre incitateur: un désintérêt provincial à l'égard des affaires municipales?

Nous avons brièvement indiqué précédemment qu'après 1974, le palier provincial a été réticent à l'idée de proposer davantage de réformes municipales. En effet, dès 1974, la défaveur du public à l'égard des réformes municipales se faisait évidente ce qui affectait nécessairement les intérêts politiques du Parti conservateur qui avait été au pouvoir en Ontario depuis 1943 (Tindal et coll. [1979] 2012; Graham et coll. 2001). Au cours des années qui ont suivi la création et la mise en place des administrations régionales à travers la province, le règne des conservateurs devint de moins en moins certain. Certains croient d'ailleurs que la réforme des années 1960 auraient engendré la perte du pouvoir du Parti conservateur (Graham et coll. 2001). Pour ajouter à ceci, l'Ontario n'avait plus les moyens financiers d'autrefois, ceux qui avaient permis le déploiement d'un réseau d'institutions régionales à travers la province. La province n'a pas été épargnée par les conséquences du ralentissement économique vécu partout au pays durant les années 1970 (Graham et coll. 2001), une conjoncture ayant certainement dissuadé davantage la mise en place de grandes réformes coûteuses. En effet, la province, qui s'était engagée à restructurer les comtés ruraux par l'entremise du *County Restructuring Program*, n'a pas entrepris les actions recommandées ou quelconques autres actions en ce sens (Tindal et coll. [1979] 2012), ce qui porte à croire que ce type d'exercice ne figurait pas sur la liste de priorités de la province. La province s'est d'ailleurs opposée à quasiment toutes les demandes de réforme importante faite par le palier local (Tindal et coll. [1979] 2012) jusqu'en 1985 lorsque le Parti libéral de l'Ontario est entré au pouvoir (Mellon 1993). Manifestement, le temps des grandes réformes municipales était révolu, donnant lieu à une époque marquée par le désintérêt provincial à l'égard des affaires municipales.

La saga Fullerton accompagnée de la diffusion concomitante des plans directeurs pour la région incarne une tension entre les structures du passé et celles nouvellement mises en place. La refonte de la Loi sur la CCN de 1988 représente un ajustement considérable puisqu'elle vient clarifier la distribution de l'autorité et des fonctions en faveur de la nouvelle structure, c'est-à-dire la MROC.

Tableau 4.3 : Mode de changement — Rapport Fullerton (1974)

		Caractéristiques de l'institution	
		Faible pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements	Fort pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements
Caractéristiques du contexte politique	Fortes possibilités de veto	Adjonction	Dérive
	Faibles possibilités de veto	<u>Déplacement</u>	Conversion

Source : (Auteure 2017) selon Mahoney et Thelen 2010 et Iurcisin 2011

En absence d'un cadre incitateur, Fullerton n'a pas réussi à défendre la place du gouvernement fédéral dans le système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton. En ce sens, le rapport Fullerton n'a pas eu d'impact immédiat sur les structures ou les activités de la MROC. En revanche, elle marque le début du déclin de la CCN en matière d'aménagement dans la RCN. La saga Fullerton a donc été plus influente dans la trajectoire institutionnelle de la CCN. Nous souhaitons tout de même théoriser sur le mode de changement qui a été provoqué par la cause génératrice en question puisqu'à notre avis, elle est pertinente à la thèse de cette étude.

Considérant la CCN comme une institution propre et non comme l'extension du palier fédéral, le mode de changement qui a été initié par la saga Fullerton nous apparaît être le remplacement. Confrontée à de faibles possibilités de veto et de faibles niveaux de discrétion dans l'interprétation et la mise en place des institutions régionales de part et d'autre de la rivière des Outaouais, la CCN a vécu un remplacement graduel. Ce remplacement a été confirmé en 1988 avec la refonte de la Loi sur la Commission de la Capitale nationale. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, la CCN a perdu ses pouvoirs d'expropriation et ses compétences en matière d'aménagement dans la région (Canada 1988). Ceci étant dit, entre 1975 et 1988, la CCN n'a pas abandonné ses tentatives d'exercer son influence dans la région. En effet, au cours de cette période, la CCN a publié plus de dix documents et a contribué de manière importante à la création de données statistiques et scientifiques sur la région. Avec l'entrée en scène de nouvelles institutions en concurrence directe avec la CCN et qui détenaient davantage de légitimité d'action, la CCN a tranquillement été remplacée par le nouvel ensemble d'institutions.

La dimension organisationnelle : les administrations municipales sont elles strictement des « créatures des provinces »?

Au cœur d'une période peu propice au changement, la MROC a réalisé des changements importants au sein de sa structure organisationnelle. L'étude du groupe HJL et ses suites démontrent que les municipalités ne sont pas complètement à la merci des provinces. Alors que les processus examinés précédemment ont tendance à démontrer que seule la province peut instaurer le changement, l'expérience HJL démontre que ceci n'est pas toujours le cas. L'expérience illustre que des mesures d'ordre organisationnel peuvent être implantées par l'institution, donc elles ne doivent pas obligatoirement venir du haut. Le rapport et les suites de ce dernier démontrent que les représentants de la MROC bénéficient d'une certaine autonomie leur permettant d'innover dans la dimension organisationnelle. En effet, les paramètres relativement vagues de la province, par rapport à la dimension organisationnelle des institutions régionales, permettent à ces dernières d'être ajustées, voire repensées selon les besoins de l'heure.

Ayant constaté la carence d'orientation politique au sein de la MROC, le groupe HJL a proposé des recommandations qui ont investi les comités permanents d'un plus grand rôle politique. En transférant une part de l'orientation politique vers les comités permanents, en leur octroyant notamment la possibilité de nommer des sous-comités, le groupe HJL souhaitait

mieux distribuer le fardeau politique entre le conseil exécutif, lequel était principalement responsable des grandes décisions, et les comités permanent, qui devaient soumettre des recommandations éclairées au conseil régional. Ceci, dans l'optique d'expédier leurs réunions lors desquels les mesures, projets et programmes pourraient être approuvés au lieu d'être débattu. Grâce à ce cadre, le conseil exécutif a pu se concentrer sur l'élaboration d'une mission et d'une vision d'ensemble et voir à la cohérence des décisions du conseil selon ces dernières.

Puis, le constat que les conseillers n'avaient pas des ressources de travail convenable à leur disposition est crucial à l'évolution de la MROC dans le contexte de cette recherche. Selon les rapports précédents ainsi que celui du groupe HJL, la MROC était vraisemblablement considérée comme une entité secondaire au sein du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton. Les élus avaient à leur disposition des ressources convenables pour les supporter dans leurs travaux locaux, comme un bureau et du personnel de soutien, alors qu'ils n'avaient pas accès à ces ressources pour accomplir leur mandat au niveau régional. Les représentants élus, pour une panoplie de raisons qui sont pour la plupart restées inédites, avaient intérêt à ne pas encourager l'expansion de l'institution régionale (Graham et coll. 2001). Toutefois, les ressources citées ci-dessus sont fondamentales au fonctionnement d'une institution administrative. En l'absence de ces ressources, les élus se trouvaient dans l'obligation d'exécuter leurs responsabilités avec les ressources de leur institution locale, garantissant en quelque sorte la suprématie, du moins symbolique, du palier local au sein du système de gouvernance.

Certes, les changements d'ordre organisationnel n'ont pas autant d'impact que d'autres types de changement. Toutefois, pour reprendre l'idée de départ de la section en question, la structure interne d'une institution municipale influence la nature des interactions entre les conseillers élus et les fonctionnaires municipaux, ainsi que la manière dont ils interagissent. En fin de compte, c'est la dimension organisationnelle qui dicte l'efficacité des structures administratives et la fluidité des interactions entre les représentants élus, les fonctionnaires municipaux et le public. De plus, le processus de formulation des mesures proposées par le groupe HJL a duré en tout moins de deux ans. L'exercice démontre que les processus de changement qui ont lieu à l'interne prennent beaucoup moins de temps que ceux réalisés en collaboration avec le palier provincial et qui nécessitent des interactions fréquentes qui peuvent s'éterniser. En guise de conclusion, les recommandations implantées du groupe HJL représentent selon nous les changements — quoique graduels — les plus importants de la période étudiée dans ce chapitre. Il est toutefois important de mentionner que la MROC n'était

pas tenue de mettre en place les changements recommandés par le groupe HJL, à la différence de ceux imposés par la province.

Influence de l'École des réformes et confirmation de la présence de l'esprit de clocher

Comme le démontre l'étude réalisée par Hickling-Johnston Limited, l'esprit de clocher perpétué par la structure représentative de la MROC a eu un impact considérable sur l'évolution de l'institution régionale. Selon notre analyse, cette structure aurait fait en sorte qu'il était particulièrement difficile de discuter de l'avenir à l'échelle régionale. Ceci, dans un contexte où les représentants régionaux étaient d'abord et avant tout les représentants de leur localité et que ces dernières avaient vraisemblablement toutes une vision différente de leur développement avenir. D'une part, les relations entre les conseillers et les fonctionnaires de la région ont été affectées dans la mesure où les élus régionaux comblaient alors deux rôles, celui de conseillers régionaux et celui de conseillers (parfois maires) locaux. Puisque les représentants régionaux étaient d'abord et avant tout les représentants de leur localité, les décisions prises par le palier régional étaient souvent ancrées au sein de considérations locales portées par les intérêts de leur localité. D'autre part, l'esprit de clocher bridait l'émergence d'une vision d'ensemble pour la MROC, donc d'une identité régionale. L'esprit de clocher aurait constitué une embuche majeure aux processus de prise de décision et d'orientation politique régionale particulièrement ardues puisque les représentants régionaux ne partageaient pas des objectifs communs permettant la mise en place de lignes d'action cohérentes à travers la région. En somme, les études et commissions démontrent que le modèle représentatif de la MROC, conçue comme une fédération de municipalités, a gêné la création d'une identité régionale forte, d'abord et surtout à l'intérieur même de l'institution.

L'esprit de clocher a été un argument majeur pour appuyer la refonte de la structure représentative de la MROC. Manifestement, l'esprit consolidationniste orientait les actions des politiciens de l'époque, toujours mené par la croyance selon laquelle « Bigger is better ».

Chapitre 5 : La route vers la métropolisation d'Ottawa-Carleton : 1984 à 1994

«We need a regional council that understands that the best interests of its eleven area municipalities as a whole are greater than the sum of the interests of its eleven area municipalities»

—Katherine Graham, 1990

Introduction

Le chapitre précédent a exploré la consolidation de la MROC en tant qu'institution régionale. Nous avons survolé quelques tentatives d'ajustement réalisées à une époque où les conditions ne permettaient cependant pas le changement. Nous avons toutefois démontré que les administrations municipales ont de l'agentivité notamment en ce qui a trait à la dimension organisationnelle. Néanmoins, l'analyse du dernier chapitre a démontré qu'au sein du régime constitutionnel canadien, les changements d'ordre fonctionnel, structurel, financier et juridictionnel du niveau municipal doivent être implantés par la province. Ainsi, si le contexte n'est pas permissif au palier provincial, les changements ne sont pas mis en place, peu importe le besoin ressenti.

Ce chapitre explore les rapports réalisés entre 1987 et 1992. Ceux-ci s'inscrivent dans le processus de métropolisation d'Ottawa-Carleton. L'objectif de ce chapitre est double. Nous présentons d'une part le passage d'un processus axé sur la dimension structurelle vers l'un axé sur la dimension fonctionnelle de la MROC. Ce passage donne alors lieu aux changements les plus importants mis en place en dehors d'une période de réforme. Il met aussi en évidence l'impact des deux écarts créés sur la trajectoire de la MROC. D'autre part, nous ferons l'analyse des changements et des tentatives de changements, selon le cadre théorique privilégié dans ce mémoire. Mais auparavant, regardons le contexte dans lequel les changements sont advenus.

Mise en contexte

Les années 1980 et le début des années 1990 ont été mouvementées à Ottawa-Carleton. L'économie de la région traversait une importante mutation et elle se diversifiait devant le retrait de la fonction publique fédérale et la montée de l'industrie de la technologie de pointe. Cette mutation a incité les administrations locales de la région à s'impliquer davantage en matière de

développement économique, ce qui a engendré un changement de mentalité quant au mandat de la MROC.

Selon les rapports présentés précédemment, la MROC arrivait à combler son rôle convenablement, un rôle qui se définissait davantage en fonction de ses responsabilités qui se complexifiaient d'année en année. De nouvelles fonctions devaient être prises en charge par le palier régional afin d'assurer la santé économique de la région, à savoir le développement économique et notamment, ce que Bartlett nomma la « planification régionale intégrée ». Les dépenses de l'institution régionale ont d'ailleurs surpassé celles des municipalités locales pour la première fois à la fin des années 1980 (Bartlett 1988 p. 130), ce qui représentait à l'époque un changement de cap au sein du système de gouvernance locale. Finalement, l'arrivée du Parti libéral au pouvoir à Queen's Park augurait une nouvelle ère dans les relations provinciales-municipales. À la différence de l'époque précédente, celle qui s'entamait s'annonçait bien plus permissive aux changements dans les administrations municipales de la province.

Changement de gouvernement au pouvoir et ses conséquences immédiates

En 1985, le Parti libéral de l'Ontario est entré au pouvoir grâce à l'appui du nouveau Parti démocratique (ci-après NPD) ce qui mit fin au règne du parti conservateur qui s'est étendu sur près de quarante ans. Ce changement de gouvernement a apporté un vent de changement à l'égard des affaires municipales, notamment en ce qui a trait à leurs structures représentatives (Mellon 1993). En effet, le parti politique qui a créé les municipalités régionales et par conséquent, a introduit le système à deux paliers au sein des régions urbaines de la province était déchu. Les pages qui suivent survoleront brièvement le processus menant à la réforme du système de représentation de Metro Toronto.

La crise financière et fiscale de la ville d'Ottawa

Depuis le retour de la Deuxième Guerre mondiale, la ville d'Ottawa traversait une crise financière importante. La population de la ville d'Ottawa déclinait depuis les années 1970 en nombre réel et proportionnel. Ce déclin a été d'autant plus marquant puisque l'assiette fiscale de la municipalité, indispensable à la réfection et la mise à jour des réseaux d'infrastructure de la ville, s'effritait. C'est d'ailleurs pour remédier à cette situation, du moins partiellement, que la province a créé la MROC, imposant du même coup des mécanismes de partage des dépenses.

Toutefois, les maires des villes de banlieue et des municipalités rurales refusaient toujours de contribuer à la revitalisation de la ville centre. Ils affirmaient que « l'irresponsabilité financière » de la ville centre était en cause, donc qu'ils ne devraient pas avoir à déboursier des fonds et à contribuer aux réseaux d'infrastructures qui ne se trouvent pas sur leur territoire (Vadeboncoeur 1993).

En 1980, la ville d'Ottawa souffrait toujours du sous-financement chronique des infrastructures urbaines. La situation économique de la ville centre était dorénavant critique devant les dettes montantes et l'absence de fonds de réserve (Vadeboncoeur 1993). Les représentants élus des paliers supérieurs craignaient qu'elle suive une trajectoire similaire à celle observée dans la ville de Détroit³⁸, si rien n'était fait pour rectifier la situation.

Développement économique à Ottawa-Carleton

Au début des années 1980, alors que le pays vit une première grande récession depuis les trente glorieuses, la fonction publique fédérale a vécu une contraction et une décentralisation (Lithwick 1987). Elle s'est produit non sans affecter la vitalité économique de la région à l'étude qui, jusqu'à lors, avait à sa tête une administration qui ne considérait pas le développement économique comme une de ses priorités (Hunt 2001). Parallèlement, l'industrie de la haute technologie au sein de la région a cru grâce, notamment, à la présence du palier fédéral qui la protégeait des flux économiques puisqu'elle assurait que la demande pour les services technologiques de pointe était constante (Hunt 2001). Devant le déclin de la fonction publique fédérale, les administrations municipales de la région ont été incitées à prendre les rênes de leur développement économique, suscitant quelques expériences notables, dont la création de la Ottawa-Carleton Research Institute (ci-après OCRI) en 1983 (Hunt 2001)³⁹.

Le développement économique a principalement été, jusqu'à la fin des années 1980, la prérogative des administrations locales. En effet, la ville d'Ottawa par exemple allouait au milieu des années 1980 un budget de 1,2 million \$ aux activités de développement économique, une somme bien supérieure à celle de la Société pour l'expansion économique d'Ottawa-Carleton (SEEOC) (Lithwick 1987), l'organe principal de la région en matière de développement économique. Dans ce contexte, la gestion du développement économique était fragmentée et teintée de l'esprit de clocher ancré au sein du système de gouvernance locale à Ottawa-

³⁸ Ainsi que les autres noyaux urbains des régions métropolitaines de l'Amérique du Nord, voir Vadeboncoeur 1993.

³⁹ Ceci en partenariat entre les entreprises tech et la MROC présidé par Andy Hayden, voir Hunt 2001.

Carleton. Avec recul, C. Hunt (2001) explique dans son mémoire l'impact de la gestion fragmentée du développement économique :

« The rising prominence attributed to economic development by individual municipalities created, however, a fractured and parochial mode of governance vis-à-vis economic development policy in the Ottawa-Carleton region. Each municipality battled with the others to secure their share of lucrative industries and commercial firms, thereby expanding the amount of property assessable for local taxation. This negated any effort during the 1980s to maximise economic development in the region as a whole creating a coherent integrated approach to growth» (Hunt 2001 p. 155).

Des ajustements pour une représentativité plus juste : La commission Bartlett et la commission Graham (1984-1990)

La prochaine section aborde les années suivant la publication du rapport HJL, en 1984, alors qu'une situation à première vue anodine amorça un long processus de réajustement de la structure de représentation du conseil régional et, du même coup, un long questionnement sur la nature de la MROC et de son rôle dans la région. Nous avons vu au cours du chapitre précédent l'influence de l'esprit de clocher au sein de la MROC. Cette section explorera l'évolution du système de représentation et, par conséquent, du processus de prise de décision de la MROC entre 1984 et 1991, afin d'analyser les mécanismes du changement ayant contribué à la consolidation des processus décisionnels.

Une série de comités

Le processus débute en 1984 à la suite de requêtes formulées par les villes de Gloucester et de Kanata pour qu'on leur octroie davantage de sièges sur le conseil régional. Cette demande qui semble à première vue banale s'est avérée être un moment décisif dans la trajectoire institutionnelle de la MROC. Devant ces requêtes, la MROC a reconsidéré la structure de représentation du conseil régional, une considération qui a été mise en suspend pendant près d'une décennie. Pour étudier la demande des deux villes, le comité exécutif de la MROC mit sur pied en 1985 un comité spécial sur la représentation municipale de la MROC, qui a mené aux commissions Bartlett (1988 et 1989) et Graham (1990). Ce processus fera l'objet de la prochaine section.

Le comité spécial a été mandaté pour faire la révision de la structure globale du conseil régional (Cameron 1990). Présidé par le conseiller D. W. Bartlett, le comité déposa son rapport au comité exécutif en février 1985. Ayant l'impression que leur mandat se limitait à des changements pouvant être implantés avant l'élection de 1985, le comité a formulé des recommandations qu'il qualifia de « qualified and interim solution pending a more comprehensive and longer term approach to the issue being pursued in the next Council term » (MROC 1985 a p. 171). Les solutions avancées étaient donc partielles.

Les trois recommandations du comité sont les suivantes : 1) la municipalité de Vanier cède un siège à la municipalité de Gloucester, 2) que le prochain conseil régional examine la possibilité de mettre en place une forme de représentation proportionnelle pour l'élection de 1988 et, 3) que le conseil exécutif élu en 1985 considère la mise en place d'un comité autonome sur la question de la représentativité (MROC 1985b). Leur rapport a été mis de côté pour être repris par le Président nouvellement élu, Andrew S. Haydon, qui a proposé la création d'une équipe de travail sur les questions de représentativité, les limites municipales et les modalités de nomination du président régional (Cameron 1990).

En mai 1986, le conseil régional a établi un comité ad hoc composé de membres du conseil ainsi que des chefs communautaires pour entreprendre l'étude sur les enjeux soulevés par Haydon. Parallèlement, en décembre 1986, alors que le comité avait déjà entamé l'exercice, la conseillère Gisèle Lalonde a exigé que le ministre des Affaires municipales établisse une commission sur ces questions. Parmi les termes du mandat approuvés par le conseil et le ministre figurait aussi l'étude des limites territoriales et la structure municipale, de la représentation sur le conseil régional et de la sélection/nomination du président du conseil.

La Commission Bartlett

La *Ottawa-Carleton Regional Review*, présidée par David Bartlett⁴⁰, a reçu le mandat suivant du ministre des Affaires municipales:

«To examine, evaluate and report to the Minister on various representations, accountability, functional and financing issues related to the current political organization

⁴⁰ David Bartlett a représenté les résidents du comté de Rideau pendant plusieurs années. Au terme de sa carrière dans la fonction publique fédérale, il a servi le village policier de Manotick en tant qu'administrateur pendant près de dix-sept ans. Il a ensuite été élu conseiller du comté de Rideau. En parallèle, Bartlett était l'auteur d'une chronique populaire publié dans le *Ottawa-Carleton Review*.

and division of responsibilities in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton»
(Bartlett 1987 p. 41)

Entamé en 1985, la commission a été entreprise en deux étapes. La première se penche sur les questions de représentativité et d'imputabilité (soumise en 1987) et, la deuxième, sur la distribution des fonctions et des finances (soumise en 1988).

Les rapports présentés par Bartlett avancent des recommandations qui contribueraient à la définition du mandat de la MROC pour ensuite ajuster les structures de l'institution en tant que principale entité administrative de la région métropolitaine. En ce sens, Bartlett a identifié les écarts principaux de la MROC à savoir l'écart structurel et l'écart fonctionnel pour inciter le changement.

Les conclusions et recommandations : Tome I

Dans le premier rapport déposé en 1987, Bartlett fait état de l'organisation politique et au partage des responsabilités dans la MROC. Précisément, le premier rapport porte sur l'imputabilité et la représentation du conseil régional, s'intéressant aux dimensions structurelle, représentative et organisationnelle de l'institution régionale.

Le rapport de Bartlett démontre les enjeux découlant de la structure « fédéraliste » du conseil régional et de la carence de mécanismes pour atténuer l'esprit de clocher au sein de la MROC qui entravait le développement d'une ligne d'action régionale. Il note d'ailleurs dans le premier rapport que les résidents de manière général ne comprennent pas bien la distinction entre le palier régional et local, donc leur rôle et leurs fonctions respectives. Le rapport démontre sa volonté d'entamer la « métropolisation de la prise de décision », c'est-à-dire mieux distinguer les fonctions régionales des fonctions locales et de mettre l'accent sur les priorités régionales dans les processus de prises de décision. Notamment, il recommande l'élection directe des conseillers régionaux, autres que les maires, pour qu'ils puissent se concentrer sur les enjeux régionaux et non sur les intérêts locaux. De plus, il recommande que la région et le conseil régional soit restructurés afin d'améliorer l'imputabilité des élus. Finalement, il s'est penché spécifiquement sur le mandat et les responsabilités du directeur régional. Sur ce point, il est possible de remarquer les réserves de Bartlett par rapport à la métropolisation de la prise de décision, alors qu'il recommande que le président soit nommé parmi ses pairs au lieu d'être élu par la population, ce qui aurait donné à ce rôle certaines caractéristiques de maire régionale.

L'esprit de clocher et la réapparition des conclusions du groupe HJL

Faisant écho aux travaux du groupe HJL, Bartlett a constaté que les conseillers avaient tendance à passer qu'une fraction de leur temps sur les affaires régionales. Citant une étude portant sur l'allocation du temps des conseillers régionaux de la Ville d'Ottawa, Bartlett dévoile que les élus régionaux dédiaient entre 20 % et 30 % de leur temps aux affaires régionales. Les conseillers n'avaient donc pas le temps d'étudier les dossiers régionaux en profondeur et ainsi seuls les conseillers siégeant aux comités pertinents connaissaient suffisamment les dossiers à l'étude pour en discuter habilement lors des réunions de conseil. Le reste du conseil avait tendance à suivre, n'étant pas en mesure de déceler les failles des propositions avancées (Vadeboncoeur 1993). Cette procédure était critiquée par Bartlett, qui considérait qu'une institution responsable de la gestion d'un budget de 600 millions \$ devait se doter de meilleurs mécanismes de prise de décisions (Vadeboncoeur 1993).

L'étude de Bartlett dévoile que la part de lion des processus de prise de décision de l'institution régionale s'exécutait lors des séances des comités permanents et le conseil se comportait comme un de comité de révision (Vadeboncoeur 1993). Les comités étaient toutefois composés d'élus qui ont utilisé leur autorité pour faire avancer les intérêts de leurs municipalités locales. Bartlett a avancé au sein de son analyse que cette manière de procéder aurait empêché et empêchait toujours la création d'une ligne d'action régionale cohérente dans la mesure où les membres de comités souhaitaient d'abord plaire à l'électorat local (Vadeboncoeur 1993). En ce sens, il avance que la formulation et la mise en œuvre des politiques régionales devaient être la responsabilité de représentants qui ont comme première allégeance la région et non leur municipalité locale.

Pour aborder la question de l'esprit de clocher au sein du conseil régional, Bartlett propose que ce dernier soit restructuré et composé des onze municipalités et de vingt-cinq autres représentants élus par l'électorat des municipalités locales ayant une population justifiant la présence de plus d'un représentant régional. Tous les maires municipaux devaient avoir un siège sur le conseil car, selon Bartlett, les maires incarneraient les «representatives of the corporate components of the Regional system (the municipalities) rather than representing the electorate» (Bartlett 1987 p. 24). Il recommande de surcroit la création d'un comité de travail mandaté d'étudier et de réorganiser la structure municipale de la région d'Ottawa-Carleton avant l'élection subséquente devant avoir lieu en 1991. Finalement, Bartlett recommande que les maires ne soient plus autorisés à présider un comité permanent dans l'optique d'atténuer l'influence de l'esprit de clocher au sein des processus décisionnels.

Vers la MROC : L'institution gouvernementale

Selon Bartlett, la MROC correspondait davantage aux caractéristiques d'une agence administrative que d'un niveau gouvernemental, car les grands enjeux et débats publics au sein de la région se discutaient surtout au palier local. Vandeboncoeur (1993) explique que cette situation est le produit de deux circonstances. D'une part, les résidents d'Ottawa-Carleton ne connaissaient pas bien le fonctionnement ainsi que la structure régionale de la MROC. De plus, ils ne saisissaient pas bien la nature de son rôle (Vandeboncoeur 1993). En revanche, la population comprenait les structures ainsi que les fonctions des administrations locales. Ils étaient plus à l'aise avec leurs représentants locaux ainsi que leurs responsabilités donc ils avaient tendance à faire appel à leur institution locale même si l'enjeu en question faisait partie du mandat régional. D'autre part, les élus régionaux avaient toujours peu de ressources à leur disposition pour les appuyer dans leur fonction au niveau régional (Vandeboncoeur 1993). À l'instar du groupe HJL, Bartlett considérait que les représentants régionaux ne détenaient pas les ressources nécessaires pour remplir leur rôle et leurs responsabilités adéquatement. Les élus régionaux ne disposaient toujours pas d'endroit de travail ou de personnel de soutien. Dans ce contexte, les représentants devaient utiliser les ressources de leur municipalité locale. Cette situation agissait nécessairement au détriment symbolique de la MROC qui, à l'époque, était responsable de la gestion de la majorité des dépenses au sein de la région. Devant ces faits, les changements recommandés par Bartlett devaient contribuer à la croissance de la MROC en tant qu'institution régionale forte et capable d'assumer le rôle de principale administration municipale du système de gouvernance locale de la région.

La question du président régional

Bien que le groupe HJL se soit intéressé à la question du président régional, à l'exception d'une esquisse de son rôle, les consultants n'ont proposé aucun changement relativement à ses fonctions ou à son mode de nomination. Bartlett s'est quant à lui beaucoup intéressé à ces questions, qu'il considérait d'ailleurs comme des enjeux devant d'être étudiés. Selon Bartlett, le président régional « doit rendre compte de son mandat au conseil », sans être directement imputable aux citoyens de la région. Au sein de son rapport, Bartlett répartit les responsabilités internes du président en deux catégories, c'est-à-dire ses responsabilités en tant que responsable des comités permanents, donc celles de direction, d'orientation et de coordination de leurs activités, et ses responsabilités de directeur général, chapeautant et orientant les affaires organisationnelle et managériale de l'institution. On constate aisément qu'entre la

publication du rapport du groupe HJL et l'écriture de ce rapport, le rôle du président a évolué ou, du moins, devait évoluer pour s'ajuster au rôle changeant de l'institution. En ces propres termes, Bartlett désirait voir à la tête de la MROC « un président fort, qui préside un conseil fort et dirige un personnel fort » (Bartlett 1987 p. 37).

La recommandation de Bartlett à l'égard du président régional est intéressante. Le commissaire recommanda que ce dernier soit nommé parmi ses pairs, sans que celui-ci soit obligé de renoncer au siège pour lequel il a été élu. Dans la mesure où Bartlett souhaitait entreprendre la « métropolisation de la prise de décision », l'élection du président par l'électorat régional aurait été plus encline à engendrer la création d'une force politique régionale. C'est justement cette considération qui a empêché le commissaire d'appuyer cette option. Selon son analyse, l'élection directe du président par l'électorat régional aurait comme effet « d'éclipser » les maires des municipalités locales. Ainsi, Bartlett craignait que le président régional soit perçu comme le « maire » de la région d'Ottawa-Carleton, créant un nouveau pouvoir politique qui perturberait les dynamiques régionales existantes. Puisque le président, selon ce scénario, serait habilité à prendre des décisions ou à bloquer les propositions du conseil par la population, il incarnerait une seconde force politique au sein du conseil. Ainsi, des impasses politiques pourraient s'en suivre puisque deux entités politiques seraient habilités à prendre des décisions, la première par le peuple (le Président régional) et la deuxième (les municipalités locales) par la loi.

Les conclusions et recommandations : Tome II

Le deuxième rapport de Bartlett déposé en 1988 fait état des finances et de la distribution des fonctions au sein du système de gouvernance locale de la région. Ainsi, le deuxième tome aborde l'écart fonctionnel identifié dans l'analyse du troisième chapitre et discute des dimensions financière et fonctionnelles de la MROC. Son rapport a comme prémisse que les fonctions d'envergure régionale devraient être effectuées par la région et que les fonctions d'envergure locale devraient être chapeautées par les municipalités locales. Mais comment distinguer les responsabilités locales des responsabilités régionales? Le rapport démontre qu'il n'est pas possible de faire la distinction sans faire voir ces propres biais.

. On note dans son rapport une nette préférence pour la consolidation de la fourniture des services publics, avec quelques exceptions, notamment en matière de gestion des déchets et de l'eau. De plus, Bartlett fait mention des nouvelles fonctions dont la MROC devait se charger, à savoir le développement économique et la « planification régionale intégrée ». Sans

plus d'intervention de la part de la MROC, la région n'était pas en mesure de se préparer en vue des défis, surtout économiques, à venir. Les principales recommandations de ce rapport portent sur les fonctions du développement économique, la planification (sociale et physique) régionale — baptisé de « planification régionale intégrée » par Bartlett — et la gestion des services municipaux.

Développement économique

La question du développement économique a été centrale pour la commission. Une étude réalisée par H. Lithwick (1987) dans le cadre de la commission révèle que « economic development policy in Ottawa-Carleton [was] a fragmented and ill conceived effort ». D'une part, les municipalités locales qui étaient les principaux acteurs en la matière avaient tendance à agir de manière « introspective » et n'avaient pas à leur disposition les outils les plus efficaces pour stimuler le développement économique. D'autre part, la région avait grandement bénéficié de la présence de la fonction publique fédérale, faisant en sorte que la MROC s'était moins intéressée au développement économique que d'autres régions similaires. Le rapport réalisé par Lithwick souligne l'urgence d'agir en la matière, citant l'intensification des dynamiques engendrées par la mondialisation et les efforts des autres grandes villes du pays réalisées dans l'optique de s'adapter aux conditions changeantes de l'économie mondiale (Lithwick 1987).

Dans le but d'améliorer la gestion du développement économique au sein de la région, la MROC devait d'abord prendre les rênes et formuler une politique cohérente et globale en la matière. Selon l'analyse de Bartlett : « [la stratégie de développement économique] doit s'appliquer à toute la région et la direction doit par conséquent être assumée par la MROC, car la municipalité régionale constitue l'unité économique de fonctionnement » (Bartlett 1988 p. 44). Le développement économique devait donc se faire à l'échelle régionale et non locale, faisant de la MROC l'institution la plus apte à voir à sa gestion. Ensuite, Bartlett recommande que la SEEOC soit absorbée par l'institution régionale. En intégrant la SEEOC au sein de l'appareil régional, l'organisme serait plus imputable à la MROC qui, d'ailleurs, lui fournissait près de 90 % de son budget annuel. Ainsi, la SEEOC, ou une nouvelle version de ce dernier, pourrait participer à la formulation et à la mise en œuvre des politiques économiques régionales (Vadeboncoeur 1993). Par rapport à ceci, Bartlett recommande la mise en place d'un nouvel organisme de développement économique conçu selon un modèle qui s'apparente au concept de la nouvelle gestion publique. Située au sein de l'appareil régional, la nouvelle agence économique prendrait la forme d'un partenariat entre la région, les municipalités locales et le

secteur privé. La région aurait été responsable de formuler les politiques économiques régionales, en collaboration avec les acteurs privés et les municipalités locales. Ces dernières seraient ensuite responsables de la mise en œuvre des politiques au sein de leur communauté respective. Le secteur privé serait quant à lui responsable de la promotion et de la commercialisation de la région auprès des entreprises et sociétés privées potentielles (Vadeboncoeur 1993). En l'absence de changements en matière de développement économique, Bartlett avance que les ambitions des municipalités locales, jumelées à leur tendance à agir de manière indépendante nuiraient ultimement au bien-être économique de la région. En effet, ce scénario commençait déjà à se faire sentir au moment du dépôt de son rapport.

La planification régionale intégrée

Bartlett considère que la MROC est située à la tête d'une unité territoriale intégrée et fonctionnelle, capable de se tailler une place sur la scène mondiale et internationale. Ainsi, il considère que la MROC se devait d'entamer et de chapeauter un exercice de « planification régionale intégrée ».

Le concept introduit par Bartlett est manifestement flou dans l'esprit du commissaire. Il s'agit d'une approche territorialement intégrée et régionale à la planification sociale et physique de la région. En ce sens, Bartlett propose que la région entreprenne un exercice de planification stratégique auquel toutes les municipalités locales seraient invitées à contribuer afin d'établir des objectifs régionaux ainsi que les démarches pour les atteindre. À cette fin, les municipalités devaient recenser leurs ressources humaines, industrielles, économiques, etc. pour ensuite faire la projection des ressources nécessaires pour accomplir les visées. Selon la présentation du commissaire, l'exercice semble faire appel à la planification sociale, physique et économique à long terme dans une perspective métropolitaine. Le tout semble aller de pair avec la nécessité ressentie par Bartlett d'élaborer une vision d'ensemble et une ligne d'action régionale, contribuant donc à la métropolisation d'Ottawa-Carleton.

Autres fonctions municipales

Bartlett recommande de surcroît la centralisation de fonctions municipales telles que le logement social, la collecte des eaux usées et les services sociaux. Il considère aussi que le rôle des deux paliers municipaux en matière d'aménagement du territoire soit précisé. Par rapport à ceci, la citation suivante est éclairante:

« Les débats qui ont eu lieu au cours des premiers stades [sic] de la présente étude indiquaient clairement que la répartition des responsabilités de planification entre les deux paliers, et la manière dont ces responsabilités sont exercées, engendraient davantage d'insatisfaction, de critique et de frustration que toute autre catégorie d'opération effectuée par l'administration régionale ou locale. » (Bartlett 1988 p. 47)

En matière d'aménagement, il note que « les difficultés qui surviennent sont attribuables à l'absence de définition légale » (Bartlett 1988 p. 53). Ainsi, sa première recommandation en cette matière est de clairement définir les fonctions de chacun, en commençant par établir que la MROC aurait « la responsabilité suprême » des dimensions suivantes en matière d'aménagement : la conception du plan régional, les principaux réseaux d'infrastructures physiques, la qualité de l'environnement et les projets reliés à l'exécution des autres responsabilités régionales. Les municipalités locales auraient été responsables de la description détaillée des utilisations acceptables du territoire, de la planification du système de transport local, des normes de lotissements résidentiel et industriel, des plans d'implantation et de la conception des quartiers et du zonage. Cependant, les municipalités locales auraient été contraintes à respecter les paramètres établis par le plan officiel régional.

Relativement aux services sociaux, Bartlett recommande que la MROC « joue un rôle de meneur en matière de planification sociale » (Bartlett 1988 p. 91) de manière cohérente avec la planification territoriale intégrée. Il recommande donc que les trois fonctions principales liées au logement social, c'est-à-dire la recherche et la planification, la défense des droits et l'aménagement et la gestion du stock de logements, deviennent une compétence exclusivement régionale. Finalement, en ce qui a trait à la gestion de l'eau, Bartlett recommande que ce service soit géré par le palier régional, citant comme principal argument l'équité et la consistance du service. Dans l'état actuel des choses, la gestion fragmentée de ce service aurait provoqué des inefficacités du système puisque les municipalités locales étaient uniquement intéressées aux segments du réseau au sein de leur territoire. Ce mode de gestion aurait donc favorisé l'émergence de clivages de service important parmi les différentes municipalités locales (Vadeboncoeur 1993).

Bref, Bartlett ne recommandait pas la consolidation totale de toutes les fonctions municipales. Il a cependant mis de l'avant, au sein de ces deux rapports, le rôle de la MROC comme entité administrative à la tête du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton. Au regard de chaque compétence, Bartlett considère que la MROC est la mieux positionnée pour gérer les fonctions municipales de manière cohérente et globale à travers le prisme régional.

Bartlett et le projet de loi 168 (1989)

Devant les pressions de la mondialisation, Bartlett mit l'accent sur le rôle du palier régional en tant qu'institution à la tête du « tout organique » qui compose la région d'Ottawa-Carleton. Par conséquent, il a fait d'elle l'entité principale de la structure de gouvernance locale de la région. La citation suivante résume bien l'esprit de la commission :

« Chaque district a son caractère distinctif — certain plus que d'autres — [sic], mais sur les plans économique, social, culturel et fonctionnel, *la métropole fonctionne comme un tout organique* [sic]. Je ne veux pas laisser entendre que les municipalités n'ont pas d'importance, mais seulement que ceux d'entre nous qui s'intéressent activement au gouvernement municipal peuvent parfois exagérer l'intérêt qu'elles suscitent, en général, chez nos concitoyens » (Bartlett 1988 p. 9-10).

Ainsi, selon la Commission Bartlett, la mondialisation rime avec la métropolisation. Cette philosophie a une résonance pour les représentants provinciaux en dépit des objections de la MROC. Les recommandations de Bartlett, bien qu'elles n'aient pas immédiatement engendré des changements, elles ont tout de même eu une influence considérable sur le processus de régionalisation d'Ottawa-Carleton.

En dépit des impressions négatives du conseil régional au sujet de la Commission Bartlett, la province a avancé en 1990 le projet de loi 168. Ce dernier proposait la recomposition du conseil régional, composé des onze maires d'office et de 14 à 18 conseillers régionaux supplémentaires directement élus, le tout en temps pour l'élection municipale de 1991 (Vadeboncoeur 1993). De plus, le projet de loi propose le statu quo en ce qui a trait à la nomination du Président régional (Vadeboncoeur 1993). Finalement, la loi prévoyait aussi la nomination d'un comité de travail sur les limites électorales à Ottawa-Carleton: «to consider, prepare and advise the Minister of Municipal Affairs as to the most appropriate configuration for a regional ward system and local ward system enabling the election of local and regional councillors» (Cameron 1990 pp. 46–47).

Le projet de loi est mort en Chambre, au moment de la dissolution du parlement ontarien en 1990. Bien que la loi qui prévoyait l'élection directe des élus régionaux n'ait jamais vu le jour, la province endossait la structure représentative proposée par Bartlett et souhaitait manifestement restructurer le territoire d'Ottawa-Carleton, une structure qui fut à la source d'enjeux importants à l'intérieur de la MROC. C'est ainsi qu'en juillet 1990, Katherine Graham, professeure en administration publique à l'Université Carleton, fut nommée Commissaire responsable de l'exercice.

La commission Graham

En 1990, Katherine Graham a été nommée par le ministre des Affaires municipales de l'Ontario « to establish electoral boundaries for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton and its local municipalities » (Graham 1990 p. 1). Cela fait suite aux recommandations de Bartlett. Elle a donc été chargée d'entreprendre la restructuration du territoire dans l'optique d'ajuster la structure de représentation aux « political reality and contemporary social and economic circumstances » (Graham 1990 p. 3). Quelques balises ont été établies par la province, notamment que la structure de représentation devait être composée au plus de 36 siège et le nombre de secteurs était limité à dix-huit.

La suite de Bartlett... et de Jones?

La commission Graham représente manifestement la suite directe du rapport Bartlett. Elle a été commandée par le gouvernement provincial en réponse à la recommandation de Bartlett faisant appel à la révision de la composition du conseil régional. Cette proposition devait accroître l'imputabilité des élus régionaux vis-à-vis des résidents de la région. Graham partageait l'avis de Bartlett concernant la métropolisation éminente de la région, ou du moins des processus décisionnels.

Afin de bien insérer le rapport Graham au sein de la trajectoire institutionnelle de la MROC, il est nécessaire de faire un retour sur le rapport Jones, déposé en 1965. En effet, Jones avait proposé une réforme similaire lorsqu'il a constaté l'impossibilité d'utiliser les municipalités locales comme unités de représentation du conseil régional « because the existing local municipalities are so unequal in population and resources » (Jones 1965 p. 28). Il proposait donc la création de nouvelles unités locales (qu'il qualifia de secteurs), divisées pour qu'elles aient une population similaire, sur lesquelles aurait été fondée la structure représentative de la région. Si cette recommandation avait été appuyée, le conseil régional aurait été imputable envers les citoyens de leur district respectif et non envers les municipalités locales, en plus d'avoir un mandat qui était limité aux affaires régionales. C'est justement ces considérations qui ont donné lieu à la commission Graham : l'imputabilité envers les citoyens et la primauté du bien-être régional dans les considérations de la MROC. En ce sens, la commission Graham peut être considérée comme une réponse de l'étude recommandée par Jones relativement à la structure municipale de la région.

Conclusions et recommandations

Imputabilité, esprit de clocher et métropolisation de la prise de décision

Le rapport Graham fait écho aux commissions précédentes relativement à l'insatisfaction populaire à l'égard de la MROC. Tout comme Bartlett, Graham identifie pour cause de cette insatisfaction, le manque d'imputabilité des représentants régionaux et « the low level of attachment that people have to the RMOC and the extent to which they think it accountable » (Graham 1990 p. 5).

Les citoyens de la MROC cernaient toujours mal son rôle et la portée de ses actions et ce, même si l'institution était responsable de la gestion de la majorité des fonds de la région. Dans un même ordre d'idée, les citoyens de la région souhaitaient être gouvernés par une instance régionale ayant la capacité d'entreprendre des actions « in a coherent and responsive way with some of the major issues the region faces related to economic development, social services and liveability » (Graham 1990 p. 6). La population reconnaissait donc la *pertinence* de l'instance régionale à l'égard de la gestion des compétences énumérées au sein de la dernière citation. Elle doutait toutefois de *l'efficacité* de l'institution, dans un contexte où la MROC était à cette époque « prevented from doing this effectively because regional council [was] characterized by excessive political parochialism » (Graham 1990 p. 6). La commissaire réitère d'ailleurs à quelques reprises, dans son rapport, que « the Region was created as a government with independent powers which should be exercised in accordance with popular will » (Graham 1990 p. 3) et non selon la volonté des représentants locaux.

Le conseil régional devait donc être restructuré afin de permettre à la MROC de servir les citoyens de la région et de faire avancer les intérêts de la région dans son ensemble en la gouvernant comme un tout cohérent et non comme un amalgame d'unités distinctes et indépendantes. Pour accompagner les changements de la structure représentative, Graham a été mandatée de la conception d'une nouvelle structure municipale sur laquelle serait fondé le nouveau conseil régional. La nouvelle structure devait permettre l'élection directe des élus régionaux et favoriser l'émergence d'une perspective régionale. Ainsi, Graham a reçu le mandat de diviser la région en différents secteurs, avec des populations similaires, sans prendre en considération les limites des municipalités locales. On souhaitait ainsi contrer l'esprit de clocher en empêchant les élus de prendre des décisions fondées sur une logique territoriale, comme c'était alors le cas. Les maires auraient comme mandat de représenter les intérêts de leur municipalité. Finalement, la structure proposée par Graham était composée de dix-huit secteurs

représentés, chacun, par un conseiller régional. Le plan des limites territoriales proposée est présentée sur la page suivante.

Secteurs régionaux

- R1 – Orleans North
- R2 – Orleans South
- R3 – Nepean Cedarview
- R4 – Kanata-Stittsville
- R5 – Western Townships
- R6 – Carleton East
- R7 – Bay
- R8 – Baseline
- R9 – Marivale
- R10 – Uplands
- R11 – Ogilvie
- R12 – Laurier
- R13 – Rideau Falls
- R14 – Parliament
- R15 – Island Park
- R16 – Prince of Wales
- R17 – Whitton
- R18 – St. Laurent



Carte 5.1: Carte des secteurs régionaux proposée par K. Graham (1990)
Source : K. Graham, 1990

Le conseil régional et la suprématie du conseil régional sur les conseils locaux

Dans le mandat de Graham, il était inscrit que le nombre d'élus dans la région ne pouvait augmenter. Puisque Graham souhaitait incorporer des élus proprement régionaux, donc qui ne sont pas rattachés à une municipalité locale, elle propose que la création de dix-huit postes d'élus régionaux soit compensée par l'élimination de dix-huit sièges des conseils locaux. Faisant ainsi, Graham a confirmé la suprématie du palier régional sur le palier local dans la mesure où elle a effectivement affaibli ces derniers au profit de la MROC. De cette manière, cette proposition qui a été implantée quelques années plus tard a contribué à faire de la MROC l'administration municipale principale du système de gouvernance locale de la région.

D'ailleurs, Graham a conçu les nouvelles structures en envisageant que les maires soient inclus d'office au conseil régional. Le conseil régional aurait donc été composé de vingt-neuf membres élus, à savoir onze maires locaux et dix-huit conseillers régionaux.

Suites législatives

Réponse de la MROC

De manière générale, la MROC n'a pas appuyé les recommandations de Bartlett, notamment la première concernant la restructuration du conseil régional (MROC 1988). Les objections de la MROC entouraient principalement la notion d'équité entre les municipalités locales notamment en ce qui a trait à l'élection directe de 25 membres supplémentaires répartis parmi seulement cinq municipalités, dont la population justifiait davantage de représentants (MROC 1988). Dans un même ordre d'idée, l'exclusion de six municipalités de la course à la présidence régionale, puisqu'elles n'avaient qu'un représentant sur le conseil régional, en l'occurrence le maire, posait aussi problème (MROC 1988). Finalement, le comité mandaté de la révision du rapport a noté que l'élection parallèle de 25 membres « promotes a competitive and adversarial outlook and municipal/regional lobbying » (MROC 1988 p. 2434). La MROC recommande de surcroît, à la différence de Bartlett, l'élection directe du président du conseil par l'électorat régional bien que les avis des représentants régionaux sur la question aient été partagés (MROC 1988).

Satisfait de la proposition de la distribution des fonctions et du financement, la commission n'a proposé que des recommandations modestes. Aucune action n'a d'ailleurs été prise par le gouvernement pour mettre en œuvre les recommandations du tome II de la Commission Bartlett (Cameron 1990).

Loi de 1991 modifiant des lois concernant la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton

En réponse aux rapports Bartlett et Graham, la province a adopté la *Loi de 1991 modifiant des lois concernant la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton*. Cette loi qui prévoit l'élection par électorat régional du président de la MROC mise en vigueur pour les élections régionale de 1991. Il s'agit d'une réponse timide à deux rapports contenant pourtant beaucoup de substance. Vadeboncoeur avance que la province aurait choisi de procéder ainsi en réponse à la pression populaire, exigeant un président au palier régional qui puisse leur être directement imputable (Vadeboncoeur 1993).

Afin d'étudier plus profondément la panoplie de questions abordées dans les rapports Graham et Bartlett, le gouvernement provincial a établi une nouvelle commission en 1992. Cette fois-ci, elle fut chapeauté par G. M. Kirby, préalablement le directeur général de la CCN. Il a reçu le mandat de consulter les municipalités ainsi que la population d'Ottawa-Carleton relativement aux conclusions des rapports précédents. Le rapport Kirby fera l'objet de la prochaine section.

Ajuster les structures par la voie participative? Le rapport Kirby (1992-1994)

En 1992, le Commissaire Kirby a été choisi par la province pour entreprendre une évaluation des deux rapports précédents dans l'optique d'évaluer l'acceptabilité sociale de leurs recommandations. Au cours des années précédentes, les rapports de Bartlett et Graham avaient contribué à une prise de conscience par la population à l'égard de leur institution régionale et de ses difficultés. Les comptes rendus des consultations publiques produites à l'occasion de ces commissions démontrent que la population de la région n'était pas satisfaite de la forme et du fonctionnement de la MROC, citant principalement le manque d'imputabilité des élus ainsi que l'absence de politiques régionales sur les principaux enjeux de la région (The Cooper and Lybrand Consulting Group 1992). En dépit des difficultés ressenties par la population, les commissaires précédents considéraient que la MROC était la mieux positionnée pour résoudre ces types d'enjeux régionaux. Avec le mandat d'évaluer les conclusions et la faisabilité (ou non) des recommandations des commissions précédentes, M. Kirby reçut le mandat suivant :

«To consult with municipalities and the public on the degree of interest and support for structural reform to municipal government in Ottawa-Carleton and for the direct election of members to Regional Council » (Kirby 1992 p.1).

La commission Kirby devait donc faire état de la structure municipale en place à Ottawa-Carleton et du processus électoral. Le commissaire pouvait, si les discussions et consultations le justifiaient, aborder d'autres enjeux, comme la distribution des fonctions entre les deux paliers municipaux (Kirby 1992). À la lecture des questions de la commission prescrites par la province, elle devait premièrement étudier la faisabilité et l'acceptabilité des changements structuraux proposées au sein des commissions précédentes. Le Commissaire, quant à lui, avait une préférence marquée pour les changements d'ordre fonctionnel ce qui orienta les solutions proposées dans son rapport.

Ce rapport fait foi d'un renouvellement dans les relations entre le palier provincial et régional ainsi que du regain d'intérêt provincial à l'égard des affaires municipales. Fidèle à la nature de son Parti, le gouvernement NPD a mis l'accent sur les consultations publiques pour la réalisation de ce rapport (Vadeboncoeur 1993). Plusieurs méthodes de consultations ont été utilisées, dont des entretiens privés avec des experts, des mémoires, des groupes de discussion, des entretiens au téléphone ainsi que la diffusion de sondages destinés à tous les résidents de la région. Les consultations publiques ont été tenues en deux phases. La première

a eu lieu durant l'été 1992 et était destinée à la collecte des opinions et des visions à l'égard de l'administration régionale et de sa capacité à gouverner en vue de la publication d'un rapport préliminaire, publié quelques mois plus tard. La deuxième ronde de consultations publiques devait jauger l'opinion populaire relativement à ce dernier rapport. En raison de l'ampleur du mandat, plusieurs sujets ont fait surface lors des discussions. L'équipe du commissaire avait toutefois pris soin d'établir quelques prémisses. Le mot-clé? Régional. Dans la limite du possible, la région d'Ottawa-Carleton devait représenter le principal objet de discussion. Ainsi, les discussions devaient porter sur la région dans une perspective régionale, et non sur une municipalité locale particulière. Ainsi, les valeurs et visions partagées au sein de plusieurs communautés ont été favorisées par le commissaire au-delà de celles évoquées par une ou quelques communautés puisque les discussions devaient aborder les enjeux à l'étude dans une perspective régionale.

Les propositions structurelles : des changements réellement nécessaires?

Legs et recommandations préalablement proposées

Comme nous l'avons déjà mentionné, la commission Kirby devait évaluer l'acceptabilité et la faisabilité des recommandations proposées par Bartlett et Graham au sein de leurs rapports publiés respectivement en 1988 et 1990. Le tableau ci-dessous démontre clairement l'appui du commissaire à l'égard de la majorité des recommandations proposées par ses prédécesseurs. On remarque notamment l'appui du commissaire Kirby relativement à l'élection directe des représentants élus. Kirby appuyait aussi l'élection du président de la MROC, en vigueur depuis la loi de 1990. Finalement, en ce qui a trait au rôle régional des maires, Kirby appuyait les propos de Bartlett qui soutenaient la présence de ces derniers sur le conseil régional. Le maire de la municipalité de Rockcliffe Park, dont le droit de vote ainsi que le statut de municipalité a été remis en question à quelques reprises a décidé de renoncer à son droit de vote pour ainsi préserver son statut de municipalité. De cette manière, le conseil régional serait composé, selon la formule de Kirby, de dix-huit conseillers, dix maires locaux et du président régional.

Tableau 5.1 : Kirby et les recommandations de Bartlett et Graham

Recommandations	Origine	Avis de Kirby
Élection directe des représentants régionaux	Commission Bartlett	Appuyée
Élection du président de la MROC par suffrage régional	Loi de 1990	Appuyée
Composition du conseil régional proposé par Graham (18 représentants de secteur, 11 maires locaux et un président)	Graham	Appuyée
Découpage des secteurs régionaux	Graham	Appuyée
Fourniture d'un espace et des ressources de travail pour les représentants régionaux	Bartlett (recommandation réitérée par Graham)	Appuyée
Réduction de la taille des conseils locaux	Graham	Appuyée
Que la MROC chapeaute l'exercice de « planification régionale intégrée »	Bartlett	Appuyée
Distribution des responsabilités d'aménagements et d'urbanisme (telle que proposée par...)	Bartlett	Appuyée
Que la MROC soit à la tête du développement économique dans la région	Bartlett	Appuyée
Que la MROC joue le rôle de meneur dans le domaine de la planification sociale	Bartlett	Appuyée
Que les paiement en lieu de taxe soient perçus par les municipalités locales et partagés avec la MROC	Bartlett	Rejetée
Gestion régionale de l'entièreté du réseau d'égouts	Bartlett	Appuyée
Gestion régionale des programmes de logement social	Bartlett	Appuyée
Gestion régionale de la planification sociale	Bartlett	Appuyée

Source : (Kirby 1992)
Données compilées par l'auteur, 2017

Les recommandations structurelles formulées par Graham et Bartlett ont donc généralement été appuyées par Kirby. La suite du rapport a été axée sur la distribution des compétences et des fonctions entre les paliers local et régional, donc traite du mandat et du rôle des deux paliers municipaux au sein du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton.

Le rejet de grands changements structurels : par la voie participative

Le mandat de Kirby était plutôt axé sur la dimension structurelle de la MROC. Par conséquent, les recommandations principales de la commission devaient entourer la structure municipale d'Ottawa-Carleton, perçue comme étant inadéquate. Lors des consultations publiques toutefois, le commissaire a remarqué que la population n'arrivait pas à s'entendre sur la *meilleure* structure pour la région. La citation suivante est probante:

«On the one hand residents are familiar and comfortable with the recent system of government and yet they acknowledge there is a need for change. They give economic development a high priority but confirm the values of identity, control and fiscal responsibility. They support the fusion of municipalities but are not sure why» (Kirby 1992 p. 15).

De cette manière, Kirby n'a proposé aucun changement structurel d'envergure. Il recommande le maintien du statu quo jusqu'à ce que de nouvelles recherches et consultations soient réalisées. La population n'entrevoit pas la restructuration de la région comme la solution optimale aux maux d'Ottawa-Carleton:

«Accepting that there are viable solutions to problems such as complexity, duplication and accountability, there seems to be neither a need nor a strong desire on the part of the citizens of the region for structural change» (Kirby 1992 p. 12).

On souhaitait plutôt rectifier les enjeux en abordant la distribution des fonctions. Par conséquent, Kirby a appuyé les recommandations de Bartlett et Graham présentées ci-dessus qui proposent le statu quo accompagné de quelques changements structurels et représentatifs. Mis à part les recommandations structurelles, Kirby a formulé des recommandations d'ordre fonctionnel afin d'ajuster le système de gouvernance d'Ottawa-Carleton aux « défis à venir».

Selon Kirby, la solution aux maux de la région se trouvait dans les changements fonctionnels ou encore, par la précision de la distribution des responsabilités qui façonnent ces fonctions entre les deux paliers municipaux. On constate avec le rapport Kirby et, dans une moindre mesure, le rapport Bartlett que la MROC n'avait toujours pas de mandat précis notamment en matière d'aménagement. Cette lacune gênait la formulation d'une ligne d'action régionale, un constat réalisé une fois de plus près de dix ans après l'étude du groupe HJL. Les recommandations de Kirby auraient donné à la région plus de pouvoirs et d'autorité sur les municipalités locales par l'entremise de la centralisation des fonctions municipales principales. En ce sens, Kirby plaçait manifestement la MROC à la tête du système de gouvernance local.

Dans son rapport, il réitère plusieurs fois la nécessité de se doter d'une vision d'ensemble afin de permettre la formulation d'une ligne d'action régionale. Selon la vision de Kirby, la MROC devait encadrer les actions des municipalités locales en matière d'aménagement, de politique environnementale, économique et sociale. Pour faire ainsi, elle devait être dotée de plus d'autorité afin de lui permettre de contraindre les municipalités locales à se conformer aux politiques régionales. La vision de Kirby supposait donc que la MROC soit d'abord habilitée de plus amples pouvoirs par la province, lui permettant ainsi de consolider son autorité au sein du système de gouvernance locale.

Kirby a participé au débat concernant la distribution des responsabilités municipales, qui trouve source selon notre analyse dans l'écart d'ordre fonctionnel ayant émergé lors de la création de la MROC et ce, en raison de l'ambiguïté de son mandat. La prochaine section survolera l'évolution des principes distinguant les prérogatives locales de celles relevant du palier régional, selon les différents commissaires qui ont étudié le cas d'Ottawa-Carleton.

Retombées législatives

La MROC et les municipalités locales étaient généralement satisfaites du rapport Kirby et en supportaient les conclusions ainsi que les recommandations. Le rapport Kirby est demeuré entre les mains de la province pendant près de sept mois. Au cours de cette période, la province a revu les rapports précédents au sujet de la région et ont consulté à nouveau les élus locaux, les députés provinciaux représentant une circonscription d'Ottawa-Carleton ainsi que le public.

Loi modifiant certaines lois relatives à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton a été adopté en 1994 pour venir instaurer les plus grands changements au sein de la MROC depuis sa création (Ontario 1994). Elle proposait, entre autres, la refonte du conseil régional pour qu'il

soit composé de dix-huit conseillers et d'un président régional, tous élu par la population (Ontario 1994). Elle instaure du même pas une nouvelle structure territoriale à dix-huit secteurs vraisemblablement fondée sur le modèle proposé par Graham. Les maires étaient donc dorénavant exclus du conseil régional. Les municipalités locales n'ont toutefois pas été éliminées : elles existaient toujours et étaient dotées de compétences propres. Finalement, la loi a été dotée d'un esprit centralisateur, permettant la consolidation des fonctions du service policier ainsi que de l'assainissement des eaux usées (Vadeboncoeur 1993). La loi octroie de surcroît l'autorité exclusive à la région de l'acquisition de terrain pour des fins de développement économique (Vadeboncoeur 1993).

La décision d'éliminer les sièges réservés aux maires a eu l'effet d'un coup de théâtre, notamment car aucun rapport n'avait alors recommandé cette approche. Cette décision semble être le legs du projet de loi 77, introduit à la chambre en juillet 1993 et remplacé par le projet de loi 143 qui deviendra la *Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton*. Officiellement, cette décision a d'abord été avancée par le ministre des Affaires municipales pour permettre au conseil régional d'être imputable à l'électorat et non aux conseils locaux, de manière à faire avancer les intérêts de la région dans son ensemble (Vadeboncoeur 1993). Le gouvernement au pouvoir justifiait donc cette décision par la notion de la représentation selon la population (Ontario 1994) :

« Because there is a great disparity in the size of the municipalities in this area and because there are 11 mayors in the region, unlike other regions, representation by population can only be achieved when mayors no longer sit on this body » (Ontario 1994 p. 1539)

Selon le Ministre, Ottawa-Carleton représentait un cas unique en raison des disparités qui existaient parmi la taille des municipalités locales (Ministère des Affaires municipales 1993). Ces disparités auraient fait en sorte que le conseil régional n'était pas imputable aux résidents, comme ce l'aurait été peut-être le cas pour une région rassemblant des municipalités plus similaires sur ce point.

En ce sens, cette décision visait à encourager l'émergence d'une vision régionale, détachant les processus décisionnels des intérêts locaux. En effet, Kirby avait noté l'état lamentable des réseaux d'infrastructure de la ville centre qui avaient été négligés au profit des extensions et des nouveaux réseaux construits pour accommoder l'étalement de la ville. En créant un conseil régional élu directement, la province donna la majorité des sièges à la Ville d'Ottawa, puisqu'elle était de loin la plus peuplée. Par conséquent, les projets de loi 77 et 143 visaient manifestement à préserver le cœur de la région en lui attribuant plus d'attention de la

part des représentants élus.

La décision a été très controversée. Au palier local, les maires des municipalités locales déploraient la décision du gouvernement provincial (Kanata, Nepean, Rideau, Goulbourn, Vanier, Gloucester, Osgoode, Rockcliffe Park et West Carleton 1993), affirmant qu'ils étaient essentiels à la composition du conseil régional puisqu'ils assuraient le lien entre le conseil régional et les conseils locaux (Kanata, Nepean, Rideau, Goulbourn, Vanier, Gloucester, Osgoode, Rockcliffe Park et West Carleton 1993). Ils ont donc commendé un rapport qui démontrait qu'un système proportionnel qui permettait aux maires de siéger sur le conseil pouvait bel et bien être implanté, qui a été bien reçu par la chambre législative sans objection relativement à la représentation selon la population (Ontario 1994 p. 1719). À Queen's Park, un des grands contestataires du projet de loi 143, le député de Carleton, Norman W. Sterling, a entrepris un sondage auprès de la population qui a révélé que 79% de la population d'Ottawa-Carleton croyaient bon d'octroyer un siège à leur maire local (Ontario 1994 p.1709). Bien que la question de gouvernance régionale n'était pas au sommet des préoccupations des résidents d'Ottawa-Carleton, le sondage démontre que la volonté population était de laisser les maires siéger sur le comité régional. Finalement, L'Association des municipalités de l'Ontario, qui représente les intérêts des municipalités de la province, s'était positionné contre le projet de loi 143, disant que cette décision signerait l'arrêt de mort de la gouvernance proprement locale. Ces derniers ont bien analysé la situation. Ce changement a en effet eu l'effet d'éclipser les municipalités locales des affaires régionales dans la mesure où elles n'étaient plus les unités fondamentales de la structure régionale et que tous les liens entre elles et la MROC ont été coupés. En tout et partout, *Loi modifiant certaines lois relatives à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* a amorcé la réforme du système de gouvernance locale de la région d'Ottawa-Carleton.

Analyse du chapitre 5 : Contrer l'esprit de clocher par la métropolisation de la prise de décision

À partir de 1985, la conjoncture provinciale est plus propice aux changements d'envergure du palier local en Ontario. Avec l'élection du Parti libéral en 1985 s'entame une nouvelle ère plus permissive à l'égard des municipalités, des changements de conditions qui ont permis la révision de la structure représentative de Metro Toronto entre 1986 et 1988. Cette nouvelle ère a aussi bénéficié aux municipalités ontariennes, au bout du compte, à la MROC, quoique le processus ait été plus rapide et plus efficace dans le cas torontois. La prochaine section analysera les changements et le processus menant à leur implantation.

La mise en évidence des écarts institutionnels

Les rapports Bartlett et Kirby mettent en évidence les deux écarts identifiés au début de l'analyse historique, dans la mesure où les « enjeux » détectés au sein de leurs analyses sont principalement d'ordre fonctionnel et structurel. Le processus menant aux changements de 1994 a été engendré par un évènement qui passe souvent inaperçu dans les écrits sur la région à l'étude. Selon notre analyse, ce processus a été initié en 1984 par les municipalités de Kanata et de Nepean qui convoitaient plus de sièges sur le conseil régional. Ces demandes sont analysées selon le cadre théorique de ce mémoire comme la cause génératrice causée par l'écart structurel qui a engendré les changements de 1991 et 1994.

En dépit de la nature structurelle des requêtes en question, les commissions subséquentes ont aussi avancé des recommandations fonctionnelles, particulièrement la commission Kirby. On remarque aisément la carence d'un mandat clairement défini pour la MROC et ses conséquences, notamment par rapport au mandat des municipalités locales. La réponse des commissaires est claire : la MROC devait combler un rôle de meneur dans pratiquement toutes les dimensions des affaires municipales, du développement économique à l'aménagement en passant par la gestion de la fourniture de plusieurs services municipaux. En ce sens, les maux de la région étaient causés, selon les commissaires, par la gestion fragmentée des principales fonctions municipales. La solution des commissaires était donc de centraliser ces fonctions, contribuant ainsi au processus de métropolisation de la région.

Une cause génératrice persistante et l'avènement des conditions propices au changement

La cause génératrice en question se montre comme une cause génératrice exploitant la vulnérabilité, car elle cherche à altérer la structure représentative de la MROC. Comme son nom l'indique, ce type de cause génératrice s'attaque généralement à une vulnérabilité du système. Nous avons démontré dans l'analyse du troisième chapitre que les écarts dont il est question au sein de cette recherche ont été créés au moment de la création de la MROC. Dès la conception de la MROC, la dimension représentative du conseil a été contestée, car les changements structuraux permettant une représentation équitable de toutes les unités locales, telles que proposées par Jones n'ont pas été implantés. Cette inaction de la part du palier provincial a engendré la création, d'un écart qui s'est traduit en vulnérabilités structurelles qui ont fragilisé la structure représentative, faisant en sorte qu'elle était vulnérable à de grandes transformations « incontrôlables ».

La requête des municipalités de Nepean et de Kanata a forcé le conseil régional à rouvrir un dossier qui avait été éludé depuis les propositions structurelles de 1974. En effet, le gouvernement ontarien hésitait à appuyer des changements structuraux depuis la fin de la première réforme municipale à l'étude (Graham et coll. 2001). Au moment de ces requêtes, le contexte n'était pas plus permissif à l'implantation de mesures importantes notamment, car le Parti conservateur alors au pouvoir craignait qu'une nouvelle réforme du palier local soit néfaste au Parti. Avec un nouveau Parti au pouvoir, le contexte est devenu plus propice au changement. Avec l'arrivée du Parti libéral en 1985, il nous concluons que le contexte aurait été plus favorable à l'implantation de nouvelles mesures au palier municipal. Les suites des Commission Graham et Kirby font foi de ce changement de cette évolution, notamment au niveau provincial.

La Commission Bartlett, quant à elle, n'a pas été mise de côté par le palier provincial. Des changements considérables avaient été prévus par le projet de loi 168 (1989), par l'entremise duquel le conseil régional aurait été restructuré pour y inclure les maires locaux et des conseillers élus directement par l'électorat régional. L'arrivée d'un nouveau Parti au pouvoir au palier provincial en 1980 a cependant fait en sorte que le projet de loi est mort en Chambre. Les mesures proposées par Bartlett ont été introduites quelques années plus tard, comme suite à la Commission Kirby, sous la tutelle d'un nouveau gouvernement. De cette manière, les mesures instaurées en 1994 varient considérablement de ceux prévus en 1989.

Les changements et leur interprétation

Entre 1989 et 1991, en dépit des commissions qui ont proposés des changements importants dans l'optique de remédier aux écarts créés lors de la création de la MROC, peu de mesures ont été implantées. C'est pour faire suite à la commission Kirby que la province a réussi à mettre en place des mesures clés qui ont grandement modifié le découpage territoriale et le système représentatif de la MROC. Les modifications du mode d'élection des élus régionaux ainsi que la consolidation d'importantes fonctions municipales ont confirmé la tendance vers la consolidation fonctionnelle et institutionnelle au sein de la région.

Il convient de rappeler qu'avant l'adoption de la loi de 1994, les citoyens de la région n'avaient toujours pas la possibilité d'influencer la composition du conseil régional puisque, d'une part, les élus étaient nommés par leurs collègues siégeant sur les conseils locaux et, d'autre part, le président régional était nommé par ses homologues régionaux. Tout comme Mayo, les commissaires Bartlett, Graham et Kirby ont mis de l'avant la nature intrinsèquement métropolitaine de la MROC en réitérant, par l'entremise de leurs recommandations, l'importance d'ajuster les structures municipale et représentative de l'institution pour qu'elles permettent l'émergence d'une perspective régionale partagée par tous les élus régionaux. Trois textes législatifs ont été rédigés sur le cas d'Ottawa-Carleton entre 1984 et 1994 : les projets de loi 168 (1989) et 32 (1991) ainsi que la *Loi modifiant certaines lois relatives à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* (1994)⁴¹. Les changements proposés au sein de ces textes sont présentés dans le tableau de la page suivante.

⁴¹ À noter que *Loi modifiant certaines lois relatives à la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* a été précédé du projet de loi 143, qui a remplacé le projet de loi 77.

Tableau 5.2 : Les changements proposés ou implantés entre 1989 et 1994

Dimensions affectées

Texte législatif		Structure représentative	Nomination du président régional	Fonctions et compétences
	Projet de loi 168 1989 (non instauré)	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil régional composé entre 25 et 28 élus. <ul style="list-style-type: none"> ○ 11 maires d'office ○ Entre 14 et 18 conseillers régionaux par électorat régional • Élection directe des conseillers régionaux • Nomination d'un comité sur les limites électorales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Statu quo 	<ul style="list-style-type: none"> • Statu quo
	Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton 1990		<ul style="list-style-type: none"> • Élection du président régional par suffrage régional 	
	Loi modifiant certaines lois relatives à la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton	<ul style="list-style-type: none"> • Refonte du conseil régional : <ul style="list-style-type: none"> ○ 18 conseillers régionaux élus par l'électorat de leur secteur ○ Exclusion des maires • Mise en vigueur de la division des limites électorales similaires au plan proposé par Graham. 		<ul style="list-style-type: none"> • Consolidation de certaines fonctions municipales : <ul style="list-style-type: none"> ○ Développement économique ○ Service policier ○ Service d'assainissement des eaux usées.

Sources : (Vadeboncoeur 1993; Ontario 1991; Ontario 1994)
Données compilées par l'auteure, 2017.

Par l'entremise de ces changements, le palier provincial souhaitait manifestement octroyer plus d'autorité à l'institution régionale dans l'optique de faire de la région d'Ottawa-Carleton une région cohérente et unie. Les compétences centralisées au sein de la MROC sont des

responsabilités importantes parmi les affaires municipales et, de pair avec les compétences antérieures de la MROC. Elles représentent des responsabilités essentielles qui orientent le développement de la région. En tout et partout, reconnaissant la nécessité de consolider la région en tant que région économique cohérente et unie, la province démontre sa volonté de la doter de plus de pouvoirs et d'autorité, et ce, aux dépens des municipalités locales.

Interprétation des changements de 1994

Tableau 5.3 : Type de changement — 1994

Causes génératives

		Causes génératives	
		Absentes	Présentes
Conditions permissives	Présentes	Aucun changement (opportunité ratée)	Changement ponctuel
	Absentes	Aucun changement	<u>Changement graduel</u>

Source : (Auteure, 2017) selon Mahoney 2010

Bien que les commissions aient mis en évidence les enjeux au sein de la MROC, le contexte institutionnel ne répond pas au modèle de cadre incitateur explicité dans le deuxième chapitre du mémoire. Les éléments « vulnérables » de la structure de la MROC n'étaient pas suffisamment liés pour affecter les autres éléments du système. De plus, ces vulnérabilités, c'est-à-dire ceux d'ordre fonctionnel et structurel, n'avaient pas assez d'influence sur la structure de la MROC pour la mettre à risque dans sa globalité. Finalement, peu de changements avaient été réalisés au sein de la MROC, éliminant la troisième forme de vulnérabilité structurelle du cadre théorique. Dans un autre ordre d'idées, les changements n'ont pas émané d'une opportunité structurelle étant donné que ni la société ni les décideurs n'avaient exprimé un besoin explicite et urgent pour la mise en place de nouvelles mesures. Par conséquent, nous considérons que les changements effectués en 1994 sont graduels.

Tableau 5.4 : Mode du changement — 1994

Caractéristiques de l'institution

Caractéristiques du contexte politique		Faible pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements	Fort pouvoir discrétionnaire dans l'interprétation et la mise en œuvre des changements
	Fortes possibilités de veto	Adjonction	Dérive
	Faibles possibilités de veto	<u>Déplacement</u>	Conversion

Source : (Auteure 2017) selon Mahoney et Thelen 2010 et Lurcin 2011

Le mode de changement à l'œuvre est le remplacement puisque les anciennes règles ont été éliminées et remplacées par d'autres règles. Relativement à la dimension structurelle des changements, la structure représentative a été complètement repensée. On compte parmi les changements la modification de mode d'élection des élus régionaux (de leur élection indirecte à leur élection directe par secteur), la mise en vigueur d'une nouvelle structure régionale et l'exclusion des maires du conseil régional. En ce qui concerne la dimension fonctionnelle des changements, plusieurs fonctions municipales ont été centralisées, notamment le développement économique et l'assainissement de l'eau. En ce sens, les arrangements initiaux ont été remplacés par de nouveaux arrangements qui ont placé la MROC au sommet du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton.

Dans un autre ordre d'idées, nous considérons que le mode des changements de 1994 est le remplacement puisque les acteurs de la MROC n'ont pas joui de grandes possibilités de veto ou de discrétion dans l'interprétation ou la mise en vigueur des changements. L'exclusion des maires du conseil régional démontre clairement que le conseil régional n'a pas eu d'influence dans la formulation des changements. De plus, en raison du régime constitutionnel canadien, les acteurs de la MROC n'étaient pas en mesure d'interpréter les changements prescrits à leur guise. La *Loi modifiant certaines lois relatives à la Municipalité régionale*

d'Ottawa-Carleton a donc créée une institution qui était en concurrence directe avec l'ensemble d'institutions initial, engendrant le processus de leur remplacement qui surviendra quelques années plus tard.

Le rôle de la synchronie dans une trajectoire institutionnelle

Deux grandes différences peuvent être identifiées entre les deux tentatives de réformes de la MROC. Premièrement, le projet de loi de 1990 prescrit l'inclusion des maires sur le conseil régional à titre de liaison entre le conseil régional et les municipalités locales comme mesure compensatoire au retrait des autres élus locaux. La loi de 1994 a effectivement retiré les maires, ainsi que tout autre représentant local du conseil régional. Deuxièmement, la réforme du mode électoral du président régional, instauré en 1994, n'était pas prévue dans les changements de 1989. Nous concluons donc qu'elle a été instaurée en 1991 en raison de la pression populaire. En ce sens, il est possible de conclure que la séquence des événements a influencé le résultat final puisque les deux projets de loi ont été rédigés à quelques années d'intervalle et ensuite adoptés par des gouvernements ayant des valeurs différentes.

Ces deux divergences ont eu un impact sur les processus de prise de décision ainsi que sur le statut des municipalités locales, qui était jadis les unités de base de la structure régionale. En exigeant l'élection directe des représentants élus par secteur, de pair avec l'élection du président de la MROC par l'électorat régional, la province a effectivement mis la MROC sur la trajectoire de la consolidation totale du système de gouvernance locale de la région. Comme a constaté Bartlett en 1987, l'élection directe du président régional était susceptible de créer un nouveau pouvoir politique au sein de la région, celui du « maire » de la MROC, éclipsant les maires locaux. Ceci, de pair à l'élection par secteur des représentants élus a effectivement retiré les municipalités locales comme unités structurelles de la MROC, les excluant des processus politiques régionaux. Ces « différences » se sont manifestées dans les décisions de la province qui, par l'entremise de la loi de 1994, cassa le lien intime entre la MROC et les municipalités locales. Ceci, dans l'optique de favoriser l'émergence d'une perspective régionale au sein de la MROC.

Faillite du système? Le modèle fédéraliste et l'esprit de clocher

Le dernier chapitre a confirmé la présence d'écarts au sein de la trajectoire de la MROC. Comme nous avons pu le constater au cours des dernières sections, la structure représentative des municipalités régionales de l'Ontario était à la source d'enjeux importants au sein des processus décisionnels de la MROC. De plus, l'absence d'un mandat clair de la MROC a été soulevée à plusieurs reprises par les commissaires d'Ottawa-Carleton. Le modèle qui s'apparente à une fédération de municipalités locales a favorisé l'esprit de clocher au sein du conseil régional puisque l'électorat des conseillers régionaux est composé de citoyens de sa municipalité. De plus, l'esprit de clocher a pu primer au sein du conseil régional puisque son mandat avait été mal défini par la province au moment de sa création. Conséquemment, il a pu être interprété selon les visées des conseillers régionaux qui avaient à cœur les intérêts de leur municipalité locale. Ainsi, la structure « fédéraliste »⁴² de la MROC, accompagnée de son mandat vague et ambigu a habilité les municipalités locales à se servir de la MROC comme véhicule leur permettant de faire valoir leurs intérêts à une échelle qui était plus susceptible à l'action. Cette dernière a permis aux municipalités locales de demeurer les unités principales du système de gouvernance locale à Ottawa-Carleton, donc d'influencer les décisions politiques au sein de la région, jusqu'en 1994. Les enjeux régionaux n'étaient donc pas sujets à débat lors des campagnes électorales (Vadeboncoeur 1993) avant les changements de 1994, faisant en sorte que les élus n'y accordèrent pas l'attention nécessaire.

Pour contrer l'esprit de clocher : la métropolisation de la prise de décision

Les changements structurels et fonctionnels suggérés au sein de ces rapports étaient portés par un esprit métropolitain, démontrant la nécessité de présenter la région d'Ottawa-Carleton comme un tout uni et cohérent sur la scène nationale et internationale. Par conséquent, les recommandations des rapports analysés dans les chapitres précédents devaient engendrer l'essor d'une vision d'ensemble à laquelle toutes les municipalités locales seraient soumises. La MROC devait assumer un rôle politique afin d'être en mesure d'orienter la région par l'entremise de l'élaboration de politiques urbaines et d'assurer le respect de ces dernières.

⁴² Il convient de rappeler que la MROC était doté d'une structure représentative typique d'une fédération, alors que les conseillers régionaux agissaient comme des représentants de leurs municipalités locales.

Premièrement, les changements structureaux proposés par Bartlett et Graham témoignent d'une volonté d'ajuster le conseil régional de manière à permettre l'essor d'une vie politique proprement régionale. En intégrant des membres élus directement par la population au sein du conseil, les commissaires souhaitaient faire en sorte que certains représentants régionaux aient comme considération principale le bien de la région et non de la municipalité locale. En ce sens, les recommandations de Bartlett notamment proposaient que la politique se joue au palier régional et non au palier local. L'introduction de membres élus directement au conseil régional aurait fait en sorte, selon les commissaires, que ces individus soient imputables à la population et non à l'administration locale à laquelle ils appartiennent. En ce sens, il est possible de conclure que la métropolisation de la prise de décision a été proposée et implantée dans l'optique d'accroître l'imputabilité des élus et d'affaiblir l'esprit de clocher qui s'était ancré dans le conseil régional.

Deuxièmement, les changements proposés notamment par Bartlett témoignent d'une volonté d'ajuster les structures ainsi que la répartition des compétences et responsabilités aux nouvelles réalités sociales et économiques. Selon la vision explicitée au sein du rapport Bartlett, la région devait se présenter comme un tout uni et cohérent, supposant la création de mécanismes de coopération et de coordination qui seraient gérés par l'institution régionale. De tels mécanismes auraient facilité l'émergence d'une vision d'ensemble pour l'avenir de la région et l'élaboration de lignes d'action régionales. En ce sens, selon la conception de Bartlett et des autres commissaires qui vint après lui, la MROC devait se situer au sommet du système de gouvernance locale de la région.

Administration ou gouvernement régional? Les tensions mises en évidence

De prime abord, la MROC et toutes les autres administrations régionales mises sur pied lors de la réforme de 1969-1974 furent conçues comme des administrations devant assurer la coordination et la coopération entre les municipalités locales au sein de certaines compétences et fonctions. Ainsi, à ses débuts, le mandat de la MROC était composé d'un amalgame de compétences qui devaient être gérées de pair avec les municipalités locales. Toutefois, les responsabilités de la MROC sont devenues plus complexes au fil du temps, notamment en matière de services sociaux et d'aménagement. Par conséquent, la MROC a été appelée lors de la période à l'étude à assumer un rôle politique puisque ses responsabilités n'étaient plus simplement techniques, mais aussi idéologiques. De cette manière, les représentants régionaux

devaient, en théorie, allouer plus de temps aux dossiers régionaux, mais la configuration initiale de la MROC entravait leur capacité, ou du moins leur volonté de s'y mettre assidument.

À ce sujet, il régnait à la MROC une croyance selon laquelle l'institution régionale comme telle ne devait pas être couteuse pour les résidents d'Ottawa-Carleton (Graham 1990). Cette philosophie a empêché la mise en place de politiques internes qui auraient incité plus de citoyens à tenter leur chance, comme de meilleures conditions de travail et des ressources de travail convenables. Notée au sein des rapports du groupe HJL (1982) et Bartlett (MROC 1988), l'absence de services et de ressources de soutien offerts aux représentants régionaux dissuadait ces derniers de voir à leur mandat régional. Les salaires ne faisaient pas non plus l'objet de grande persuasion, étant donné que les représentants régionaux étaient rémunérés à temps partiel alors que l'ampleur de leurs responsabilités justifiait le statut d'employé à temps plein. Ces conditions de travail empêchaient à la majorité de se lancer en politique municipale, reléguant les postes d'élus aux individus à la retraite ou indépendants de fortune.

Chapitre 6 : Évolution, longue durée et les dernières années de la MROC — 1994 à 2001

«To rule is easy, to govern, difficult.»

– Johann Wolfgang von Goethe

La dernière période à l'étude (1984 à 1994) se termine avec la régionalisation des principaux services municipaux et la réforme du conseil régional, selon une approche qui s'apparente à celle de l'École des réformes. Ce chapitre a deux objectifs principaux. Il examinera les processus qui se dévoilent sur la longue durée relatifs à l'évolution de la distribution des fonctions au sein du palier municipal à compter de 1994. Puis, Il explorera les dernières années d'existence de la MROC jusqu'à la réforme de 2000, pour se terminer par la présentation des changements instaurés dans le cadre de cette réforme.

Fonctions de la MROC : des changements qui se dévoilent dans la longue durée (1969-2000)

Inhérente au processus de métropolisation est la redistribution des fonctions et compétences parmi les paliers locaux. Afin de bien comprendre l'évolution des fonctions et des compétences dans la région d'Ottawa-Carleton ainsi que leur financement, il est nécessaire de retracer le processus dans la longue durée. Cette section examine l'évolution de certaines fonctions municipales qui étaient partagées entre le palier local et régional, selon la distribution des fonctions municipales articulées à la fin des années 1960. Nous examinons donc au cours des lignes qui suivent la trajectoire de ces fonctions afin d'analyser comment ces arrangements ont évolué au fil du temps et des microchangements ayant été instaurés. Pour commencer, nous proposons d'explorer l'évolution de la distinction entre une compétence locale et une compétence régionale depuis la Commission Mayo.

La distinction entre une compétence locale et une compétence régionale : une définition qui évolue

Dans sa section intitulée « *Preparing for the Future* », Kirby liste les principes avancés des commissaires précédents pour distinguer les responsabilités locales de celles relevant du palier régional. À la lumière de la revue de ces principes, on remarque que cette distinction a évolué au fil du temps. En 1977, Mayo considérait que « matters of purely local concern should be left to the lower tier, and matters of region-wide concern should be handled by the upper tier ». Bartlett, près de dix ans plus tard, a tenté de mieux articuler la distinction en discutant de l'enjeu des externalités inhérentes à la région métropolitaine des externalités :

« [...] unless there are good reasons to the contrary, the Regional Municipality should be responsible for those municipal policies and services which are important throughout all, or a large part of the region. The lower tier should deal with matters which do not have substantial ramifications beyond each individual municipality » (Kirby 1992 p. 13).

Dans son rapport, Kirby ajoute la dimension temporelle à cette distinction comme le démontre la citation suivante :

« [...] unless there are good reasons to the contrary, matters affecting the long-term well-being of the region or its residents should be dealt with at the regional level. Local municipalities should be responsible for the more [sic] day-to-day matters » (Kirby 1992 p. 14)

La tendance des commissaires à systématiquement appuyer davantage la consolidation institutionnelle de l'appareil de gouvernance locale est manifeste. Kirby place vraisemblablement la MROC au centre des affaires municipales de la région, proposant une réforme de la distribution des fonctions et compétences au profit de l'institution régionale.

Aménagement

Principale raison d'être de la MROC, la répartition des responsabilités et fonctions en matière d'aménagement et d'urbanisme représente un enjeu de longue date. L'arrangement a été fondé sur celui en vigueur à Metro Toronto depuis la réforme de 1954. Cependant, la province a tenté d'innover en la matière lorsqu'elle a créé la MROC et ainsi, l'arrangement de la MROC diffère un peu de celui en place à Metro Toronto. Selon l'arrangement, la municipalité régionale était responsable de l'aménagement de l'ensemble de la région, par l'entremise d'un plan directeur

régional, alors que les municipalités locales pouvaient, si elles le désiraient, gérer les « détails mineurs » en la matière (Bartlett 1988). Ce système a été conçu à une époque où les municipalités locales ne détenaient pas toute une équipe d'aménagement et d'urbanisme capable d'assumer adéquatement les responsabilités de cette fonction selon les normes provinciales.

Dans le cas de la Région de la Capitale nationale, la carence d'orientation en matière d'aménagement a laissé libre cours à la domination de la CCN au sein du territoire pendant quelque temps. Après la saga Fullerton, suivie de la refonte de la *Loi sur la Commission de la Capitale nationale*, l'aménagement et l'urbanisme à Ottawa-Carleton s'est joué entre les deux paliers municipaux. Ces derniers étaient habilités à concevoir un plan directeur pour leur territoire. Mise à part cette exigence, la distribution des fonctions et compétences en la matière entre les deux paliers n'a jamais été clarifiée en vertu d'une loi provinciale. Ainsi, comme ce fut le cas pour d'autres fonctions municipales, la distinction entre ce qui est fondamentalement local et ce qui est fondamentalement régional a représenté un point de contention important entre les municipalités locales et la MROC.

Plans directeurs et autorité régionale en matière d'aménagement

En vertu de la *Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton*, la MROC devait concevoir et mettre en œuvre un plan directeur régional, traçant les grandes lignes de l'orientation de la croissance au sein de la région. Ainsi, au moment de sa création, l'institution régionale détenait déjà l'autorité en matière d'aménagement dans la région. Les municipalités locales pouvaient, elles aussi, concevoir un plan directeur conforme au plan directeur régional.

Au fil des années, l'autorité régionale en la matière a été bonifiée par l'entremise de deux délégations provinciales notables. La première concerne le pouvoir d'approbation des plans de lotissement et des plans de copropriétés, délégué en 1975. La deuxième octroie le pouvoir d'approbation des plans locaux ainsi que de leurs amendements, transféré en 1980. La délégation de ces deux pouvoirs a permis à l'institution de jouer un rôle de meneur en matière d'aménagement et d'urbanisme. À la fin de la période à l'étude, elle assumait la part de lion en matière de gestion de la croissance au sein du territoire, par l'entremise de ces deux pouvoirs clés. Ainsi, elle était habilitée d'une autorité en la matière qui lui permettait de « contrôler » (ou *policing* [N. H. Richardson Consulting 1988 p. 2], selon les rapports) les décisions locales en la matière.

Parallèlement, les administrations locales se sont elles aussi complexifiées et détenaient toutes à la fin de la période à l'étude un département d'aménagement capable de combler les

responsabilités en question (Bartlett 1988). Puisque les municipalités locales étaient toujours partiellement responsables de l'aménagement et de l'urbanisme au sein de leur territoire, elles se sont imposées. Elles ont créé une nouvelle force au sein de la région en matière d'aménagement. Il convient de noter qu'il n'existait aucune distinction légale entre un plan directeur régional et son homologue local à l'époque (Bartlett 1988). Par conséquent, les deux documents entraient souvent en concurrence, engendrant des tensions dans un contexte où les responsabilités de chaque palier n'avaient pas été clairement définies (Bartlett 1988).

L'esprit de clocher et l'aménagement

Normalement, les plans locaux devaient être conçus conformément au plan régional de la MROC, soulignant l'autorité de l'institution régionale. Toutefois, les enquêtes réalisées sur le sujet démontrent que la structure de la MROC comme telle, conçue à l'image d'une fédération de municipalités locales, permettait aux représentants régionaux d'avancer des intérêts locaux et de façonner le plan directeur en fonction de ceux-ci (Bartlett 1988).

Au sein d'une administration municipale compétente en matière d'aménagement et d'urbanisme, le plan directeur est conçu et les amendements sont approuvés par un comité auquel siègent certains élus municipaux appuyés par des fonctionnaires régionaux. Une étude réalisée en 1987 en vue de la commission Bartlett démontre que le plan régional a été amendé à plusieurs reprises dans l'optique de l'ajuster à un plan local, une situation qui a été qualifiée par le commissaire de « excessive local influence at the political level » (N. H. Richardson Consulting 1988 p. 1). En ce sens, il est possible d'avancer que les municipalités locales ont réussi à s'accaparer d'une partie de l'autorité octroyée à la MROC en matière d'aménagement par l'entremise de la structure même de la MROC. L'aménagement régional au sein de la MROC n'était pas véritablement régional, puisque les municipalités locales réussissaient à imposer leur ligne d'action et leurs préférences en matière d'aménagement au sein du document régional. En ce sens, le processus de formulation et de révision du Plan régional correspondait plutôt à la mise en commun de visions divergentes à l'échelle régionale, ce qui a abouti sur un aménagement régional morcelé.

Enjeux en matière d'aménagement

Puisque les responsabilités en matière d'aménagement étaient officieusement distribuées entre les deux paliers municipaux, quelques enjeux notables ont fait leur apparition entre 1969 et 2000. En premier lieu, la duplication des fonctions a fait couler beaucoup d'encre à Ottawa-

Carleton, notamment après 1990 lorsque les ressources se faisaient de plus en plus rares (Bartlett 1988). On craignait que l'arrangement partagé soit pour cause du moins partielle de la hausse de dépenses régionales ce qui se traduisait en de plus hauts taux d'imposition. En deuxième lieu, certains avançaient que le plan directeur régional était trop restrictif et qu'il s'étendait à des dossiers « purement locaux » (N. H. Richardson Consulting 1988). L'enquête de 1987 démontre que les représentants locaux se plaignaient de devoir continuellement consulter la MROC pour obtenir leur autorisation sur des dossiers d'aménagement qu'ils considéraient comme étant locaux (N. H. Richardson Consulting 1988). Finalement, la duplication des responsabilités insinue aussi la duplication de la bureaucratie et de la réglementation, ce qui fut à la source de grandes frustrations (N. H. Richardson Consulting 1988). L'absence d'une loi définissant l'étendue et le rôle des deux paliers en la matière a certainement complexifié l'exécution de ce champ de compétence à la base complexe (Bartlett 1988).

Gestion de l'eau et services environnementaux

Les services d'eau et des services environnementaux étaient gérés à Ottawa-Carleton selon une formule mixte, donc aux responsabilités partagées entre les municipalités locales et la région et cette dernière était manifestement à la tête du réseau et de la gestion de l'eau. En effet, la région était entièrement responsable de l'approvisionnement en eau des résidences et des industries de la région. Elle était aussi chargée de l'expansion et de l'entretien des collecteurs interurbains (environ 200 km en 1988) ainsi que de la construction et de l'entretien des installations de traitement des eaux usées, d'emmagasinage et des pompes. Elle était donc aussi responsable du financement des coûts d'expansion et de réfection. La province contribuait financièrement à ces activités à la hauteur de 15 % des nouvelles constructions et de 33 % des coûts de réfection des installations (Bartlett 1988). La fourniture en tant que telle du service était financée directement par la population recevant le service (près de 90 % des résidences de la région en 1988) par l'entremise de la facturation individuelle, selon la consommation des individus. Le tout était géré et administré par la région (Bartlett 1988). L'enlèvement et la décharge des eaux d'égout représentaient une responsabilité mixte au sein d'un système fermé (Bartlett 1988). Les municipalités locales étaient responsables du réseau local jusqu'à son raccordement au réseau interurbain, géré par la région (Bartlett 1988).

Les égouts pluviaux étaient, jusqu'au début des années 1990, exclusivement gérés par les municipalités locales (Bartlett 1988). Toutefois, le rapport Bartlett démontre que la carence de diligence (ou l'absence de moyens) de la part des municipalités locales à l'égard de leurs

réseaux locaux a entraîné des infiltrations majeures d'eau pluviale au sein du système sanitaire et des installations de traitement d'eau, gérées par la région, engendrant des coûts additionnels pour cette dernière (Bartlett 1988). Cette constatation arriva au même moment que les nouvelles normes provinciales concernant la gestion de l'eau pluviale. On constate donc l'esprit de clocher dans cette compétence qui est pourtant très technique, dans la mesure où les municipalités locales étaient uniquement concernées par les répercussions de leurs actions au sein du réseau local. De cette manière, les décisions des municipalités locales n'étaient pas bénéfiques au système global. Après la mise en vigueur des changements de 1994, la région a été mandatée de la supervision des activités des municipalités locales en la matière, afin d'assurer le respect des normes provinciales et fédérales (Vadeboncoeur 1993). Elle était aussi responsable de l'entretien des bassins d'eaux pluviales (Vadeboncoeur 1993).

Développement économique

Au cours des premières années de la MROC, le développement économique n'était pas une priorité de la région. Il a connu ses débuts en tant que fonction municipale au cours des années 1980, d'abord par les municipalités locales et ensuite au niveau régional grâce aux commissions Bartlett et Kirby. À la fin des années 1980 toutefois, la région d'Ottawa-Carleton était toujours dépourvue d'une vision d'ensemble, une réalité qui s'est nécessairement fait ressentir en matière de développement économique. Les municipalités locales étaient plus engagées que le palier régional notamment, car aucune politique économique régionale globale n'avait été mise en vigueur à la fin de la période à l'étude. Possiblement dans une optique de combler l'absence d'une ligne directrice économique régionale, les municipalités locales se sont organisées afin d'être en mesure d'élaborer et de mettre en place des politiques économiques (Lithwick 1987). Ces politiques étaient pour la plupart « introverties » et « le tout économique que forme la région n'entr[ait] pas en ligne de compte » (Bartlett 1988 p. 43). Cet engagement local créé en l'absence d'un engagement régional tangible a donné lieu à une gestion fragmentée du développement économique dans la région, engendrant un degré de compétition économique territoriale intolérable pour une région « économiquement fonctionnelle » comme celle de la MROC (Bartlett 1988). Dans ce contexte, le système de gouvernance locale n'avait pas la capacité ou l'intérêt d'élaborer et de mettre en vigueur des mécanismes de coopération économiques. À la fin des années 1980, le développement économique représentait toujours une responsabilité partagée entre les deux paliers, engendrant une gestion fragmentée et *ad hoc* du développement économique.

La région entreprit ses efforts en la matière au cours des années 1980 qui ont principalement été axés sur l'industrie de la technologie de pointe (Hunt 2001). La création de la *Ottawa-Carleton Research Institute* (OCRI) en 1983, mentionnée brièvement dans la dernière section, témoigne de cet effort. L'expérience est d'autant plus importante puisqu'elle est considérée par certains comme étant la première manifestation de gouvernance horizontale de la part de la MROC en raison du rôle clé du président Hayden dans le rassemblement des grands noms de l'industrie au sein de cet organisme (Hunt 2001). En ce sens, les premières tentatives de la région en matière de développement économique ont été structurées selon un modèle de gouvernance de type 2 par l'entremise de la création d'agences à fonctions précises (task-specific), qui rassemble des acteurs du secteur privé et public.

Conclusion

À la lumière de ces faits, les changements d'ordre fonctionnel et juridictionnel ont été caractérisés par une lente mutation. À la veille de la réforme de 2000, la MROC était visiblement à la tête du système de gouvernance locale de la région. Toutefois, selon la loi, peu de mandats s'étaient ajoutés au fil du temps à la mission officielle de l'institution régionale. Autrement dit, la distribution des responsabilités et des fonctions municipales au sein de la région est demeurée relativement stable au cours de la période à l'étude. Ces dernières se sont plutôt complexifiées. Les changements mis sur pied pour adapter le système se sont faits dans l'esprit de la consolidation, octroyant donc plus d'autorité à l'institution régionale « aux dépens » des municipalités locales. Cette tendance vers la consolidation est d'ailleurs cohérente avec les conclusions des commissions de l'époque qui concevaient la MROC au sommet du système de gouvernance locale.

La Common Sense Revolution et les municipalités ontariennes : 1995 à 2000

Mise en contexte

Contexte provincial

L'an 1995 marque le retour du Parti conservateur, élus sous la promesse d'une Common Sense Revolution (ci-après CSR). La CSR a initialement été introduite en 1994 par l'entremise d'un manifeste intitulé *The Common Sense Revolution: Common Sense. For a Change.* produit par l'équipe de Mike Harris. Symbole de la philosophie néolibérale, la CSR promouvait la baisse des taux d'imposition, la réduction des fonctions publiques provinciale et locale, la compression des services sociaux et une implication accrue du secteur privé dans les affaires « publiques » (Parti conservateur de l'Ontario 1994). En ce sens, les politiques du gouvernement Harris étaient bien différentes de celles mises sur pied par son parti au début de la période à l'étude. Les politiques provinciales conservatrices étaient jadis caractérisées par

l'activisme gouvernemental et une confiance absolue en les vertus de la technocratie (Graham et coll. 2001), alors que les politiques du Parti conservateur de Harris étaient manifestement plus animées par les principes néolibéraux. Selon certains, Harris et son équipe incarnaient une approche renouvelée de la droite politique qui avait animé la droite politique du pays et donné lieu à la création du Parti réformiste du Canada à la fin des années 1980 (Curio 2002). Il est

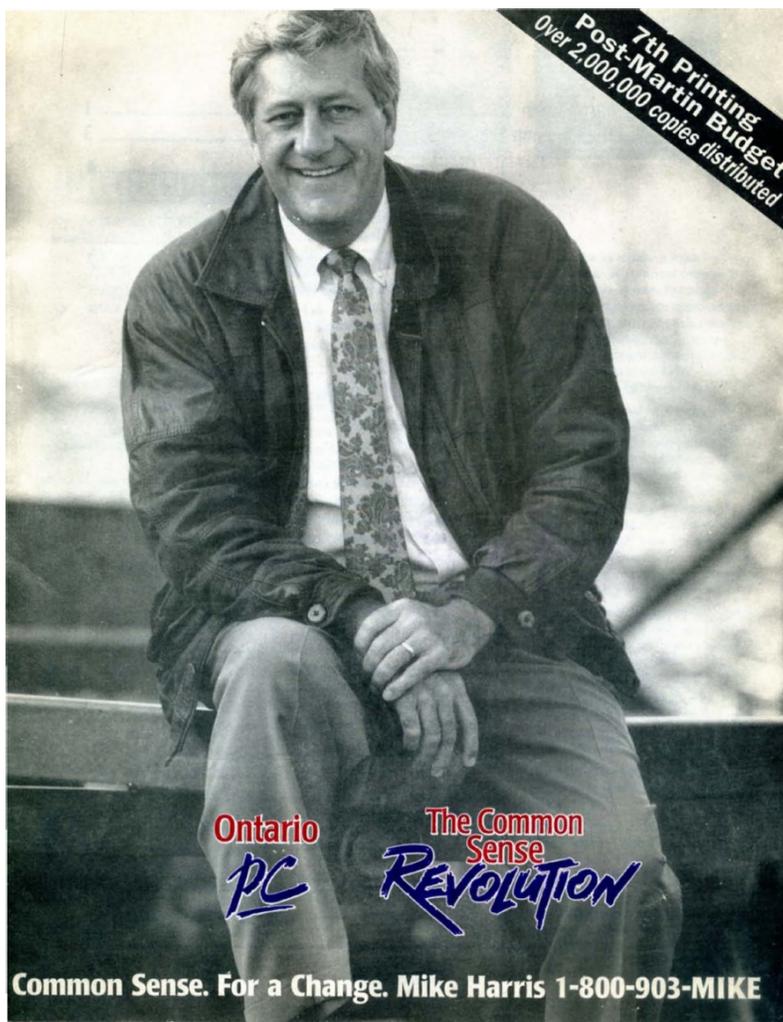


Illustration 6.1 : Page titre du manifeste de la CSR

Source : (Parti conservateur de l'Ontario 1994)

d'ailleurs intéressant de constater que la CSR avait comme objectif principal de réduire la taille du gouvernement provincial et des administrations locales:

« Canadians⁴³ are probably the most overgoverned people in the world. We do not need every layer—federal, provincial, quasi-governmental bodies [sic], regional, municipal and school boards—that we have now. We must rationalize the regional and municipal levels to avoid the overlap and duplication that now exists» (Parti conservateur de l'Ontario 1995 p. 17).

Harris souhaitaient donc réarranger les structures construites à l'époque du *Big Government* (Sancton 2000), mis en place par le Parti conservateur cinquante ans auparavant. De telles structures, diraient-ils, sont intrinsèquement inefficaces et inefficientes, en plus d'être un gaspillage des ressources de l'État. C'est dans ce contexte que s'entame une période de turbulence jamais connue au sein des relations provinciales-municipales en Ontario.

La CSR a particulièrement été ciblée sur les secteurs de la santé et de l'éducation ainsi que le secteur municipal⁴⁴. La CSR promettait de rationaliser ces structures bureaucratiques et politiques dans l'optique d'affranchir ces secteurs de leur dépendance financière auprès de la province, engendrant des économies qui se traduiraient en réduction d'impôt pour les citoyens (Siegel 2005). Initialement, les affaires municipales ne figuraient pas au programme. Elles sont toutefois devenues axiales au sein de l'exercice grâce à l'influence d'Al Leach, ministre des Affaires municipales sous Harris (Siegel 2005). La dimension municipale du programme était profondément ancrée dans des prérogatives financières et symbolisait la quête pour une gouvernance provinciale simplifiée.

En 1996, le gouvernement annonce la restructuration de Metro Toronto en prévoyant l'élimination du modèle à deux paliers (Siegel 2005), présageant la suite des négociations et interactions entre les deux paliers sous le règne de Harris. La réforme, officialisée en janvier 1998, devait éliminer les instances de gaspillage, de duplication des responsabilités et de manière générale réduire la contribution financière provinciale aux activités de Metro Toronto (Siegel 2005). C'est sur cette rhétorique que la province s'est appuyée au cours des années qui ont suivi pour justifier l'intensité avec laquelle la réforme du palier municipal en Ontario a été mise en œuvre. Entre 1996 et 1999, à l'aide de la législation habilitante, le gouvernement provincial a facilité — ou forcé, c'est selon — la fusion de plusieurs régions urbaines dans la

⁴³ Malgré l'utilisation du terme « Canadien », nous postulons que l'auteur de cette citation décrivait les ontariens.

⁴⁴ Aussi nommé les secteurs « MUSH » (Municipalities, Universities, Schools and Hospital).

province. Cet exercice a débouché sur le *Merger Mania* qui a coupé le nombre de municipalités ontariennes de moitié.

Contexte local

À l'image du reste de l'Ontario, la trajectoire de la MROC:

« is a combination of relatively short periods of frantic, politically contentious activity punctuated by lengthy periods of quietude and incremental change. There never seems to be complete satisfaction with the system of local government in Ontario, as evidence by the fact that there is always some tinkering, but these lengthy periods of tinkering are punctuated by shorter periods of fairly fundamental change » (Siegel 2005 p. 127).

Depuis la fin des années 1980, le système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton était à la veille d'une de ces « short periods of frantic, politically contentious activity » décrit par Thelen (2009). Avec la publication du rapport Bartlett, un moment critique de la trajectoire du palier provincial a été amorcé, qui allait fondamentalement changer les structures locales ainsi que les relations entre les deux paliers.

Les changements structuraux au conseil régional, qui comportant l'exclusion des maires des processus décisionnels régionaux, ainsi que les changements fonctionnels, tels que la centralisation de la gestion de l'eau et du service de police réalisé par l'entremise de la loi de 1994 démontre que la réforme municipal d'Ottawa-Carleton était bel et bien amorcée. Certains considéraient que la formule à deux paliers était « archaïque » (Lemieux 1999) et souhaitaient voir sa disparition (Paquette-Legaux 1995). D'autres croyaient fondamentalement aux vertues de la fragmentation métropolitaine, tel que la proximité entre les résidents et leur représentant ainsi que la représentation des municipalités locales sur le conseil régional (Ontario 1994.p. 1619)

Raisons d'être

La CSL est née d'une volonté de simplifier l'appareil gouvernemental par l'entremise de la « rationalisation » des compétences, ce qui permettrait par la suite des gains en efficacité, surtout financière. Les objectifs principaux publiquement avoués de l'exercice global étaient la réduction des dépenses, la réduction des impôts et la fourniture plus efficace des services publics (Graham et coll. 2001). Afin d'atteindre ces objectifs globaux, la province articula les buts concrets de l'élimination des excès, la simplification des structures politiques et bureaucratiques

pour ainsi arriver à l'allègement des dépenses publiques (Vojnovic 1998). L'exercice était profondément ancré dans des considérations financières, voulant désengager le palier provincial de certaines de ces responsabilités principales, c'est-à-dire la santé, l'éducation et les affaires municipales (Graham et coll. 2001).

En ce qui a trait aux réformes municipales, il nous apparaît comme si elles ont été réalisées à l'écart du programme de la CSR (Sancton 1999). En effet, la dimension municipale est absente du manifeste qui a guidé le programme conservateur. Elle semble avoir été introduite à la suite des autres réformes et en réaction à la réforme du financement des conseils scolaire. Avant la CSR, les conseils scolaires tiraient la majorité de leur financement des taxes foncières, alors que près de la moitié de celles-ci leur était consacrées. Les conseils scolaires étaient donc financés également par les taxes foncières et la province. Souhaitant renforcer leur main mise sur le secteur de l'éducation notamment dans l'optique d'assurer un service uniforme à travers la province, le palier provincial décida de fournir la majorité de leur financement et conséquemment et ainsi réduire leur part des taxes foncières (Siegel 2005). En contrepartie, la province a diminué ses transferts aux municipalités qui devaient être compensées par l'accroissement de leur part des taxes foncières (Siegel 2005).

Le *Guide To Municipal Restructuring*, publié par le gouvernement Harris en 1996, indique clairement les objectifs de la réforme du palier municipal. Ces principes reflètent l'idéologie néolibérale du Parti conservateur à l'époque. On compte parmi ceux-ci les objectifs suivant: «less government», «effective representation system», «best value for taxpayer's dollar», «ability to provide municipal services from municipal resources» et «supportive environment for job creation, investment, and economic Growth» (Ontario 1996). Ces principes ont été réitérés et précisés en 1999 dans le nouveau guide destiné aux conseillers spéciaux publié par la province. Ces objectifs étaient en lien avec les pressions de la mondialisation, qui exigeaient que des changements institutionnels soient réalisés dans l'optique d'améliorer la compétitivité de la province et de ces centres urbains sur la scène internationale (Siegel 2005).

Les piliers

Puisqu'il s'agit d'un exercice de réforme globale affectant plusieurs compétences provinciales, les nouvelles mesures dont il sera question dans la partie suivante sont intrinsèquement liées.

La catégorisation des réformes a été réalisée selon le cadre proposé par Garcea et LeSage⁴⁵ (2005).

Changements structurels

Entre 1995 et 2000, les municipalités ontariennes ont été fortement encouragées, voire même forcées d'être fusionnées par l'entremise de la *Savings and Restructuring Act* de 1996. La loi permettait aux municipalités n'étant pas administrées par un système à deux paliers à prendre en main leur propre processus d'amalgamation par l'entremise d'une résolution approuvée et votée à triple majorité⁴⁶ par les élus de la région (Siegel 2005). La région d'Ottawa-Carleton étant gouvernée par un système à deux paliers, elle n'était pas sujette à cette loi qui a engendré la fusion de quelque 400 municipalités à travers la province.

La région d'Ottawa-Carleton a été touchée par le processus de réforme quelques années plus tard, en 1998, lorsque la province s'est penchée sur le cas des « cités-régions » ontariennes, c'est-à-dire les régions gouvernées par un système à deux paliers. Le conseiller spécial Glen Shortliffe a reçu le mandat d'étudier toutes les propositions avancées au cours des cinq années précédentes et de consulter le public ainsi que les représentants élus pour ensuite formuler des recommandations destinées au ministre des Affaires municipales. Le rapport rédigé par Shortliffe, étrangement similaire aux rapports produits pour d'autres « cités-régions » de la province, recommandait en somme la fusion des onze municipalités pour créer la ville amalgamée d'Ottawa. La Ville serait ensuite divisée en dix-huit « faubourgs », selon le plan conçu par Graham qui était d'ailleurs en vigueur à l'époque (Shortliffe 1999).

La Ville d'Ottawa est née en 1999 par l'entremise du *Fewer Municipal Politicians Act* qui a abrogé les lois constitutives de Sudbury, Haldimand-Norfolk, Hamilton-Wentworth et d'Ottawa-Carleton (Ontario 1999). Les recommandations, à quelques-unes près, ont été mises en vigueur par édit provincial en 2000 et implantées en janvier 2001 (Siegel 2006).

⁴⁵ Garcia et LeSage propose un cadre d'analyse qui est axé sur les 5 « P », donc du « purpose », ou raison d'être, des cinq piliers des réformes municipales canadiennes (fonctionnelle, organisationnelle, financière, structurelle et juridictionnelle), des produits, des processus et de la politique, c'est-à-dire la toile des acteurs ayant participé aux réformes.

⁴⁶ Une situation de triple majorité décrit la suivante: la majorité des municipalités locales affectées, où habitant la majorité des résidents de la municipalité régionale avec appui du conseil régional. On souhaitait par l'entremise de ce mécanisme assurer que l'action était appuyé par la population de manière générale et qu'aucune municipalité locale ne détienne un droit de veto, les conseillers régionaux devaient s'assurer de la viabilité financière des changements proposés.

Changements fonctionnels

Les changements fonctionnels peuvent être plus aisément reliés à la CSR dans son ensemble. Bien que plusieurs changements fonctionnels aient eu lieu lors des sept ans au pouvoir de M. Harris, cette section s'attardera particulièrement sur l'exercice de Local Services Realignment qui a orienté le processus du « réalignement » des fonctions entre le palier provincial et municipal. Ce terme a été principalement employé par la province alors que les municipalités avaient tendance à qualifier ce processus de « downloading » ou de désengagement provincial.

La « rationalisation » des structures administratives était l'une des visées principales de la CSR. Dans l'optique de simplifier le gouvernement et « démêler » les responsabilités partagées entre le palier provincial et municipal, le gouvernement Harris mit sur pied les comités de travail Who Does What, présidé par David Crombie. Le mandat de ces comités était le suivant: «To streamline the provincial-municipal relationship by allocating responsibility for services clearly to one level of government, and eliminating the muddling of accountability and the administrative complications that arise when two governments share responsibility for a service» (Siegel 2005 p. 135).

On compte parmi ces secteurs d'activités l'évaluation foncière, les services sociaux, la santé publique ainsi que la gestion des mesures d'urgence (Graham et Philips 1998). Par l'entremise de cet exercice, la province affirmait vouloir améliorer l'imputabilité des administrations compétentes par l'élimination des instances de duplication et de chevauchement des responsabilités engendrant la réduction des coûts associés à la fourniture de ces services.

L'exercice devait s'appuyer sur les rapports scientifiques ainsi que sur les conseils d'experts qui siégeaient aux comités de travail. Ainsi, les citoyens et les élus locaux n'ont presque pas été consultés (Graham et Philips 1998). En tout, les comités de travail se sont réunis plus d'une centaine de fois et le comité au complet s'est rassemblé à 18 reprises entre juin et décembre 1996 (Graham et Philips 1998). Au final, plus de 200 recommandations ont été formulées. Parmi celles-ci notamment se trouvent des recommandations pour l'édification d'un Code municipal plus permissif inspiré de celui en vigueur en Alberta (Graham et Philips 1998; Siegel 2005).

L'exercice s'est toutefois transformé en un « accounting exercise focused on making the numbers balance » (p. Siegel 2005 p. 135). Les recommandations implantées concernaient principalement des considérations financières (Siegel 2005). En ce qui a trait aux recommandations qui touchaient les services sociaux et l'éducation, le gouvernement a opté pour des mesures allant à l'encontre des propositions des comités. Il a procédé à la

centralisation du secteur de l'éducation et au transfère de la fonction de la prestation des services sociaux aux municipalités (Graham et Phillips 1998) afin de compenser pour la prise en charge des conseils scolaire par la province. Le tableau suivant fait la synthèse des services et responsabilités ayant été transférés aux municipalités lors de la CSR.

Tableau 6.1 : Distribution des fonctions et de leur financement avant et après la CSR

Domaines de services	Avant la CSR	Après la CSR
Évaluation foncière	Responsabilité de la province	Responsabilité des municipalités opérationnalisée par un organisme indépendant qui est financé par les municipalités.
Services sociaux	Financement provincial des programmes entre 80/20 et 50/50; Financement provincial des coûts administratifs 50/50	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les programmes sont financés 80/20 • Les coûts administratifs partagés 50/50 entre les deux paliers
Logement social	Financement provincial quasi complet des déficits encourus	Engagement de la province à rendre disponible 215 millions \$ pour l'amélioration aux immobilisations, transfert subséquent des déficits futurs
Transport en commun municipal	Quelques subventions offertes par la province dédiée aux coûts d'opération et d'immobilisation	<ul style="list-style-type: none"> • Engagements de subventions d'immobilisation honorés • Élimination des subventions dédiées aux coûts d'immobilisation et d'opération
Routes et réseau routier	Quelques routes étaient sous la juridiction de la province; Subventions conditionnelles disponibles	<ul style="list-style-type: none"> • Élimination des subventions provinciales • Financement d'entretien ponctuel unique • Transfert de plusieurs routes provinciales aux municipalités
Aéroport et traversiers	Financement principalement provincial	Responsabilité principalement municipale
Bibliothèques	Subventions provinciales disponibles	Réduction des subventions provinciales disponibles
Santé publique	Majorité des programmes financés par des subventions provinciales couvrant entre 80 % et 100 % des coûts	Province finance 50 % des programmes obligatoires
Service d'ambulance	Fourni par la province	<ul style="list-style-type: none"> • Ambulance terrestre est une responsabilité municipale, 50 % des dépenses approuvées sont couvertes par la province • La province fournit le service d'ambulance aérien
Réseaux d'égouts et d'aqueducs	Fourniture du service par la province au sein des petites municipalités (utilisateur-payeur)	Responsabilité exclusivement municipale
Service policier	Fourniture du service par la PPO dans les petites municipalités	Financement est une responsabilité municipale. Option de sous-traiter à la PPO

Source : (D. Siegel 2006)

Changements financiers

La réforme municipale aurait pris sa source au sein de la réforme du financement des conseils scolaires. Dans l'optique de centraliser le financement des conseils scolaires et par souci d'équité entre les régions ontariennes, mais aussi par souci de contrôle, le gouvernement Harris s'est engagé à fournir la majorité des fonds nécessaires aux activités des conseils scolaires de la province (Siegel 2005).

Un concept d'intérêt et primordial à la compréhension de cette dimension de la réforme est le suivant : « revenue-neutral »⁴⁷ (Siegel 2005; Graham et Phillips 1998). Afin de libérer les fonds nécessaires pour financer la majorité des dépenses des conseils scolaires, la province a diminué considérablement les fonds transférés aux municipalités. En retour, elles recevraient une plus grande part des taxes foncières, libérées par la diminution de la part allouée aux conseils scolaires, qui passa de 57 % à 31 % après la réforme (Siegel 2005). C'est ainsi que le palier provincial s'est engagé à entreprendre des changements d'ordre financier qui n'auraient pas d'incidence sur les recettes des municipalités ou de la province. Dans les faits, les nouvelles mesures ont eu une incidence sur les recettes des municipalités qui ont été compensées par le *Community Reinvestment Fund*⁴⁸(Siegel 2005).

Finalement, au début du CSL, le système de transferts aux municipalités incarnait une vaste toile complexe et relevait de plusieurs ministères à la fois (Siegel 2005). Il était difficile à gérer, tant pour la province que pour les municipalités. Cette dimension de la réforme faisait donc partie de l'effort pour la simplification du gouvernement, permettant plus d'imputabilité par la clarification des « lignes de pouvoir » (Siegel 2005). Les réformes ont aussi permis aux municipalités d'être plus autonomes en leur allouant plus d'autorité relativement à leurs dépenses, alors que les revenus autonomes des municipales passèrent de 68,1 % en 1996 à 80,7 % en 2002 (Siegel 2005 p. 143).

Changements juridictionnels

Le nouveau *Code municipal* de l'Ontario, instauré en 2003, représente le changement d'ordre juridictionnel le plus important de cette réforme⁴⁹. Avant la réforme de 2003, le Code rassemblait

⁴⁷ Le terme a été utilisé pour définir l'absence de quelconque incidence sur les recettes des institutions en question malgré les changements en matière de taxation.

⁴⁸ Subventions inconditionnelles créées pour compenser les pertes subites lors de la transition

⁴⁹ Bien que le nouveau code ait été adopté en 2003, le processus de refonte s'est entamé quelques années auparavant sous le gouvernement Harris.

un ensemble disparate d'amendements à l'Acte de Baldwin (Siegel 2005). Le Code a été repensé à l'instar de la refonte du Code municipal de l'Alberta et sous la recommandation du comité *Who Does What*.

Notamment, la *Dillon's Rule*⁵⁰ a été écartée en faveur des *Main Policy Directions*⁵¹, un cadre à l'intérieur duquel les municipalités pouvaient agir plus librement (Siegel 2005). Cette transition concéda plus d'autonomie et d'autorité aux municipalités par l'entremise d'un cadre plus permissif, leur accordant le statut de personne naturelle, c'est-à-dire la possibilité d'agir sans être explicitement habileté à le faire. Dix « sphères » ont été identifiées, notamment la gestion des déchets, le stationnement, le développement économique ainsi que le transport (Siegel 2005). De plus, la loi octroi aux municipalités «[the] authority to tax, regulate or prohibit certain activities, to require individuals to do certain things, to expropriate property and to establish a system of licences, permits, approvals [sic] and registrations» (Siegel 2005 p. 144).

En somme, le nouveau Code municipal n'a pas introduit de grandes nouveautés puisque les municipalités détenaient déjà ces pouvoirs par l'entremise de différents textes législatifs (Siegel 2005). Il rassemble plutôt ces pouvoirs au sein d'un texte législatif, couronné d'une volonté d'accorder plus d'autonomie et d'autorité aux municipalités afin qu'elles soient en mesure d'agir sans la permission explicite de la province, facilitant et améliorant la rapidité des actions des administrations municipales (Siegel 2005). Le Code municipal de 2003 est donc plus clair et mieux organisé qui permet aux municipalités ontariennes de faire preuve de plus d'autonomie et de flexibilité en matière de fourniture des services municipaux. Elle permet donc aux élus municipaux d'être plus imputables et plus sensibles aux demandes des citoyens (Siegel 2005).

Le processus et ses acteurs

De manière générale en Ontario, plusieurs affirment que les fusions ayant eu lieu à l'extérieur de Toronto ait été poussées par les fonctionnaires du Ministère des Affaires municipales (Sancton

⁵⁰ La portée d'action des municipalités régies par la Dillon's Rule est limitée aux champs de compétences qui leur ont été explicitement déléguées par le gouvernement intermédiaire. Voir page 22 de ce mémoire.

⁵¹ Dans le but de créer un cadre plus permissif en matière de politiques urbaines et régionales par l'entremise duquel les municipalité seraient dotées davantage d'autorité, le nouveau Code municipal ontarien a identifié dix sphères où elles jouissent d'une grande liberté d'action : utilités publiques ; gestion des déchets ; autoroutes ; réseaux de transport ; culture, parcs, loisirs et gestion du patrimoine urbain ; gestion du drainage et prévention des inondations ; stationnement ; développement économique ; gestion des animaux domestiques ; et structures n'étant pas régies par le Code du bâtiment de la province.

2000b). Selon Sancton (2000b), ces derniers auraient favorisé ce type de réforme depuis plusieurs années avant la CSR. C'est grâce à la ligne d'action des conservateurs de l'époque qui appelait pour la réduction des politiciens et des administrations municipales de manière générale que cette proposition a trouvé preneur (Sancton 2000b).

En ce qui a trait à la région à l'étude, la réforme municipale s'est entamée bien avant l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur. En effet, le besoin d'une nouvelle formule de gouvernance locale avait été reconnu par les élus dès le milieu des années 1985, engendrant la Commission Bartlett, la Commission Graham et, finalement, la Commission Kirby. Dès 1995, les municipalités locales d'Ottawa-Carleton de pair avec la région entamèrent la rédaction de plusieurs rapports et d'étude en vue de la restructuration de la région.

Le processus s'est intensifié en 1999, alors que la province exigea que les administrations municipales de la région élaborent un plan de restructuration qui permettrait de baisser les taux d'imposition, d'améliorer la qualité des services municipaux, de réduire le nombre de représentants élus locaux et d'accroître leur imputabilité en 60 jours (Reese et Rosenfield 2003; Shortliffe 1999). C'est dans ce contexte que plusieurs rapports sur la forme « idéale » de gouvernance dans la région ont été publiés.

Propositions avancées dans la région d'Ottawa-Carleton : a metropolitan trap (Tomas 2012b)?

Plusieurs options ont été avancées sur les cinq années menant aux fusions de 2000. En effet, toutes les écoles de pensée sur la gouvernance métropolitaine ont été évoquées par un groupe d'intérêt, par la région ou encore par une municipalité locale. À l'instar du cas de Montréal analysé par M. Tomas (2012) sur la notion du « Metropolitan Trap », on constate que les acteurs impliqués à Ottawa-Carleton ont utilisé les « ideologically oriented conceptions or metropolitan governance...as symbolic resources to build their own strategies » (Tomas 2012b p.1). Ainsi, ces acteurs ont appuyé leur campagne sur des conceptions normatives de la « bonne » gouvernance métropolitaine.

D'un côté, la Ville d'Ottawa souhaitait la mise en place d'un système à pallier unique à la tête d'une région amalgamée, ce qui incarne l'approche des réformes. Dans son rapport intitulé Ottawa : One Voice, One City (Ottawa 1999a) présente une formule fondée sur les changements effectués en 1994 à savoir une ville divisée en dix-huit secteurs, tous représentés par un conseiller (Ottawa 1999a). Afin de compenser la dissolution des municipalités locales et de faciliter l'accès et la proximité des citoyens au conseil, des conseils communautaires seraient

créés à l'image de comité consultatif (Ottawa 1998). Selon le rapport, ce modèle contribuerait à couper le nombre de fonctionnaires par la rationalisation des compétences partagées, améliorerait l'imputabilité des élus, diminuerait le nombre de représentants élus tout en assurant l'accessibilité au conseil. Selon le rapport, ces changements entraîneraient une baisse d'impôt foncier grâce à des économies évaluées à 47 millions \$ (Ottawa 1999a). Le nouveau modèle serait donc plus efficace et contribuerait à l'imputabilité des élus. En ce sens, il serait plus démocratique tout en étant plus équitable puisque les ressources seraient redistribuées à la grandeur de la région (Ottawa 1998). La MROC avait une vision similaire pour l'avenir de la région. Toutefois, le modèle avancé par la MROC prévoyait plus d'autorité aux « conseils communautaires » qu'elle qualifie de « faubourg ». Elle propose de proprement leur déléguer des domaines de responsabilités tels que la planification communautaire, le zonage et l'aménagement local et la circulation routière (MROC 1999). Relativement aux municipalités rurales, la MROC considérait qu'elles devaient être intégrées à la nouvelle ville, alors que la Ville d'Ottawa propose qu'elles forment une unité administrative séparée selon un des modèles avancés dans le rapport Rural Alliance (1997).

À l'opposé de la proposition de la ville d'Ottawa, le groupe d'intérêt Better Local Government propose dans un rapport intitulé *Restauring The « Local » In Local Government* un modèle fondé sur les principes de l'école des choix publics. En ce sens, elle préconise le retour aux onze municipalités locales « d'origine » et l'élimination de la MROC. Selon le rapport, la concurrence intermunicipale serait bénéfique aux citoyens de la région dans la mesure où les municipalités seraient en concurrence. Ceci favoriserait donc l'efficacité et la sensibilité des préférences de leurs citoyens au sein des administrations municipales (Better Local Government 1996). Cette formule serait préférable selon le groupe d'intérêt puisqu'elle éviterait les hausses de taxe, prédites par les opposants des réformes, tout en promouvant la flexibilité et l'efficacité de la fourniture des services (Better Local Government 1996). Cette formule serait aussi plus démocratique étant donné la proximité entre les résidents et les élus (Better Local Government 1996).

Entre les deux approches à la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée, se trouve la proposition conjointe des municipalités de Nepean, Gloucester et Kanata présentés dans un rapport intitulé *Right-Sizing Government in Ottawa-Carleton : The Tri-City Model* (1998). De prime abord, le titre du rapport laisse entendre que les partisans de cette approche considèrent qu'il existe bel et bien un modèle idéal pour la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée, identifié selon sa capacité à atteindre des objectifs normatifs. Cette proposition avance un modèle dans lequel la région serait restructurée en trois municipalités qui

seraient responsables de la fourniture des services municipaux. La MROC serait donc dissoute et la coordination ainsi que la coopération seraient assurées par l'entremise du Tri-City Authority (Gloucester, Kanata et Nepean 1998). Ce dernier prendrait la forme d'un forum composé des maires et d'un conseiller de chaque ville, responsable de la formulation des « forfaits » municipaux et de la gestion des responsabilités partagées entre les trois communautés (Gloucester, Kanata et Nepean 1998). Selon le rapport, ce modèle serait composé de municipalités de taille optimale, contribuerait à la concurrence intermunicipale ainsi qu'à des économies considérables tout en respectant la diversité prévalant dans la région.

Les propositions explorées ci-dessus ont manifestement été influencées par la ligne d'action provinciale. En ce sens, elles sont teintées de l'idéologie néolibérale dans la mesure où les propositions ont souvent été avancées selon leur capacité à réduire les dépenses municipales, accroître l'efficacité des services municipaux et réduire le nombre de représentants élus. Les questions de sensibilités, d'identité locale et de représentativité sont surtout citées par les groupes se positionnant contre les fusions.

Consultations publiques

Dès 1997, les élus se sont rendus à l'évidence que les municipalités locales et la MROC ne pourraient s'entendre sur un modèle de gouvernance convenable pour tous. Cette impasse politique a engendré la mise en place par la MROC d'un comité de citoyen, composé d'individus bien-pensants. Ce comité a reçu le mandat de consulter les citoyens (et de « tâter le pouls ») sur la question de la restructuration (Graham et coll. 2001). Il était composé de treize membres provenant de contexte linguistique, professionnel et social différent. Le comité entama donc un processus de consultation extensif et approfondi avec le public ainsi qu'avec les groupes et conseil local qui souhaitaient prendre part aux discussions (Graham et coll. 2001).

L'exercice qui, à la base, avait été conçu de bonne foi a été écourté en raison des actions de certains conseils locaux (Graham et coll. 2001). Devant la possibilité de plus en plus réelle de voir leur municipalité disparaître, ces derniers ont encouragé certains individus soutenant leurs intérêts à infiltrer les ateliers ainsi que les périodes de consultations (Graham et coll. 2001). Ces derniers devaient influencer l'opinion populaire par l'entremise de vidéo et autre matériel de propagande opposant les fusions (Graham et coll. 2001). Certaines municipalités de banlieue ont même conçu et financé la diffusion de publicités dans l'optique de braquer les citoyens contre l'exercice de restructuration (Graham et coll. 2001). Ces individus, encouragés à agir de sorte par certaines municipalités locales, ont altéré le processus de consultation et ont engendré la dissolution du Comité des Citoyens au printemps 1998.

Le Conseiller spécial : Glen Shortliffe

Dès 1998, alors que la province a entamé son programme de révision des régions urbaines à deux paliers, la province a nommé des conseillers spéciaux pour entreprendre l'étude de ces régions en vue de leur réforme. M. Shortliffe a été sélectionné pour étudier le cas de la région d'Ottawa-Carleton. Au cours de sa carrière, Shortliffe a rempli les rôles de fonctionnaire et de diplomate au sein de la fonction publique fédérale. Il a reçu le mandat suivant.:

«To recommend reforms in municipal government in the Ottawa-Carleton region which would lower taxes, improve services, reduce bureaucracy, clarify lines of responsibility, and foster greater municipal accountability» (Shortliffe 1999 p.1).

Le processus de soixante jours a été court et intense. Le conseiller s'est premièrement familiarisé avec les soumissions préparées par les douze administrations municipales de la région ainsi que les documents préparés notamment par la province et les scientifiques s'intéressant à la réforme municipale. Il a ensuite rencontré les élus municipaux et des experts en matière municipale. Finalement, le Shortliffe a sollicité les propositions des citoyens sur la question, générant beaucoup d'intérêt et plus de 1000 mémoires. Les citoyens ont par la suite été en mesure de se prononcer sur la question à l'occasion des consultations publiques (Shortliffe 1999).

Shortliffe a soumis son rapport en novembre 1999. Globalement, Shortliffe a recommandé la fusion complète du territoire de la MROC et par conséquent, la dissolution de la municipalité régionale et des municipalités locales situées au sein du secteur (Shortliffe 1999). Il proposait que la structure représentative de la nouvelle ville à palier unique soit composée de dix-huit conseillers, un par secteur et élu par les résidents de leur secteur respectif, chapeauté par le maire élu par l'électorat régional (Shortliffe 1999). Il proposait de surcroit que les secteurs électoraux régionaux de la MROC en vigueur servent de secteurs électoraux pour la nouvelle ville d'Ottawa (Shortliffe 1999). Les secteurs ruraux c'est-à-dire les secteurs des Cantons de l'Ouest et de Cumberland bénéficieraient de votes supplémentaires lors des deux premiers termes du nouveau conseil afin de mieux représenter les intérêts ruraux (Shortliffe 1999). Dans l'optique manifestement de compenser pour la perte de l'autonomie locale et d'accès, le conseiller a recommandé la création de Community Satellite Offices. Ceux-ci devaient assurer l'accessibilité aux services municipaux et la participation citoyenne (Shortliffe 1999). Ces centres devaient fournir certains services, disséminer les renseignements pertinents aux citoyens et fournir aux citoyens des espaces de rencontre entre eux et avec les élus. Selon les propositions de Shortliffe, les conseillers seraient responsables des responsabilités reléguées aux municipalités locales suite aux changements de 1994, c'est-à-dire les parcs, les services

communautaires et les installations de loisirs, parmi d'autres (Shortliffe 1999). Finalement, Shortliffe recommandait dans son rapport que la ville d'Ottawa soit officiellement désignée comme ville bilingue (Shortliffe 1999).

On constate donc que la structure proposée par Shortliffe a été fortement influencée par la structure régionale en place à partir de 1994. La division territoriale de la nouvelle ville et la structure de représentation proposée par le conseiller spécial sont très similaires à celles en place lors des dernières années de la MROC.

Processus d'implantation des réformes

De manière générale, l'implantation des changements s'est fait rapidement et selon quelques observateurs, maladroitement, comme la citation suivante laisse entendre : « The Tories are great policy pronouncers but terrible implementers » (Graham et coll. 2001). Graham et coll. (2001) viennent ajouter à ce sentiment alors qu'ils affirment que la réforme de 1995-2000 « can be likened more to the Chinese Cultural Revolution than to a 'common sense revolution » (Graham et coll. 2001 p. 259). À Ottawa, le processus a été fondé sous la recommandation de Shortliffe faisant appel à la mise en place d'un comité de transition afin d'orienter la transition de manière ordonnée et efficace. Afin de faciliter la transition, Shortliffe a aussi proposé que six comités permanents (l'aménagement, des services communautaires, des services d'urgence, des bibliothèques, des Affaires rurales et du transport) soient créés dès l'inauguration de la nouvelle ville (Shortliffe 1999). Ces derniers devaient ensuite rencontrer les citoyens dans l'optique de leur permettre l'accès aux processus décisionnels, ce qui aurait contribué à l'imputabilité des représentants élus.

Les acteurs impliqués dans l'implantation des réformes à Ottawa-Carleton ont été obligés « d'apprendre sur le tas » puisqu'il existait, et existe toujours peu d'écrits sur les processus de mise en place des réformes institutionnelles municipales (Graham et coll. 2001). Celles-ci sont généralement axées sur l'implantation de réformes au sein de politiques publiques et abordent rarement les processus d'implantation de réformes institutionnelles. Selon Graham, cette situation a été causée par la croyance selon laquelle chaque cas est unique, dérobant l'intérêt de ce type de recherche.

Le comité de transition

Pour assurer une transition ordonnée, Shortliffe avait proposé la création d'un comité de transition composé de sept membres de la communauté, nommés par la province. Ce comité

devait être en fonction pendant un an, de janvier à décembre 2000. Après cette date, la Ville d'Ottawa prendrait en charge les activités de transition jusqu'au début de 2003, donc deux ans plus tard. Ce comité devait, selon la proposition de Shortliffe, jouir de grands pouvoirs législatifs, dont l'implantation d'un gel salarial et l'élaboration de nouveau budget opérationnel et d'investissement (Shortliffe 1999).

Le comité était doté de vastes pouvoirs, notamment en matière budgétaire et relativement à la supervision des activités des municipalités locales qui attendaient d'être dissoutes (Comité de transition d'Ottawa 2000). De plus, le comité était responsable de concevoir la structure organisationnelle de la nouvelle ville selon des principes et des objectifs précis qui devaient aussi être identifiés par le comité. Les membres étaient donc responsables de la réorganisation des systèmes de fourniture des services municipaux, chargés de déterminer le modèle de fonctionnement de la municipalité ainsi que le nouveau forfait de services municipaux. Finalement, le comité devait concevoir une nouvelle structure de gouvernance complétée avec la définition du rôle et des responsabilités des élus (Comité de transition d'Ottawa 2000).

Il va sans dire que le comité de transition a exercé une grande influence sur la forme et la structure de la nouvelle ville d'Ottawa. Ils ont en effet donné le ton à la nouvelle institution, prenant des décisions majeures à l'égard notamment des structures administrative et politique de la nouvelle institution. Régissant notamment le statut des fonctionnaires élus de la municipalité ainsi que de l'emplacement de leur espace de travail, les décisions du comité de transition ont un effet considérable sur l'accès des citoyens dans les affaires municipales (Graham et coll. 2001). De manière notable, le comité érigea une administration municipale basée sur une structure d'organisation en réseau, qui met l'accent sur la sous-traitance des services municipaux vers des organismes privés ou encore la société civile. Les autres services municipaux allaient être placés sous la juridiction d'agences spéciales, n'ayant pas de lien de dépendance avec le conseil municipal (Graham et coll. 2001).

Les activités du comité ont été teintées de controverse dès sa création. Les citoyens n'étaient pas tout d'accord avec la décision du conseil d'implanter un modèle entrepreneurial au sein de l'administration municipale (Gervais 2001). De plus, les pouvoirs accordés au comité a aussi fait couler beaucoup d'entre, comme le démontre la citation suivante : « new city doesn't need czars » (Graham et coll. 2001). La population de la région n'appréciait pas non plus le fait que les membres du comité aient été nommés par la province et non élus (Gervais 2001). Ainsi, de prime abord, l'existence même du comité, accompagné de ses pouvoirs et de son autorité, était perçue comme étant antidémocratique (Gervais 2001).

Le manque de transparence au sein du processus a fortement contribué au dédain que la population portait à l'égard du comité de transition (Graham et coll. 2001). Ce dernier s'est présenté deux fois par mois au courant du processus à l'occasion de réunions publiques lors desquelles le public n'était pas invité à se prononcer (Graham et coll. 2001). Ainsi, plusieurs observateurs de l'époque percevaient les procédures de prise de décisions du comité comme étant opaques, voir même dictatoriales, mais surtout non imputables (Gervais 2001). Dans un même ordre d'idées, le comité offrait très peu d'accès aux citoyens à l'intérieur du processus décisionnel sur lequel allait être fondée la nouvelle Ville d'Ottawa (Graham et coll. 2001). Puisque les considérations d'accès et de transparence sont élémentaires à tout processus démocratique notamment ceux qui ont une influence majeure sur les structures administratives locales, donc sur la qualité des services fournis ainsi que la relation entre le conseil municipal et les citoyens, la relation entre les membres du comité et la population fut, tout au long du processus, tendu (Graham et coll. 2001).

Ces sentiments à l'égard du processus ainsi que du comité de transition n'étaient pas unanimes. D'une part, plusieurs résidents de la région appuyaient les prémisses idéologiques du comité. D'autre part, le processus de nomination des membres du comité était légitime selon certains puisque le gouvernement provincial est formé par l'entremise d'un processus démocratique rigoureux et de ce fait, est intrinsèquement imputable. Ainsi, plusieurs considéraient que les décisions du gouvernement provincial, dont celles reliées au comité de transition, étaient essentiellement légitimes.

Abouissement des réformes — 2001 à 2016

«Cities [are] problems in organized complexity.»

– Jane Jacobs, 1961

La réforme municipale de 2000 a été réalisée dans un contexte de grands changements dans les principales sphères politiques de la province. En cinq ans, le gouvernement Harris a réussi à complètement bouleverser les structures provinciales en place. Les structures municipales n'étaient qu'une dimension du programme et la population de manière générale n'a pas vraiment été consciente de la profondeur des changements enclenchés. La citation suivante explique succinctement la stratégie du gouvernement provincial de l'époque : « act quickly, change deeply » (Graham et Phillips 1998 p. 180). Une conséquence immédiate de l'attitude « machiavélique » du Parti conservateur a été leur défaite lors de l'élection provinciale de 2003. Le Parti conservateur n'a d'ailleurs pas été réélu depuis le règne de Harris. Il ne s'agit que d'une explication partielle, mais il est possible de conclure que la population ontarienne n'a pas apprécié l'attitude du gouvernement Harris ainsi que les changements qu'il a instaurés. Plus pertinentes pour cette recherche sont les conséquences immédiates des réformes sur le fonctionnement, la nature et la portée des institutions municipales. Les pages qui suivent examineront les conséquences de ces changements de manière générale en Ontario suivi de l'examen de ces changements à Ottawa.

Les conséquences générales des réformes

Logiquement, les fusions municipales ont eu pour effet de créer de plus grandes villes, ayant plus de moyens et gouverné par des maires plus puissants. Siegel (2006) avance que la fusion de petites municipalités en municipalités plus importantes apporte des changements significatifs, notamment en matière d'autorité et de pouvoir (Siegel 2006).

Premièrement, les nouvelles villes fusionnées ont intrinsèquement plus de ressources, en particulier financières. Ces ressources contribuent à une augmentation réelle de moyens puisque la restructuration du financement des municipalités a eu comme effet d'accorder à ces dernières plus de financement « non-conditionnel » (Siegel 2006). En effet, les municipalités puisent aujourd'hui la majorité de leurs revenus des impôts fonciers et des frais de service

perçus sur leur territoire. Les municipalités ont donc plus de flexibilité et de liberté en matière de dépenses bien qu'ils aient aussi reçu de nouvelles responsabilités lors de la réforme. Ceci leur permet toutefois d'orienter leurs politiques plus efficacement et d'être plus sensibles aux préférences des résidents en matière de ces responsabilités (Siegel 2006).

Le modèle métropolitain convient particulièrement bien au marketing territorial puisqu'il présente la ville sur la scène internationale comme un tout cohérent et uni. Bien que la fusion complète ne soit pas indispensable pour atteindre cette fin comme le démontrent plusieurs régions métropolitaines américaines, selon ses tenants, elle facilite le développement économique régional puisque les localités ne sont normalement pas en concurrence. Ensuite, la spécialisation des fonctionnaires municipaux, surtout s'ils sont compétents, permet l'élaboration et la mise en place de politiques métropolitaines compréhensives. Les nouvelles municipalités ontariennes n'ont toujours pas tendance à exercer cette possibilité entièrement, considérant que la formulation de politiques relève des gouvernements supérieurs (Siegel 2006). Toujours est-il qu'ils ont aujourd'hui plus de moyens à leur disposition pour établir des lignes d'action stratégiques urbaines et régionales capables d'orienter l'évolution de leur municipalité.

À la tête de ces très grandes villes se trouvent des maires plus puissants, puisque l'autorité de ces derniers augmente au gré de l'accroissement de la population et du territoire qu'ils gouvernent (Siegel 2006). De cette manière, leur opinion pèse plus à Queen's Park surtout lorsque tous les maires d'une même province se prononcent d'une même voix. Comme l'explique Siegel (2006), «there can be little doubt that these mega cities have the potential to produce mega-mayors» (Siegel 2006 p. 192). On constate déjà que les maires des grandes villes ontariennes ont des liens avec les partis provinciaux et dans une moindre mesure, avec les partis politiques fédéraux. En effet, les maires actuels des villes de Toronto, Ottawa, Mississauga et Brampton ont tous siégé aux paliers provincial ou fédéral⁵². Ceci suggère que la mairie des grandes villes ontariennes est convoitée par des individus ayant des liens antérieurs avec les gouvernements supérieurs. Chose certaine, cette tendance démontre que le poste attire des « politiciens de carrière » plutôt que des « élites communautaires », comme c'était le cas auparavant.

Relativement à la distribution des fonctions entre le palier provincial et municipal, les écrits indiquent qu'il serait difficile d'évaluer l'impact des changements fonctionnels puisque plusieurs changements, fonctionnels et financiers, ont été instaurés en même temps (Siegel 2005). Les municipalités apparaissent bien s'en tirer attendu qu'elles ont généralement

⁵² Ces quatre villes sont classées 1^{ère}, 2^{ème}, 4^{ème} et 3^{ème}, respectivement, en termes de population dans la province.

réussi à éviter des hausses d'impôt importantes depuis les fusions de 2000 (Siegel 2005). Les opportunités engendrées par les fusions ont été bonifiées par le nouveau Code municipal qui instaure d'importants changements juridictionnels en leur octroyant plus d'autorité et de flexibilité. Les municipalités ontariennes opèrent dorénavant dans le « mushy middle » présenté au début de la recherche. Deux nouveautés sont d'intérêt relativement aux changements juridictionnels instaurés lors de la dernière époque de réformes. D'une part, le Code met à la disposition des municipalités les pouvoirs de personnes physiques et leur permet de taxer les résidents, de réguler, voir d'interdire certaines activités et de créer des systèmes de permis (Siegel 2005), par exemple pour les propriétaires de logements locatifs comme c'est le cas dans certaines villes. D'autre part, le nouveau Code municipal met de côté le principe régnant du *Dillon's Rule* (Siegel 2006). Les municipalités ontariennes peuvent ainsi agir dans des champs politiques précis sans avoir obtenu la permission explicite de la province par l'entremise d'une loi. De pair avec les « opportunités » présentées ci-haut, ces nouveaux pouvoirs permettent aux municipalités de prendre en main les enjeux locaux de manière plus directe et rapide et ainsi, de créer des politiques urbaines afin d'orienter la ville vers des objectifs précis.

Conséquences des réformes à Ottawa-Carleton

Le premier janvier 2001, les citoyens de la région d'Ottawa-Carleton pouvaient dorénavant se qualifier d'Ottaviens suite à la fusion des onze municipalités locales au sein de la nouvelle ville d'Ottawa. De manière générale, les fusions ainsi que les autres changements ont été bien reçus dans la région à l'étude malgré que le processus les menant à terme ait été opaque et houleux. Aucun mouvement pour la défusion n'a fait surface de manière durable.

Structure et gouvernance

En vertu de la loi de 1999, les citoyens d'Ottawa étaient dorénavant représentés par 21 représentants élus par les résidents de leur secteur respectif, de surcroît à un maire élu par l'électorat régional. Le nombre de représentants locaux a donc été décimé dans la région, affectant nécessairement l'accès des citoyens à leur représentant ainsi qu'aux processus décisionnels municipaux (Andrew 2006). Les conseillers ont été dotés d'un nouveau rôle, celui de la formulation de politique qu'ils doivent jongler avec l'obligation de demeurer sensible aux préférences et requêtes des citoyens de leur secteur respectif (Andrew 2006). Les secteurs n'ont pas été dotés de « bureaux communautaires », permettant la tenue d'assemblées

publiques communautaires, à la différence des autres grandes villes fusionnées du Canada, comme Montréal et Toronto. Dans ce contexte, un individu peut difficilement accéder au pouvoir ou même communiquer avec son représentant. En tout et partout, Andrew (2006) considère que l'accès au processus de prise de décision et donc ultimement au pouvoir a été institutionnalisé dans le cas d'Ottawa, offrant essentiellement des mécanismes d'accès formels aux citoyens de la région (Andrew 2006).

Changements organisationnels

Puisque les structures organisationnelles des administrations municipales sont constamment en mutation (la nouvelle ville d'Ottawa a d'ailleurs subi au moins deux grandes restructurations organisationnelle depuis les fusions), nous dirons que quelques mots sur les nouveautés instaurées lors des fusions de 2001. La nouvelle structure de gestion instaurée par la province représente une variante de la structure de gestion par directeur général (Comité de transition d'Ottawa 2000), au sein de laquelle un seul dirigeant est désigné comme le chef de l'administration (Tindal et coll. [1979] 2012). Ce type de structure de gestion comprend le système de gestion par directeur municipal qui, selon nous, se rapproche davantage de la structure ottavienne. Ceci, dans la mesure où le gérant est entièrement responsable de l'administration des programmes municipaux et non uniquement de l'administration municipale (Tindal et coll. [1979] 2012). En effet, le DG de la ville d'Ottawa entre 2004 et 2016 a joué un rôle de meneur dans des projets de revitalisation urbaine, dont le réaménagement du parc Lansdowne, suggérant que les responsabilités des DG d'Ottawa vont au-delà de la gestion de l'administration municipale. La nouvelle structure municipale proposée par le comité de transition est présentée dans l'illustration suivante.

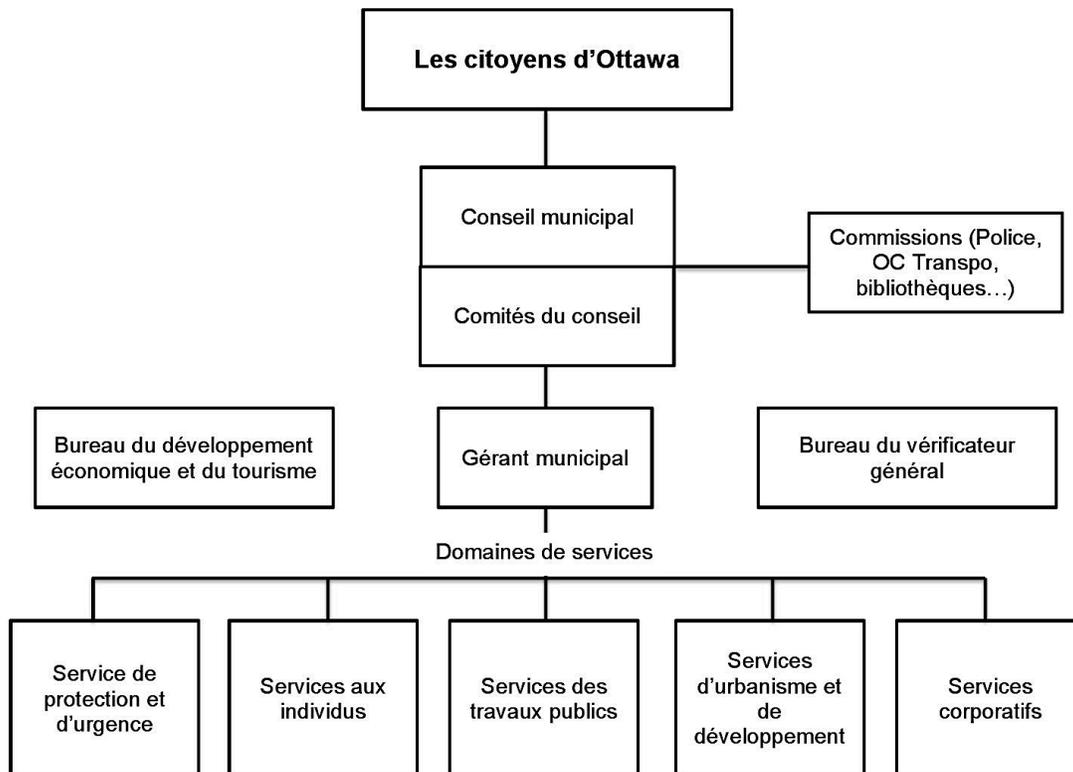


Figure 6.1 : Organigramme de la nouvelle ville d'Ottawa, 2001

Source : (Comité de transition de la Ville d'Ottawa, 2001)

Le comité de transition a, entre autres, défini le rôle ainsi que les responsabilités des acteurs principaux, dont les conseillers municipaux, et conçu un nouveau de fourniture de services municipaux (Reese et Rosenfield 2003). Deux innovations sont dignes de mention concernant la structure de la nouvelle ville, la première concernant la structure administrative et l'autre ayant trait au modèle de fourniture des services municipaux. Relativement à la structure administrative, une innovation importante serait la création des Centres d'excellence qui rassemble une gamme de services sous-traités accessibles à tous les départements municipaux (Gervais 2001). De cette manière, ces services sont centralisés ce qui évite la duplication des spécialistes au sein de l'institution. En ce qui a trait à la fourniture des services, le modèle a été conçu s'inspirant du modèle des points de service, basé sur le principe « client first/citizen first » (Reese et Rosenfield 2003 p. 63). Tous les services municipaux ont été consolidés lors des réformes, mais pour les fins de fourniture de ces services, la ville a été divisée en trois secteurs opérationnels — Centre, Est et Ouest — cohérents avec les secteurs municipaux

Orientation politiques

Depuis les fusions, la Ville d'Ottawa s'aventure davantage dans la formulation et la mise en place de politiques urbaines. En matière d'urbanisme et d'aménagement, la Ville d'Ottawa s'est engagée à orienter le développement de son territoire selon les principes du Smart Growth (Andrew 2006), mettant de l'avant entre autres choses la mixité des usages et la densité. Démontrant davantage son engagement envers cette vision de la ville, elle adopta cinq plans présentant les démarches à suivre pour renverser la tendance qui a dominé depuis le début de l'époque à l'étude, c'est-à-dire l'étalement. Ces plans sont les suivants : le Plan directeur, le Plan des ressources humaines, le Plan pour les arts, la culture et le patrimoine, le Plan stratégique économique et le Plan stratégique corporatif (Andrew 2006). Ces démarches démontrent que la Ville cherche à innover et à orienter le développement urbain dans la région. Relativement aux autres champs de politiques urbaines.

Imputabilité des élus

L'imputabilité constitue un thème principal de cette recherche puisque le concept fut au cœur des préoccupations de tous les commissaires ayant analysé la situation d'Ottawa-Carleton. Techniquement, une région métropolitaine « fonctionnelle » fusionnée au sein d'une grande ville offre de meilleures conditions relativement à l'imputabilité des représentants élus et des hauts fonctionnaires municipaux. Il s'agit d'une structure plus simple et intelligible pour les citoyens. Toutefois, Andrew (2006) explique que le transfert de plusieurs responsabilités jadis provinciales comme le logement social réalisé en parallèle avec la restructuration municipale a soulevé des questions relativement à la différence entre les responsabilités locales et provinciales (Graham et Phillips 1998; Andrew 2006). De plus, la réorganisation des structures municipales a brouillé les lignes de responsabilité et par conséquent, d'imputabilité lors des premières années de la nouvelle Ville dans la mesure où les citoyens ne savaient pas avec certitude à qui s'adresser ou de quelle manière. Toujours est-il que les représentants élus sont plus imputables qu'auparavant notamment, car ils peuvent être tenus pour responsables de leurs décisions ayant trait au développement de la ville étant donné que seule une entité est responsable des affaires municipales dans la région (Andrew 2006).

CONCLUSION GÉNÉRALE

De manière générale, les scientifiques de la gouvernance municipale sont de plus en plus conscients du rôle économique des centres urbains (Huriot et Thisse 2000) et ainsi, de leur importance dans le quotidien des individus. En effet, les villes ont gagné en importance au cours des cinquante dernières années ce qui a influencé leur forme, la nature de leurs responsabilités et la portée de leurs actions. C'est d'ailleurs les phénomènes de la mondialisation qui ont incité les gouvernements à se pencher plus sérieusement sur l'avenir des municipalités au sein de leur territoire (Boudreau et coll. 2006). Toutefois, rien ne vient jamais de rien. De surcroît aux ajustements nécessités par la mondialisation, les municipalités devaient composer avec leur trajectoire propre faisant en sorte que les changements réalisés ont aussi été teintés par les décisions du passé.

Pour cette recherche, nous souhaitons examiner le processus de consolidation qui a mené à la fusion de 2000, l'influence de la structure multiniveau du Canada sur l'autonomie locale et sur les institutions municipales de la région à l'étude⁵³. Ainsi, nous n'avons pas abordé en détail l'évolution des fonctions et des compétences de la MROC ou encore de l'histoire générale de la région d'Ottawa-Carleton. Cette recherche présente plutôt les mécanismes ayant participé au processus de métropolisation d'Ottawa-Carleton et démontre clairement l'influence des changements graduels transformateurs sur les trajectoires institutionnelles.

Notre étude est axée sur l'évolution de la trajectoire institutionnelle de la MROC qui a été analysée selon l'approche néo-institutionnelle. Cette approche nous a permis de déceler les éléments de continuité de la trajectoire à l'étude et d'évaluer l'impact des choix antérieurs sur l'ultime réforme municipale. Au terme de cette analyse, il est possible d'affirmer que le processus de métropolisation de la ville d'Ottawa a été initié en 1969 par la mise en place de mécanismes de collaboration et de partage des dépenses régionales en vertu de la *Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*. Les changements de 1994 ont confirmé la tendance vers la consolidation institutionnelle du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton qui a abouti en la réforme de 2000. Cette dernière a effectivement fusionné les municipalités locales en une grande ville : la nouvelle Ville d'Ottawa.

Les réformes et changements ont par la suite été analysés selon le cadre proposé par Garcea et de LeSage (2005) qui nous a permis d'examiner plus finement le processus de

⁵³ Puisque la recherche est axée sur les structures administratives et politiques de la MROC, les données ont été recueillies à partir de documents provenant de la littérature grise.

métropolisation de la MROC et ainsi comprendre comment la MROC ainsi que la province ont abordé l'enjeu de la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée. Bien qu'il soit possible de conclure que les réformes de 1969 et de 1974 ont dressé la table pour la réforme de 2000, les changements réalisés lors de l'ultime réforme ont été fortement influencés par l'idéologie dominante de l'époque. Toujours est-il que les commissions ont successivement appuyé le modèle consolidationniste, notamment en matière de fourniture des services municipaux. Nous avons donc observé une préférence généralisée chez certains scientifiques et chez les décideurs pour la consolidation institutionnelle lors de l'époque à l'étude. Il est donc probable que cette préférence fut influencée par une dépendance au chemin emprunté, qui a incité ces derniers à promouvoir ce modèle au lieu du modèle fragmentaliste territorial ou institutionnel.

Retour sur le cadre théorique : synthèse des réformes et leur mode de changement

La trajectoire institutionnelle de la MROC a évolué de manière graduelle, bien qu'elle soit ponctuée de périodes de changements plus rapides notamment lors des périodes de réformes municipales. Même aux moments de changements rapides, c'est-à-dire lors des périodes de réformes, il est possible d'avancer que le changement demeure fondamentalement graduel puisque les anciens « chemins empruntés » ne sont pas complètement abandonnés. On constate plutôt un ajustement des structures et des mécanismes selon des visées et des valeurs précises lors de moments opportuns, c'est-à-dire lorsque les conditions étaient permissives. Ceci étant dit, les deux périodes de réformes étudiées dans ce mémoire répondent aux autres conditions des changements ponctuels, c'est-à-dire l'avènement de causes génératrices lors de moment où les conditions sont permissives selon le palier provincial.

La première époque de réformes : 1965 à 1974

Les années qui ont précédé la création des municipalités régionales en Ontario ont été fructueuses en initiatives et en expériences provinciales ayant comme visée principale de remédier aux « maux de croissances » urbains. Ces dernières ont été introduites lors des années qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale alors que la province a renforcé sa supervision et son contrôle sur le palier municipal. Cette tendance a été propulsée par le

mouvement de la gestion scientifique et la philosophie du *Big Gouvernement* qui prône la création de structures administratives comme solutions aux enjeux. C'est dans ce contexte que Metro Toronto a été créé, présageant l'implantation de structures similaires dans les centres urbains de la province. La MROC a été créée en présence d'opportunités structurelles, portées par la nécessité d'instaurer des changements pour répondre aux nouvelles circonstances urbaines. Le dépôt du rapport Smith, analysé dans cette recherche comme une cause génératrice principale de cette réforme a engendré la création des institutions régionales dans un contexte qui était à la base propice à la mise en place de changements.

Nous avons préalablement expliqué que les opportunités structurelles occasionnent généralement des changements ponctuels, c'est-à-dire de grandes réformes qui altèrent fondamentalement les structures en question dans un court laps de temps. Les réformes qui ont été instaurées en 1969 à Ottawa ont été importantes et ont eu des conséquences sur la trajectoire des institutions municipales touchées. On ne peut toutefois pas caractériser la réforme de 1969 de moment critique « types » puisque les chemins préalablement empruntés n'ont pas été abandonnés et remplacés par de nouveaux chemins. On constate plutôt l'emprunt de nouveaux chemins, notamment le chemin de la « régionalisation » sans la dissolution des institutions municipales locales, donc sans que les structures initiales soient altérées.

En ce sens, la recommandation de Jones (1965) relativement à la restructuration du territoire en secteurs régionaux est particulièrement intéressante pour deux raisons. Premièrement, la recommandation de Jones propose la dissolution des municipalités locales et la recomposition subséquente du territoire en secteur. Selon le cadre théorique à l'œuvre, la recommandation de Jones suggère l'abandon de l'ancien chemin emprunté que l'on nomme le chemin des localités afin de permettre l'émergence d'un nouveau chemin, celui de la régionalisation (ou la métropolisation). La province a décidé de ne pas suivre la recommandation de Jones, ce que nous attribuons à la présence marquée des municipalités locales au sein du processus, engendrant la création d'un écart dans la trajectoire institutionnelle de la MROC. Thelen (2009) explique que des écarts entre le design théorique de l'institution régionale et sa mise en application pratique émergent puisque :

« Institution-building is often a matter of political compromise. This means that institutions and rules are often ambiguous from the beginning, almost by design, as a consequence of the particular (often conflicting) coalition of interests that presides over their founding» (Thelen 2009 p. 491).

Ainsi, nous avançons que l'écart en question émerge en raison d'un compromis politique réalisé au moment de la création de l'institution. Cet écart aura été à la source de plusieurs tensions et

conflits au sein de la MROC notamment relativement au système de représentation qui fut l'objet principal de toutes les commissions réalisées au sujet de la MROC. Deuxièmement, un exercice similaire à celui recommandé par Jones a été exécuté près de 25 ans plus tard par K. Graham (1990) qui a été adopté en 1994 et sur lequel s'est appuyée la province lors des réformes de 2000. Il s'agit donc d'un retour à une recommandation initiale du rapport sur lequel devait se baser la province lors de la réforme de 1969.

Un deuxième écart a été créé en 1969, cette fois-ci concernant le mandat de la MROC. Comme l'a constaté le groupe HJL (1982), selon la *Loi sur la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton* de 1968, le mandat de la MROC s'apparentait plutôt à un amalgame de fonctions et de compétences contrairement à un mandat clair. Dans la mesure où ces écarts représentent « the site of political constentation over what institutions are and especially what they do » (Thelen 2009 p. 492), nous avançons que ce compromis politique a engendré les changements graduels transformateurs identifiés dans la trajectoire à l'étude. Autrement dit, en dépit du fait que le mandat de la MROC n'a jamais provoqué de commission comme telle, ces dernières étant plutôt provoquées par des considérations structurelles, cet enjeu a constamment été soulevé comme méthode alternative ou complémentaire au changement. Ce compromis politique aura donc permis le renforcement de contestations politiques relativement à la nature et au rôle de l'institution régionale en plus d'affecter grandement les processus décisionnels de la MROC. Dans un autre ordre d'idées, nous avons expliqué que le Canada détient une structure multiniveau de type 1, c'est-à-dire de type fédéraliste. Les institutions qui émanent de ce type de structure ont typiquement un mandat généraliste et clairement défini. Les compétences ne chevauchent généralement pas plusieurs paliers, faisant en sorte que seule une institution détient l'autorité en la matière. Nous avons constaté au cours de cette recherche que la MROC a été conçue selon ce modèle, mais qu'elle a dû partager l'autorité en plusieurs matières telles que l'aménagement. Selon nos observations, ceci n'était pas propice à une gestion efficace et une coordination ordonnée de ces champs d'action. En effet, l'ambiguïté inhérente à cette situation donnait souvent lieu à des tensions entre les deux paliers municipaux. En présence d'un mandat clair pour la MROC, ces tensions auraient probablement pu être évitées puisque la distribution des responsabilités aurait eu force de loi.

Nous avons mentionné rapidement au cours des lignes précédentes que le compromis politique ayant provoqué l'émergence d'un écart est, selon nous, du moins partiellement attribuable à la participation accrue des municipalités locales au sein du processus menant aux réformes de 1969. De cette manière, les municipalités locales avaient une influence considérable sur le processus que l'on peut qualifier de fortes possibilités de veto. En raison du

régime constitutionnel local canadien cependant, l'interprétation ainsi que l'implantation des changements étaient limitées. Selon le cadre théorique à l'œuvre, cette conjoncture devrait déboucher sur des mécanismes de stratifications, c'est-à-dire l'adjonction d'un nouvel élément à un système établi qui peut avoir un impact considérable au long terme.

Entre deux époques de réformes : 1975 à 1995

La période à l'étude a été caractérisée par le changement graduel proprement dit. Quelques précisions sur la conjoncture de l'époque sont nécessaires afin de bien comprendre le contexte dans lequel la trajectoire de la MROC a évolué entre 1975 et 1995.

En premier lieu, il convient de mentionner que la province était à l'époque réticente à l'idée d'innover en matières municipales. Le processus de rationalisation (ou de régionalisation) accompli de 1969 à 1974 et entraînant la création de onze municipalités régionales à travers la province aurait contribué à la chute de popularité du Parti conservateur de l'Ontario au pouvoir à l'époque (Graham et coll. 2001). Par conséquent, la question des municipalités régionales représentait un sujet « toxique » à Queen's Park, faisant en sorte que les décideurs préféraient ne pas trop y toucher. La province démontrait particulièrement peu d'intérêt à l'égard de la dimension de la représentativité des administrations municipales (Mellon 1993). Cette réticence se constate aisément durant la période qui s'étale entre 1975 et 1982 notamment dans les suites du rapport Mayo qui démontre qu'à cette époque, le changement ne risquait pas de venir du haut. En effet, la province a refusé de mettre en œuvre les recommandations de Mayo relativement à la restructuration du territoire de la MROC, alors qu'elle a décidé d'ajuster la structure du conseil selon sa formule jugée comme étant plus « simple » (Cameron 1990). En deuxième lieu, les citoyens d'Ottawa-Carleton ne saisissaient pas bien les structures de leur système de gouvernance locale notamment la MROC, faisant en sorte qu'ils portaient peu attention à sa performance ou à son efficacité. Par conséquent, peu de pression provenait du bas. Dans ce contexte, les pressions pour le changement provenaient des conseillers régionaux et du commissaire Mayo. Comme nous avons démontré au sein de la deuxième partie de l'analyse historique, les changements les plus remarquables ont été initiés et instaurés par la MROC comme telle selon les recommandations du groupe HJL (1982). Les changements graduels transformateurs ont principalement émané des écarts créés au moment de la création de la MROC, discutés dans la section antérieure, confirmant la théorie de Pierson (2004) reprise par Thelen et Malhoney (2010).

Dès 1985, au moment de l'arrivée d'un nouveau gouvernement au pouvoir, nous constatons que la conjoncture était plus favorable à la mise en place de réformes. Elle n'était pas, toutefois, proprement dite permissive avant la réforme structurelle et représentative de Metro Toronto puisque Toronto a toujours été précurseur en matière de réformes municipales en Ontario (Graham et coll. 2001). Autrement dit, la région d'Ottawa-Carleton ne pouvait espérer de grandes réformes en matière municipale sans que celles-ci soient premièrement instaurées à Toronto. Une fois la réforme à Metro Toronto complétées, la province était plus disposée à mettre en œuvre le processus menant à la révision de la structure représentative d'Ottawa-Carleton. C'est en effet ce qu'elle a fait, en commençant par la nomination de Graham qui a été mandatée de la restructuration de la région en secteurs régionaux. Les changements de 1994, qui représentent d'ailleurs les changements les plus importants de la période à l'étude, confirment la volonté du palier provincial à agir en matière municipale.

La troisième partie de l'enquête confirme la présence des écarts identifiés dans la première partie de l'analyse historique ainsi que leur influence sur la trajectoire de la MROC. En effet, une simple demande par les municipalités de Nepean et de Kanata pour plus de sièges au conseil a engendré un long processus de remise en cause de la structure représentative de la MROC qui s'est étendu sur sept ans, entre 1985 et 1992. Ce questionnement d'ordre structurel s'est rapidement transformé en question d'ordre fonctionnel dans le rapport de Bartlett et de manière plus évidente, dans le rapport de Kirby qui a plutôt été axé sur la distribution des fonctions entre le palier local et régional. Symbolique d'une nouvelle ligne d'action au palier provincial, le rapport Kirby devait revoir les propositions antérieures à travers le prisme de la population. Ceci étant dit, le rapport devait premièrement se concentrer sur les considérations structurelles, un mandat que Kirby n'a pas suivi au pied de la lettre en raison de la tournure qu'ont prise les consultations publiques réalisées en vue de la complétion du rapport. L'alternance entre ces deux types de solutions avancés pour résoudre les maux institutionnels de la région démontre l'influence des deux écarts identifiés et étudiés au cours de cette recherche sur la trajectoire de la MROC dans la mesure où ils furent à la source d'enjeux ou encore, a été repérée par les commissaires comme faiblesse de l'institution. Lorsque les changements de 1994 ont été instaurés, les conditions étaient bien plus « permissives » qu'en 1985, c'est-à-dire lorsque les requêtes initiales ont été livrées. Elles n'ont toutefois pas abouti en changement ponctuel puisque les conditions à ce type de changement n'étaient pas présentes selon le cadre théorique à l'œuvre.

Examinons la nature de ces changements graduels. Nous avons conclu dans la section précédente que les changements de 1969 sont de la catégorie de la stratification, car un nouvel

élément a été introduit dans le système de gouvernance locale sans que son noyau initial soit ajusté en conséquence. L'introduction de ce nouvel élément a compromis la reproduction « normale » du système, faisant en sorte d'altérer sa trajectoire. Les changements de 1990 et de 1994 confirment les conséquences de cette action, alors que le noyau « initial », c'est-à-dire les municipalités locales, a pratiquement été retiré du système de gouvernance locale en place à Ottawa-Carleton. Nous postulons ceci, car, d'une part, à partir de 1994, les municipalités locales ne profitaient plus d'un siège sur le conseil régional et ne pouvaient influencer la nomination du président régional. Ainsi, les municipalités locales ont été « détachées » du palier régional et donc retiré des processus décisionnels régionaux. D'autre part, les mutations survenues dans les fonctions municipales, par exemple en matière d'aménagement et d'urbanisme, ont été produites en faveur du palier régional. Par conséquent, à la fin de la période à l'étude, les municipalités locales détenaient peu de pouvoirs ou de moyens leur permettant d'exercer l'autorité dont elles jouissaient auparavant. Les changements de 1994 auguraient des changements majeurs ou « ponctuels » qui allaient éliminer les municipalités locales du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton. Ces changements ont bel et bien été initiés quelques années plus tard au moment de la *Common Sense Revolution*.

Interprétation des changements de 1995-2000

Il n'est pas possible d'évaluer le succès des changements de 1994 puisque dès 1996, la réforme du palier municipal en Ontario était éminente. Dès lors, les municipalités, les groupes de pression, les scientifiques ainsi que la MROC ont entamé la rédaction de plusieurs rapports au sujet de la réforme globale du monde municipal. Ainsi, quelques années après l'implantation de changements qui avaient pris près de huit ans à se faire, les décideurs et personnages publics se sont concentrés sur l'avenir de la région. Cette section analysera le processus menant aux réformes de 2000 afin de déceler le type de changement qui a eu lieu.

Le processus ayant mené aux réformes de 2000 a été caractérisé par sa rapidité et l'influence de la philosophie néolibérale mise de l'avant par la province. Premièrement, la réforme municipale a été caractérisée par la rapidité et l'intensité de la formulation et de l'implantation des nouvelles mesures (Graham et coll. 2001). Les municipalités locales et les groupes de pression impliqués au sein du processus de prise de décision ont joui de peu de temps pour faire valoir leur argumentaire et leur conception de l'avenir des municipalités ontariennes. Deuxièmement, les valeurs et la philosophie qui a porté la CSR ont été au cœur des propositions formulées par les municipalités et les groupes de pression, au dépit d'autres

valeurs considérées comme étant importantes à la gouvernance métropolitaine. En effet, bien que des valeurs comme l'autonomie/identité locale et l'accès aient été soulevés dans les propositions avancées, les valeurs inhérentes à la CSR ont primé celles-ci. De cette manière, la province a exercé une grande influence intrinsèque et extrinsèque sur le processus de réforme. Cette influence fut exacerbée par le fait que le processus a été accompli par l'entremise de mécanismes top-down (Graham et coll. 2001), limitant grandement l'influence des acteurs locaux dans le processus de décision et d'implantation. Par conséquent, il est possible de conclure que les municipalités locales ainsi que les groupes de pression, peu importe leur préférence ou vision pour l'avenir du système de gouvernance au sein de la région, n'ont pas eu une grande influence dans le processus de formulation ou d'implantation des réformes.

Selon le cadre théorique à l'œuvre, la réforme de 2000 peuvent être considérées comme ponctuelles puisqu'elles sont le fruit d'une cause génératrice survenue en présence d'un cadre incitateur. La réforme de 2000 a effectivement éliminé les institutions locales qui ont été remplacées par une institution régionale ou « métropolitaine ». Ce processus de remplacement a été initié avec les changements de 1994 qui ont instauré le mode de changement du remplacement, selon le cadre théorique de la présente recherche, comme nous avons démontré au cours de l'analyse du chapitre 5. Dans ce cas-ci, nous avançons que le processus de remplacement a été relativement brusque puisque l'ancien système a été fermement éliminé au profit d'un nouveau système à l'intérieur de quelques années. Par ailleurs, nous considérons que le cadre incitateur à l'œuvre lors de cette réforme municipale a prit source à partir d'une vulnérabilité structurelle, à savoir celui qui survient à la suite d'une accumulation de changements qui fait en sorte que l'institution en question est à la veille d'un moment critique. Les autres types de vulnérabilités structurelles peuvent aussi être identifiés, mais nous considérons qu'elles n'ont pas provoqué les changements accomplis.

Analyse des résultats

Un processus de métropolisation caractérisé par le changement graduel

L'analyse historique révèle que la trajectoire institutionnelle de la MROC et de manière plus générale du système de gouvernance locale d'Ottawa-Carleton a été caractérisée par le changement graduel, balisé par deux moments « critiques ». La réforme de 1969 peut être considérée comme un moment critique. Elle est venu jalonné la trajectoire des institutions

municipales de l'Ontario après une longue époque de stabilité relative ayant duré depuis la mise en vigueur de l'Acte Baldwin au XIXe siècle (Payne 1975). Elle représente un moment dans le temps lors duquel les structures étaient particulièrement flexibles et modulables. Lors de ce moment critique, de nouvelles structures et règles ont fait leur apparition et ont fait bifurquer la trajectoire des municipalités existantes. Toutefois, puisque le système initial est demeuré intact, le moment critique de 1969 n'a pas engendré l'abandon du chemin préalablement emprunté. Autrement dit, la trajectoire institutionnelle des municipalités locales n'a pas complètement bifurqué; elle a plutôt été altérée de manière à gêner la reproduction du système initial. Le moment critique de 1969 a superposé un nouveau chemin sur le chemin initial qui a donné lieu à la stratification et empêcha l'atteinte de « l'équilibre » prônée par les tenants de la théorie de la dépendance au chemin emprunté classique. De cette manière, au moment de la création de la MROC, des écarts institutionnels se sont créés, étant à la source du changement dans la trajectoire de l'institution régionale.

Entre les deux époques de réformes municipales, le changement peut être considéré de graduel. Un cadre incitateur suffisant au changement « ponctuel » n'était pas présent, notamment aux yeux du palier provincial. Nous avons d'ailleurs constaté tout au long de cette analyse que le changement au sein d'une institution municipale ontarienne dépend grandement de la permissivité des conditions au palier provincial. Autrement dit, si la conjoncture institutionnelle provinciale n'est pas propice au changement, celui-ci n'aura pas lieu en dépit de la gravité de la situation perçue au palier local. Particulièrement, la période qui s'étend entre 1975 et 1985 confirme cette conclusion. Dans un même ordre d'idée, dans l'optique de se faire une meilleure idée de la nature et de la raison d'être du changement dans la trajectoire des institutions municipales ontariennes, il serait intéressant d'analyser la trajectoire de la province et particulièrement celle du Ministère des Affaires municipales. Ceci, car selon notre analyse, les changements ponctuels, c'est-à-dire des réformes qui abandonnent un chemin au profit d'un autre, doivent obligatoirement être instaurés par les paliers supérieurs. Finalement, les changements de 2000, donc l'aboutissement de la CSR, peuvent être considérés comme ponctuels puisque, d'une part, le chemin initial a été entièrement éliminé et d'autre part, la cause génératrice est survenue en présence d'un cadre incitateur comme celui cité ci-dessus.

Des écarts à la source de changements graduels transformateurs

L'analyse historique de la MROC et, dans une moindre mesure, du système de gouvernance locale à Ottawa-Carleton confirme les propos suivants de Thelen (2009) :

« [...] it seems clear that gaps are where much of the action is when it comes to understanding how institutions can change incrementally and over time. They are the site of political contestation over what institutions are and especially what they do» (Thelen 2009 p. 492).

Dans l'analyse du troisième chapitre, nous avons découvert deux écarts, un fonctionnel et l'autre structurel, qui ont été créés au moment de la mise en place de la MROC. Ceux-ci sont l'écart qui a trait au mandat de la MROC et celui relatif à l'organisation structurelle et représentative de la région. Ainsi, les changements instaurés entre les deux périodes de réforme municipale, ceux qui sont considérés de graduels, ont été principalement axés sur les dimensions structurelle et fonctionnelle de l'institution à l'étude.

En ce qui a trait à l'écart fonctionnel identifié dans cette recherche, il est apparu au moment même de la création de la MROC. Le concept d'institution municipale régionale étant nouveau en Ontario et dans le reste du monde (Smallwood 1970), les décideurs ontariens ont procédé avec prudence dans leur conception d'une instance régionale. Comme nous avons pu voir tout au long de l'analyse historique, le mandat de la MROC n'avait pas bien été défini au moment de sa création. Ce dernier correspondait plus à un amalgame de fonctions et de responsabilités, avec un accent sur sa fonction de comité d'urbanisme et d'aménagement (Milner 1969). Toutefois, au sein même de cette compétence, la distribution des responsabilités entre les paliers régionale et locale n'était pas claire. L'écart s'est accentué au fil du temps alors que l'urbanisme est devenu une fonction centrale des administrations municipales et ses défis, complexes. Nous avons vu lors du quatrième et du cinquième chapitre que les représentants régionaux ont tiré avantage de cette imprécision afin d'avancer les intérêts de la municipalité qu'ils représentaient. Ainsi, ils ont réinterprété les règles initiales pour servir leurs objectifs.

Dans une perspective plus large par contre, l'absence d'un mandat clairement défini a entravé la création d'une ligne d'action régionale puisque les représentants avaient tous une idée différente de la portée appropriée des actions régionales. Certains croyaient que la présence régionale au sein des affaires municipales devait être restreinte aux projets d'infrastructure régionale. En revanche, d'autres concevaient la MROC comme étant la mieux positionnée pour entreprendre des projets sociaux et économiques. En fin de compte, la MROC n'a jamais été capable de créer et poursuivre une ligne d'action régionale cohérente.

Dans un même ordre d'idées, la « duplication des fonctions » a été au cœur de toutes les commissions étudiées pour cette recherche. Les commissaires ont proposé des remèdes fonctionnels et structurels pour aborder l'enjeu, alors qu'il aurait été intéressant de poursuivre une solution d'ordre juridictionnel. Dans une moindre mesure, la fragmentation des principales fonctions municipales a aussi

été critiquée, notamment, en ce qui a trait au développement économique. Nous postulons que ces deux enjeux ont été à la source des nombreuses recommandations pour la centralisation des fonctions, ce qui a facilité la consolidation institutionnelle de la région à l'occasion de la réforme de 2000.

Relativement à l'écart structurel, les malaises se sont principalement manifestés dans la structure de représentation au niveau régional. Nous avons vu au chapitre trois que la présence remarquée des maires locaux dans le processus menant à la réforme de 1969 a donné lieu à un compromis politique. Ne souhaitant pas voir leur municipalité disparaître dans le cadre d'une restructuration de la région, les maires locaux ont, à toute fin pratique, empêché la province de procéder à une révision complète du découpage municipal de la MROC à deux reprises (1969 et 1974). Cette « opportunité manquée » a grandement influencé la structure de représentation au niveau régional qui, il convient de rappeler, était conçu comme une fédération de municipalité. Dès les premiers jours de la MROC, les municipalités locales n'étaient pas adéquatement représentées. La Ville d'Ottawa, qui était de loin la municipalité la plus peuplée de la région, contrôlait effectivement le conseil régional tout en étant sous-représentée, alors que les municipalités rurales étaient surreprésentées. De plus, aucun mécanisme n'a été mis en place pour adapter la structure représentative aux changements démographiques. Ceci a fait en sorte qu'en 1984, deux municipalités convoitant plus de sièges sur le conseil régional ont engendré un long processus de remise en question de plusieurs dimensions de la MROC qui a mené aux plus grands changements institutionnels de l'histoire de la MROC.

En arrière-scène, plusieurs modèles ont été mis de l'avant par les commissaires, les autorités provinciales et la MROC comme telle. La complexité des modèles proposés démontre la difficulté de créer une structure représentative qui permettrait d'adéquatement représenter des municipalités ayant des populations disparates. La décision de 1990 d'aller de l'avant avec un nouveau découpage régional représentait la meilleure solution pour permettre une représentation adéquate de tous les secteurs de la région.

En somme, l'analyse démontre que le changement n'est pas obligatoirement engendré par des chocs exogènes, mais peut bien provenir de l'institution en tant que telle, donc les changements peuvent être endogènes.

Une trajectoire orientée par des processus auto-renforçants ou des idéologies dominantes?

À la lumière de l'analyse historique, il est possible de constater une influence certaine de la réforme de 1969 sur la réforme de 2000. À notre avis, il serait toutefois erroné d'attribuer exclusivement la nature des changements de 2000 à la réforme de 1969. D'une part, il est possible de confirmer que le processus de métropolisation ayant mené aux fusions de 2000 a été entamé en 1969, soit au moment où la province a instauré des mécanismes de coopération et de coordination d'envergure régionale, incitant une certaine consolidation institutionnelle au sein de la région. Les changements de 1994 ont confirmé la tendance vers la consolidation institutionnelle par l'entremise de la centralisation des fonctions et des compétences. D'autre part, les fonctions et compétences déléguées au palier municipal entre 1969 et 2000 ont renforcé le statut de la MROC en tant qu'institution à la tête de la région puisqu'elles ont toutes été déléguées à la région et non aux municipalités locales. Toutefois, en présence de deux ensembles d'institutions en concurrence pour les mêmes pouvoirs, fonctions, responsabilités et compétences, il n'est pas possible d'affirmer que la réforme de 1969 ait engendré un processus typique de la théorie de la dépendance au chemin emprunté classique. La présence d'écarts importants a empêché l'atteinte d'un point d'équilibre de la trajectoire institutionnelle. Ainsi, il n'est pas possible de conclure que la fusion de 2000 était inévitable.

C'est ainsi qu'entre en jeu l'influence des différentes idéologies ayant propulsé les processus de réformes et de changements plus « mineurs ». Dans le cas des deux processus de réformes, les changements ont été mis en place, comme solutions perçues comme préférables à des enjeux perçus par le palier provincial selon la philosophie prédominante de l'époque. Lors de la première époque de réformes à l'étude, alors que primait la foi dans le « *Big Government* » et dans les vertus de la gestion scientifique, la création de plus amples structures administratives considérées comme étant plus robustes a été avancée comme la solution aux maux urbains. Lors de la deuxième époque de réformes à l'étude, les objectifs de l'efficacité et la réduction des coûts ont incité le palier provincial à restructurer le palier municipal de manière à réduire les dépenses publiques et en l'occurrence, le nombre d'institutions et d'élus municipaux.

Notre analyse démontre que la réforme de 1969 a influencé les changements instaurés lors de la réforme de 2000 puisque le palier municipal était déjà sur la trajectoire de la consolidation. Toutefois, les deux périodes de réformes ont d'abord et avant tout été influencées par les philosophies dominantes à l'époque de leur implantation. Dans le cas de l'Ontario

toutefois, il est possible de constater une nette préférence pour les mécanismes de consolidation institutionnelle et territoriale comme réponse aux pressions pour la métropolisation des centres urbains.

La réponse de l'Ontario à la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée telle qu'observée à Ottawa-Carleton

Dès le retour de la Seconde Guerre mondiale, l'Ontario adopte une politique plus interventionniste à l'égard du monde municipal à l'heure de l'exacerbation des « maux de croissance » urbains (Tindal et coll. [1979] 2012; Plunkett 1973). L'enjeu de la fragmentation territoriale a été discuté et considéré lors des pourparlers, mais les solutions implantées semblent avoir été conçues pour minimiser les changements au sein de la structure initiale (Plunkett 1973). Ce fut en effet le cas à Ottawa-Carleton, alors que la MROC a été introduite dans le système de gouvernance locale de la région sans que le réseau institutionnel initial soit ajusté en conséquence. D'ailleurs, le modèle « fédéraliste » du conseil régional donnait la primauté aux municipalités locales (Kubler 2012), consolidant davantage la nature fragmentaliste de la région. De cette manière, il est possible de conclure que la réponse initiale de la province de l'Ontario à l'égard de l'enjeu de la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée a été de perpétuer la structure municipale originelle, consolidant la nature fragmentée de la région à l'étude.

Au cours des années qui ont suivi, les enjeux propres à ce type de structure ont commencé à émerger. Il est possible d'avancer au terme de cette recherche que cette structure favorise l'émergence et la pérennisation de l'esprit de clocher si les élus reposent leurs décisions sur une seule logique. Au contraire des pays où les partis politiques sont permis et habituels au palier municipal, cette étude présente un cas où ceux-ci sont interdits, favorisant la primauté de la logique territoriale ou géographique. Ceci s'est avéré être un enjeu purique en dépit du caractère politique des institutions régionales à la fin de la période à l'étude, la vie politique se jouait toujours au niveau local. Ainsi, les décisions qui mobilisaient les ressources destinées à la région et qui devaient être bénéfiques pour l'entièreté de celle-ci étaient réellement des décisions bénéfiques pour une ou quelques municipalités locales. C'est ainsi que les représentants régionaux ont perpétué l'esprit de clocher étant donné qu'ils reposaient leur soutien et leurs décisions sur une logique strictement géographique. Ceci a permis la création de « coalitions territoriales » qui opposaient (et opposent toujours) les municipalités (aujourd'hui les secteurs) urbaines aux municipalités suburbaines et rurales. De cette manière, des enjeux

qui devaient être rectifiés avec la création de la MROC comme celui du passager (municipal) clandestin, c'est-à-dire le refus des municipalités de banlieue à participer au financement des infrastructures de la ville centre, n'ont pas été corrigés.

Le fait que les représentants régionaux fondaient leurs décisions sur une logique strictement territoriale a incité les commissaires s'étant penchés sur le cas d'Ottawa-Carleton à recommander des « solutions » pour défaire cette logique au profit d'une logique plus régionale. Les solutions touchaient habituellement le système de représentation ou encore la distribution des responsabilités, représentant les deux écarts identifiés. Elles encourageaient généralement la centralisation des fonctions et de l'autorité au palier régional pour contrer l'esprit de clocher. Autrement dit, les commissaires ont successivement recommandé des mesures favorisant la régionalisation dans l'optique de minimiser l'esprit de clocher au conseil régional. De plus, la consolidation du pouvoir et des compétences allait de pair avec les objectifs de l'ultime réforme municipale, c'est-à-dire la « rationalisation » des fonctions ainsi que la réduction des dépenses publiques. Ainsi, en dernière analyse, il est possible de conclure que la réponse finale de la province relativement à l'enjeu de la gouvernance d'une région métropolitaine fragmentée fut la consolidation territoriale de cette dernière dans l'optique de minimiser l'influence des logiques locales afin de permettre à une logique régionale d'émerger. Toutefois, en l'absence de partis politiques représentant une idéologie précise, la logique territoriale unique est susceptible de réapparaître à la nouvelle Ville d'Ottawa, cette fois-ci portée par les représentants de secteur, comme ce fut le cas pour la région métropolitaine de Winnipeg lors de l'expérience de Unicity (Lightbody 1978).

§§§

Au cours des dernières années, un regain d'intérêt relativement aux réformes municipales et des administrations d'agglomération a pu être constaté au sein des écrits scientifiques produits au Canada et ailleurs, dans des pays occidentaux (Collin et Tomas 2004). De cet intérêt pour la restructuration des municipalités canadiennes, a émergé un intérêt pour le processus de métropolisation et les formes qu'il puisse prendre au Canada. Cet élan scientifique pour les administrations municipales et le processus de métropolisation au Canada a produit des outils théoriques essentiels à l'étude des institutions municipales du pays, dont le cadre d'analyse créé par Garcia et LeSage qui a guidé l'analyse de cette recherche. D'ailleurs, une des visées de cette recherche a été d'identifier les premières manifestations du processus de métropolisation

d'une ville canadienne. Les lignes qui suivent examineront les contributions de cette recherche à l'étude du processus de métropolisation des villes canadiennes.

En premier lieu, ce mémoire confirme la nette tendance des provinces à mettre en place des réformes institutionnelles (La Galès 1995; Savitch et Vogel 1996) et structurelles (Boudreau et coll. 2006). En d'autres mots, comme l'expliquent Tomas et Collin (2004), une des caractéristiques dominantes des régions métropolitaines du pays est la persistance des « old solutions », c'est-à-dire celles s'inspirant de l'École des réformes ou de l'École des choix publics, comme réponse aux pressions qui s'exercent sur elles (Collin et Tomas 2004). Les réformes de 1969 ont en effet introduit des nouveautés institutionnelles, dont la plus importante est le concept d'institution régionale. La mise en place de la MROC a été suivie de changements structurels que les décideurs percevaient comme nécessaires au bon fonctionnement de l'institution, notamment par rapport à la structure de représentation du conseil. En ce qui a trait à la dernière époque de réforme, les changements structurels représentent la part de lion de la dimension municipale de la CSR. En effet, le nombre de municipalités a été coupé de moitié à travers la province et la région ottavienne a subi une fusion rassemblant les onze municipalités locales consolidées sous la bannière de la nouvelle ville d'Ottawa. Il est intéressant de constater que les mécanismes de coopération et de coordination instaurée en 1969, par l'entremise de la MROC, se rapprochent plus du modèle du nouveau régionalisme, selon certaines définitions de ces derniers (Boudreau et coll. 2006). Alors que la forte majorité des pays occidentaux a expérimenté des mécanismes de coopération propres à l'approche du nouveau-régionalisme⁵⁴, la présente étude démontre que plusieurs provinces canadiennes, dont l'Ontario et le Québec, ont fait un retour aux réformes métropolitaines structurelles propres aux vieux régionalismes. L'article écrit par Tomas et Collin (2004) décrit bien les circonstances qui perpétuent la persistance des réformes institutionnelles et des « vieux régionalismes » au palier local. En somme, le cadre institutionnel canadien bien ancré dans la tradition fédéraliste serait du moins partiellement en cause.

En deuxième lieu, on constate la primauté des objectifs économiques dans les deux réformes à l'étude, des objectifs qui sont continuellement reliés à une échelle spatiale particulière (Brenner 2002). En effet, les deux processus de réformes étaient ancrés dans des considérations économiques et fiscales auxquelles les acteurs ont associé une échelle plus disposée à l'atteinte de leurs objectifs. On peut notamment penser à l'article de Tomas (2012) mentionné dans une partie précédente au sujet du *Metropolitan Trap* qui démontre que les

⁵⁴ Par exemple la France, les USA, Allemagne. Voir Boudreau et coll. 2006.

processus d'élaboration des réformes municipales sont ancrés dans des conceptions idéologiques de la gouvernance métropolitaine (Tomas 2012b). Tout comme à Montréal, les décideurs d'Ottawa-Carleton et de la province ont associé des objectifs spécifiques, dont l'efficacité et la compétitivité économique à une échelle de gouvernance métropolitaine particulière. À la différence de Montréal, le cas d'Ottawa démontre que le processus ontarien de réforme laissait peu de place aux acteurs autres que provinciaux faisant en sorte d'atténuer les effets du Metropolitan Trap ottavien.

Lors de la première époque de réforme à l'étude, un des objectifs principaux était l'autonomie financière et fiscale des villes. L'échelle régionale permettait aux municipalités d'une même région urbaine, notamment, de bénéficier davantage des économies d'échelle. Les mécanismes de collaborations financières établies au sein de la MROC devaient permettre aux municipalités locales de voir ensemble et sans l'aide de la province à l'entretien et au développement des réseaux d'infrastructures sur leur territoire. La deuxième époque de réforme à l'étude avait des visées explicitement économiques et financières axées sur l'efficacité et la réduction des dépenses publiques. En dépit du fait que les scientifiques évitent de réifier une échelle spatiale régionale (Boudreau et coll. 2006), le cas des réformes récentes d'Ottawa démontre que les provinces canadiennes ont tendance à justifier les réformes institutionnelles et plus précisément structurelles par des objectifs économiques dont les bienfaits sont souvent non fondés.

En troisième lieu, cette étude affirme que la dernière époque de réformes a été fortement influencée par les conséquences de la mondialisation et de la philosophie libérale (Boudreau et coll. 2006), du moins selon le discours officiel. Sans étudier de manière exhaustive l'influence de ces deux courants sur les trajectoires urbaines ontariennes⁵⁵, nous avons aisément constaté en ce qui a trait aux pressions de la mondialisation la volonté d'ajuster le palier municipal aux « défis à venir » tel que conceptualisé par Kirby en 1992. En effet, on ressent au sein de son rapport l'urgence d'ajuster les structures institutionnelles municipales ainsi que leurs pratiques « to what they felt were the new rules of a globalized and liberalized intra-urban competition » (Boudreau et coll. 2006). À l'instar de Kirby, la province a elle aussi déterminé que la consolidation institutionnelle et territoriale des centres urbains, entre autres, représentait une condition nécessaire à leur insertion au sein des hiérarchies urbaines mondiales. De cette manière, le palier régional a été identifié comme étant celui le mieux placé pour faire face à cette dimension de la mondialisation, promouvant davantage la consolidation et la fusion des régions

⁵⁵ Pour ce faire, voir Comparing Metro Gov. Boudreau et coll. 2006

urbaines ontariennes. Relativement au courant néolibéral et à son influence, le cas ontarien est éclairant. La présente recherche a bien démontré l'influence des principes de la philosophie néolibérale dans le processus de réforme. Les visées telles que l'efficacité et la réduction des dépenses se sont avérées être plus importantes que les piliers même de la démocratie, telles que l'accès et la transparence. Ceci a causé entre autre une perte d'accès aux processus décisionnels et de délibération alors que l'idée des comités communautaires avancée par plusieurs a été rejetée par la province au moment de la mise en place des réformes.

En quatrième lieu, la présente recherche a défié la croyance selon laquelle les changements au sein des trajectoires municipales ne peuvent que provenir du haut, que les villes seraient strictement des « créatures des provinces ». Alors qu'il est vrai que les administrations municipales sont les créatures des provinces, c'est-à-dire que leur mandat, leur structure, leurs pouvoirs et leurs fonctions sont déterminés par le palier provincial, les municipalités ont entre leurs mains les outils nécessaires pour revoir leur organisation interne et mettre en place des politiques urbaines et métropolitaines. Ceci est d'autant plus vrai dans le contexte ontarien depuis la réforme de 2000 qui a produit un nouveau Code municipal paru en 2003. De cette manière, bien qu'il soit intéressant d'identifier les domaines au sein desquelles les municipalités gagneraient à avoir plus d'autorité pour atteindre leurs objectifs, il est plus intéressant, selon nous, d'étudier la capacité « d'apprentissage »⁵⁶ des municipalités afin de voir si elles ont les outils nécessaires pour formuler et implanter des politiques métropolitaines. La citation suivante écrite par Siegel (2006) est éclairante:

«The traditional view held by many [municipal] councillors and staff is that local government is about delivering services and minimizing taxes. They consider that policy analysis is something done by other governments» (Siegel 2006 p. 192).

De cette manière, il serait pertinent d'étudier la capacité politique des municipalités non seulement en termes d'autorité, mais aussi en ce qui a trait à leur conception de leur rôle dans un contexte où l'importance des villes croît au sein des structures de pouvoirs et économiques nationales. Cette recherche a tenté de démontrer que les administrations municipales sont intrinsèquement politiques. De cette manière, elles devraient agir au même titre que les paliers supérieurs en dépit du « régime constitutionnel local » canadien plutôt restrictif.

En cinquième lieu, notre recherche a démontré que les processus de transition surtout à la suite d'une réforme globale du palier municipal prennent du temps. Si l'on étudie les processus de réforme municipale, on constate rapidement que le degré de consolidation urbaine

⁵⁶ Dans le sens de « policy learning », voir Siegel 2006

ou métropolitaine importe peu sur le succès perçu des changements mis en place. Ce qui importe plus est le processus menant à la prise de décision et le processus d'implantation des changements. Il est donc primordial, d'une part, de ne pas précipiter la prise de décisions et la mise en place des changements ainsi que de surveiller la performance de ces derniers afin de les ajuster selon leur fonctionnement « sur le terrain ». D'autre part, il est préférable de donner accès à toutes les parties prenantes, dont les citoyens, au processus de délibération. D'ailleurs, nous avons vu au cours de l'étude de la dernière époque de réforme municipale que les processus d'implantation des changements hâtés ne sont pas bénéfiques ni aux villes, ni aux citoyens, ni aux partis politiques au pouvoir. Les structures municipales doivent constamment être repensées, en particulier à notre époque qui est caractérisée par des changements rapides alors si l'on souhaite que les changements soient durables, il importe de considérer leurs impacts pratiques et d'ajuster les changements en conséquence.

Finalement, notre analyse montre que les réformes municipales n'affectent pas seulement la structure des municipalités. En effet, tout processus de « fusions » est accompagné de changements qui vont au-delà de la dimension structurelle. Nous sommes d'avis que le fait de qualifier les réformes municipales comme de simples « fusions » n'est pas favorable à une compréhension plus approfondie des structures institutionnelles municipales. Elles sont certes importantes, dans l'optique de réformer le monde municipal de manière compréhensive, cependant nous avons comme responsabilité d'encourager nos gouvernements, les médias et nos collègues scientifiques à utiliser un vocabulaire plus représentatif des changements à l'œuvre. Les réformes municipales sont comme le nom indique des réformes globales du fonctionnement des municipalités. Il serait donc utile de nommer ces processus comme tels.

BIBLIOGRAPHIE

Sources premières

Documents gouvernementaux

Archives de l'Ontario, 10 038 942, 1968a, p. 4-241, vol. 1, *Official Report of Debates : Legislative Assembly of Ontario*, Toronto : Hansard.

Archives de l'Ontario, 10 028 942, 1968b, p. 4, vol. 2, *Official Report of Debates : Legislative Assembly of Ontario*, Toronto : Hansard.

Archives de l'Ontario, 10 028 942, 1969a, p. 200, vol. 6, *Official Report of Debates : Legislative Assembly of Ontario*, Toronto : Hansard.

Archives de l'Ontario, 10 028 942, 1969b, p. 230-237, vol. 1, *Official Report of Debates : Legislative Assembly of Ontario*, Toronto : Hansard.

Archives de l'Ontario, 10 028 942, 1994, vol. 3, *Official Report of Debates : Legislative Assembly of Ontario*, Toronto : Hansard.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0084: 1520.2912 17p, 1973, *Prospects for local Government Reform in Ottawa-Carleton—Speech Before the Heads of Council of Ottawa-Carleton*. Discourt prononcé par Donald Irvine le 4 mai 1973.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0562, 1969, p. 3, *RMOC Council Minutes : 1968-1969*, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0563, 1973, vol. 2, *RMOC Council Minutes : 1973*, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0242, 1974, *Comments on the draft official plan for the Regional Municipality of Ottawa-Carleton*, Comté de Nepean.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0087, 1976, *Submission to the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on the National Capital Region*, Collican, Denis M.

Archives de la Ville d'Ottawa, 15 202 954 05g, 1978, *White Paper : Government Statement on the Review of Local Government in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton*, livre blanc produit par le gouvernement de l'Ontario pour la MROC, Toronto.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0573, 1985a, vol. 1, *RMOC Council Minutes : 1985*, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0416, 1985b, vol. 2, *RMOC Council Minutes : 1985*, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Archives de la Ville d'Ottawa, L2004-0417, 1988, p. 2431-2450, vol. 3, *RMOC Council Minutes : 1988*, Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Ministère des Affaires municipales et du logement de l'Ontario. 1996. *A Guide to Municipal Restructuring*, Toronto : Imprimeur de la Reine.

Sénat du Canada. 1978. *Journaux du Sénat du Canada*, 1^{ère} session, vol. 123, 14 décembre 1977. Ottawa : Imprimeur de la Reine.

Rapports

Bartlett, D. W. 1987. *Ottawa-Carleton Regional Review: Accountability and Representation*, vol. 1, Ottawa: Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales de l'Ontario.

Bartlett, D. W. 1988. *Ottawa-Carleton Regional Review: Functions and Finance*, vol. 2, Ottawa: Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales de l'Ontario.

Better Local Government. 1996. *Restoring the 'Local' in Local Government: A Proposal for Restructuring Local Municipal Government in the Greater Ottawa-Carleton Area*. Ottawa.

Cameron, J. Douglas. 1990. *A Quarter Century of Political Evolution: 1965-1990*. Ottawa: Ottawa-Carleton Legal Dept. Rapport réalisé pour la Municipalité régionale d'Ottawa-Gatineau.

Comité de transition d'Ottawa. s.d. *The New City of Ottawa: Fulfilling Its Potential*. Ottawa.

The Cooper and Lybrand Consulting Group. 1992. *Ottawa-Carleton Regional Commission: Public Opinion Regarding the Structure of Government in Ottawa-Carleton*. Ottawa. Rapport de recherche présenté au commissaire Kirby.

Fullerton, Douglas H. 1974. *The Capital of Canada: How Should It Be Governed?*, Ottawa: Imprimeur de la Reine.

Graham, Katherine A. 1990. *Report of the Ottawa-Carleton Electoral Boundaries Commission*. Ottawa : Université Carleton. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales.

Jones, Murray. 1965. *Final Report and Recommendations: Ottawa, Eastview & Carleton County Local Government Review*. s.l. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales.

Lithwick, Harvey. 1987. *Economic Development in Ottawa-Carleton*. Ottawa : Université Carleton. Rapport de recherche présenté au commissaire Bartlett dans le cadre du deuxième volet de la Commission Bartlett, fonctions et finance.

- Mayo, Henry B. 1976. *Report of the Ottawa-Carleton Review Commission : 1976*. s.l. Rapport présenté au Ministère du Trésors, de l'Économie et des Affaires intergouvernementales.
- Ministère d'État, Affaires Urbaines. 1974. *Profil, Ottawa-Hull: les structures politiques et administratives de la région métropolitaine de Ottawa-Hull*. s.l.
- Ministère des Affaires municipales de l'Ontario. 1993. *Backgrounder: Regional Municipality of Ottawa-Carleton Satute Law Amendment Act, 1993*. s.l.
- Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. 1996. *Review of Governance in Ottawa-Carleton*. Ottawa: Office of the Chief Administrative Officer of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.
- Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton. 1999. *A New Capital City with Boroughs*. Ottawa. Rapport présenté au conseiller spécial Glen Shortliffe.
- Municipalités de Gloucester, Kanata et Nepean. *Right-Sizing Government in Ottawa-Carleton: The Tri-City Model*. Rapport présenté au conseiller spécial Glen Shortliffe.
- Municipalités de Kanata, Nepean, Rideau, Goulbourn, Vanier, Gloucester, Osgoode, Rockcliffe Park et West Carleton. 1993. *Presentation to Minister: Public Input Regarding Bill 77*. Rapport présenté au Ministère des Affaires municipales de l'Ontario.
- Municipalités de West Carleton, Goulbourn, Rideau et Osgoode. 1997. *Rural Alliance: Options for the Future of Governance of the Townships of West Carleton, Goulbourn, Rideau and Osgoode*. Rapport présenté au conseiller spécial Glen Shortliffe.
- N. H. Richardson Consulting. 1988. *Planning in Ottawa-Carleton*. Ottawa. Rapport de recherche présenté au commissaire Bartlett dans le cadre du deuxième volet de la Commission Bartlett, fonctions et finance.
- Parti conservateur de l'Ontario. 1995. *The Common Sense Revolution*. Ontario.
- Ontario Committee on Taxation. 1967. *Ontario Commettee on Taxation Report (Rapport Smith)*. Toronto : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.
- Ottawa. 1998. *One City, One Tier, One Taxpayer: Proposed Model of Governance*. Ottawa. Rapport présenté au conseiller spécial Glen Shortliffe.
- Ottawa. 1999. *Ottawa: One City, One Voice: The City of Ottawa's Submission to the Special Advisor on Local Government Reform in Ottawa-Carleton*. Ottawa. Rapport présenté au conseiller spécial Glen Shortliffe.
- Shortliffe, Glen. 1999. *Local Government Reform in the Regional Municipality of Ottawa-Carleton: One City, One Tier*. Rapport présenté au ministre des Affaires municipales de l'Ontario.

Articles de quotidiens

Lemieux, Julie. 1999. « Le gouvernement supramunicipal : une structure archaïque. » *Le Soleil*, 30 octobre, A19.

Paquette-Legault, Diane. 1995. « Ottawa-Carleton à l'heure des fusions. » *Le Droit*, 20 septembre, 3.

Documents législatifs

Canada, *Loi sur la Capitale Nationale*, c. 37, sec. 10. 1958.

Ontario, *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act*, c. 115, 13 juin 1968.

Ontario, *The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Amendment Act*, c. 71, 22 juin 1973.

Ontario, *Loi de 1991 modifiant des lois concernant la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton*, c. 3, 8 avril 1991.

Ontario, *Loi de 1994 modifiant des lois concernant la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton et les conseils scolaires de langue française*, c. 1, 2 mai 1994.

Ontario, *The City of Ottawa Act*, 1999, c. 14, 4 mai 1999.

Sources secondaires

Ouvrages de références

Couturier, Jacques Paul. 1997. *Un passé composé*. 2^e éd. Sudbury, Ontario : Prise de parole.

Higgins, Donald J. H. 1986. *Local and Urban Politics in Canada*. s.l.: Gage Educational Publishing Company.

Mahoney, James et Kathleen Thelen. 2009. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marks, Gary et Liesbet Hooghe. 2003. *Unraveling the Central Stage, But How? Types of Multi-Level Governance*. Vienne : Institut for Advanced Studies.

Makuch, Stanley M., Neil Crank et Signe B. Leisk. 2004. *Canadian Municipal and Planning Law*, 2^e ed. Toronto : Carswell.

Palier, Bruno. 2010. « Path dependence (Dépendance au chemin emprunté). » In *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e éd., sous la dir. de Laurie Boussaguet, 411-419. Paris : Presses de Science Po.

Tindal, C. et coll. [1973] 2012. *Local Government in Canada*, 8^e éd. Toronto : Nelson Education.

Monographies

Andrew, Caroline, dir. 2002. *Urban Affairs: Back on the Policy Agenda*. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press.

Andrew, Caroline et Katherine Graham, dir. 2014. *Canada in Cities*. Montréal/Kingston: McGill-Queen's University Press.

Collin, Jean-Pierre et coll. 2003. *L'organisation municipale au Canada : Un régime a géométrie variable, entre tradition et transformation*, Montréal : INRS. Rapport réalisé par le Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM).
http://espace.inrs.ca/4196/1/Collin%202003%20Organisation%20ICPS_FR.pdf

Garcea, Joseph et Edward C. LeSage. 2005. *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*. Oxford: Oxford University Press.

Gourgues, Guillaume. 2013. *Les politiques de la démocratie participative*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble.

Huriot, Jean-Marie et Jacques-François Thisse, dir. 2000. *Economics of Cities: Theoretical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kaplan, Harold. 1967. *Urban Political Systems: A Functional Analysis of Metro Toronto*. New York: Columbia University Press.

Mullington, Dave. 2005. *Chain of Office: Biographical Sketches of the Early Mayors of Ottawa (1847–1948)*. Renferw, Ontario: General Store Publishing House.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Sancton, Andrew. 2000a. *Merger Mania*. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Sancton, Andrew et Robert Young, dir. 2009. *Foundations of Governance*. Toronto: University of Toronto Press.

Savitch, H. V. et Vogel, Ronald. K, dir. 1996. *Regional Politics: America in Post-City Age*. Londres : Sage Publications.

Streeck, Wolfgang et Kathleen Thelen, dir. 2005. *Beyond Continuity*. Oxford: Oxford University Press.

Tilly, Charles. 1989. *Big structures, Large Processes, and Huge Comparison*. New York: Russell Sage Foundation.

Tomas, Mariona. 2012a. *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.

Welch, Susan et Timothy Bledsoe. 1988. *Urban Reform and Its Consequences: A Study in Representation*. Chicago : Presses de l'Université de Chicago.

Chapitre

Andrew, Caroline. 2006. «Evaluating Municipal Reform in Ottawa-Gatineau: Building for a more Metropolitan Future.» In *Metropolitan Governing : Canadian Cases, Comparative Lessons*, sous la dir. de Eran Razun et Patrick J. Smith, 75-94. Edmonton, Alberta: University of Alberta Press.

Garcea, Joseph et Edward C. LeSage. 2008. «Local Government Reforms in Canada.» In *Local Government Reform : A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, sous la dir. de Brian Dollery, Joseph Garcia et Edward C. LeSage, 158-190. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Bradford, Neil. 2007. « Whither Federal Agenda ? A New Deal in Transition. » In *The New Federal policy Agenda : On the Cutting Edge*, sous le dir. de Rachel Laforest, Montreal : McGill-Queen's University Press.

Ostrom, Vincent et Elinor Ostrom. 1999. «Public Goods and Public Choices.» In *Polycentricity and Local Public Economies. Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, sous la dir. de Michael McGinnis, 75–105. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Palier, Bruno. 2005. «Tracing the Political Processes of Path-Breaking Changes in French Social Policy.» In *Beyond Continuity : Institutional Change in Advanced Political Economies*, sous la dir. de Wolfgang Streeck et Kathleen Thelen, 127-144. Oxford: Oxford University Press.

Palier, Bruno et coll. 2010. « L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanisme. » In *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris: L'Harmattan.

- Siegel, David. 2005. «Municipal Reform in Ontario: Revolutionary Evolution.» In *Municipal Reform in Canada: Reconfiguration, Re-Empowerment, and Rebalancing*. Sous la dir. de Joseph Garcea et Edward C. LeSage, 127-148. Oxford: Oxford University Press.
- Siegel, David. 2006. «Recent Changes in Provincial-Municipal Relations in Ontario: A New Era or a Missed Opportunity.» In *Municipal-Federal-Provincial Relations in Canada*, sous la dir. de Robert Young et Christian Leuprecht, 181-197. Montréal: McGill-Queen's University Press.

Articles scientifiques

- Andrew, Caroline. 2013. «The Case of Ottawa.» In *The Problem of the Capital City: New Research on Federal Capitals and their Territory*, sous la dir. de Klaus-Jürgen Nagel, 83–102. Barcelone : Institut d'Estudis Autònoms.
- Bojorquez, Fabio, Eric Champagne et François Vaillancourt. « Federal Grants to Municipalities in Canada: Nature, Importance, and Impact on Municipal Investments, From 1990 to 2005. » *Canadian Public Administration* 52 (3): 439–455.
- Boudreau, Julie-Anne, Pierre Hamel, Bernard Jouve et Roger Keil. 2006. « Comparing Metropolitan Governance: The Cases of Montreal and Toronto. » *Progress in Planning* 7 (59): 7–59.
- Brenner, Neil. 2002. «Decoding the Newest 'Metropolitan Regionalism' in the USA: A Critical Overview.» *Cities* 19 (1): 3–21.
- Capoccia, Giovanni et R. Daniel Kelemen. 2007. «The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism.» *World Politics* 59 (3): 341–369.
- Collin, Jean-Pierre et Mariona Tomas. 2004. «Metropolitan Governance in Canada or the Persistence of Institutional Reforms.» *Urban Public Economics Review* (2): 13–39.
- Erickson, Donna L. 2004. « The relationship of historic city form and contemporary greenway implementation: a comparison of Milwaukee, Wisconsin (USA) and Ottawa, Ontario (Canada). » *Landscape and Urban Planning* 68 (2-3) : 199-221.
- Faleti, Tulia G. et Julia F. Lynch. 2009. « Context and Casual Mechanisms in Political Analysis » *Comparative Political Studies* 42 (9) : 1143-1166.
- Fullerton, Christopher. 2005. «A Changing of the Guard: Regional Planning in Ottawa, 1945–1974.» *Revue d'histoire urbaine* 34 (1) : 100-112.
- Garber, J. A. et David L. Imbroschio. « 'The Myth of the North American City' Reconsidered: Local Constitutional Regimes in Canada and the United States » *Urban Affairs Review* 31 (5) : 595-624.
- Ghitter, Geoff et Alan Smart. 2009. «Mad Cows, Regional Governance and Urban Sprawl.» *Urban Affairs Review* 44 (5): 617–644.

- Graham, Katherine A. et Susan D. Phillips. 1998. «'Who Does What' in Ontario: The Process of Provincial-Municipal Disentanglement.» *Canadian Public Administration* 41 (2): 175–209.
- Graham, Katherine, Allan M. Maslove et Susan D. Phillips. 2001. «Learning from Experience? Ottawa as a Cautionary Tale of Reforming Urban Government.» *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 3 (3): 251–269.
- Hillis, Ken. 1992. «A History of Commissions: Threads of an Ottawa Planning History.» *Revue d'histoire urbaine* 21 (1) : 46-60.
- Hillman, Thomas A. 1984. «A Statutory Chronology of Eastern Ontario, 1788–1981.» *Canadian Papers in Rural History* 4.
- Howlett, Micheal et Jeremy Rayner. 2006. «Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time» *Policy Science* 39 (1): 1–18.
- Jacob, Benoy, Becky Lipton, Victoria Hagens et Bill Reimer. 2008. «Re-thinking Local Autonomy: Perceptions from Four Rural Municipalities.» *Canadian Public Administration* 51 (3): 407–27.
- Kübler, Daniel. 2012. «Governing the Metropolis: Towards Kinder, Gentler Democracies.» *European Political Science* 11 (3): 430–445.
- Kulisek, Larry et Trevor Price. 1988. «Ontario Municipal Policy Affecting Local Autonomy: A Case Study Involving Windsor and Toronto.» *Revue d'histoire urbaine* 16 (3) : 255-270.
- Le Galès, Patrick. 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » *Revue française de science politique* (45) 1 : 57-95.
- Lecours, André. 2002. « L'approche néo-institutionnaliste en science politiques : unité ou diversité? » *Politiques et sociétés* (21) 3 : 3-19.
- Levi, Ron et Mariana Valverde. 2006. «Freedom of the City: Canadian Cities and the Quest for Governmental Status.» *Osgoode Hall Law Journal* 44 (3): 409–459.
- Lightbody, James. 1978. «The Reform of a Metropolitan Government: The Case of Winnipeg, 1971.» *Analyse des politiques* 4 (4) : 489-504.
- Magnusson, Warren. 1985. «The Local State in Canada: Theoretical Perspective.» *Canadian Public Administration* 28 (4): 575–599.
- Magnusson, Warren. 2005. «Are Municipalities Creatures of the Provinces?» *Revue d'études canadiennes* 39 (2) : 5-29.
- Mellon, Hugh. 1993. « Reforming the Electoral System of Metropolitan Toronto: Doing Away with Dual Representation.» *Canadian Public Administration* 36 (1): 38–56.
- Milner, J. B. 1968. «The Regional Municipality of Ottawa-Carleton Act, 1968.» *The University of Toronto Law Journal* 19 (1): 80–85.

- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout et Robert Warren. 1961. «The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry.» *The American Political Science Review* 55 (4): 831–842.
- Peters, B. Guy, Jon Pierre, Desmond S. King. 2005. «The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism.» *Journal of Politics* 67 (4): 1275–1300.
- Pierson, Paul. 2000. «Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Process.» *Studies in American Political Development* 14 (1): 72–92.
- Plunkett, Thomas J. 1973. «Structural Reform of Local Government in Canada.» *Public Administration Revue* 33 (1): 40–51.
- Rast, Joel. 2012. «Why History (Still) Matters: Time and Temporality in Urban Political Analysis.» *Urban Affairs Review* 48 (1): 3–36.
- Reese, Laura A. et Raymond A. Rosenfeld. 2003. «The Anatomy of an Amalgamation: The Case of Ottawa.» *State and Local Government Review* 35 (1): 57–69.
- Rutherford, Paul. 1971. « Tomorrow's Metropolis: The Urban Reform Movement in Canada, 1880–1920.» *Communications historiques* 6 (1) : 203-224.
- Sancton, Andrew. 2000. « Amalgamations, Service Realignment, and Property Taxes: Did the Harris Government Have a Plan for Ontario's Municipalities? » *Revue canadienne des sciences régionales* 23 (1): 135-156.
- Shih, Mei-Chiang, Tung-Wen Sun, Milan et Guang-Xu Wang. 2012. « Analyse de la réforme administrative taïwanaise du point de vue de l'institutionnalisme historique. » *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2 (78) : 323-345.
- Smith, Alison et Zachary Spicer. 2016. « The Local Autonomy of Canada's Largest Cities » *Urban Affairs Review* 40 (2) : 147-192.
- Soifer, Hillel D. « The Causal Logic of Critical Junctures » *Political Studies* 45 (12) : 1572-1597.
- Thelen, Kathleen. 2009. «Institutional Change in Advanced Political Economies.» *British Journal of Industrial Relations* 47 (3): 471–498.
- Tiebout, Charles M. 1956. «A Pure Theory of Local Expenditures.» *The Journal of Political Economy* 64 (5): 416–424.
- Tindal, C. 1973. «Regional Development in Ontario.» *Canadian Public Administration* 16 (1): 110–123.
- Tomas, Mariona. 2012b. «Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal.» *International Journal of Urban and Regional Research* 36 (3): 554–567.
- Vojnovic, Igor. 1998. «Municipal Consolidation in the 1990s: An Analysis of British-Columbia, New-Brunswick, and Nova-Scotia.» *Canadian Public Administration* 41 (2): 239–283.
- Wolfe, Jeanne M. 2003. «A National Urban Policy for Canada? Prospects and Challenges.» *Canadian Journal of Urban Research* 12 (1): 1–21.

Young, Robert. 1984. «The Concept of Province-Building: A Critique.» *Revue canadienne de science politique* 17 (4) : 783-818.

Young, Robert. 2013. « La gouvernance multiniveau et les politiques publiques au sein des municipalités du Canada : reddition de compte et efficacité. » *Télescope : Revue d'analyse comparée en administration politique* 19 (1) : 25-42.

Thèses et mémoires

Bordat, Élodie. 2014. « Les dynamiques du changement dans l'action publiques: Une analyse comparative historique des politiques culturelles mexicaine et argentine (1983-2009). » Thèse de doctorat, Aix-Marseille Université.

Carter, Aidan Colm. 2001. « Planning a 'Capital Worthy of the Nation': The Federal District Controversy and the Planning of the Canadian Capital. » Mémoire de maîtrise, Université Queen's.

Gervais, Marc. 2001. «Creating a New City. Municipal Restructuring: The Case of the Ottawa Transition Board and the Amalgamation exercise in the Ottawa-Carleton Region (2000).» Mémoire de maîtrise, Université d'Ottawa.

Hunt, Chris. 2001. «Constructing the Entrepreneurial City: 'Silicon Valley North' and Ottawa's Local Mode of Governance 1988–2000.» Thèse de doctorat, Université Carleton.

Iursisin, Irina. 2011. «Adding New Rules Above the Old Ones—Institutional Change of the Water Sector in Moldova.» Mémoire de maîtrise, Université Lund.

Martin, Gary. 2013. «Manufacturing 'Home': Sustainability Discourses in Suburban Ottawa.» Dissertation de doctorat, Université Carleton.

Payne, Hilary G. 1975. «The Restructuring of Ontario Local Government.» Mémoire de maîtrise, Université de Windsor.

Vadeboncoeur, George N. 1993. «Restructuring Local Government in Ottawa-Carleton.» Rapport de recherche déposé dans le cadre de la maîtrise en administration publique, University of Western Ontario.

Actes de conférence

Stoney, Christopher, Robert Hilton et Tamara Krawchenko. 2009. «Canada's City-Regions: Time to Rethink Local Governance?» Communication présentée au IRSPM XIII Conference, Copenhagen, 6 au 9 avril.

Mahoney, James. 2010. «Conceptualizing and Explaining Punctuated Versus Incremental Change.» Communication présentée dans le cadre des Annual Meetings of the American

Political Science Association, Washington, D.C., 2 au 5 septembre.

Site Web

Commission de la Capitale nationale. 2013. « Données ceinture verte. »

Gatineau. 2014. « Fiche de métadonnées — Découpage administratif. » Consulté le 16 décembre 2016.

http://www.gatineau.ca/donneesouvertes/fiche_metadonnees_fr.aspx?id=296280560

Greffier du Conseil privé. 2016. « Glen Scott Shortliffe : Notice biographique. » Consulté le 18 novembre 2016.

<http://www.clerk.gc.ca/fra/bio.asp?id=24>

Lalonde, Catherine. 2016. « Les relations entre les paliers fédéral et municipal au Canada. » *Villes Régions Monde : Le réseau de recherche et de connaissance sur la ville et l'urbain*, consulté le 12 janvier 2017.

<http://www.vrm.ca/les-relations-entre-les-paliers-federal-et-municipal-au-Canada>

Macdonald, David. 2016. «Federal Infrastructure Bank Loans Will Come at a Higher Cost.» *Behind the Numbers*. Consulté le 2 novembre 2016.

<http://behindthenumbers.ca/2016/11/02/federal-infrastructure-bank-loans-will-come-higher-cost/>

Ottawa. s.d. « Plan d'eau. » Consulté le 16 décembre 2016.

<http://data.ottawa.ca/fr/dataset/water>

Russell, Jon D. et A. Bostrom. 2016. *Federalism, Dillon Rule and Home Rule*, Arlington, Virginie: American City County Exchange.

<https://www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf>.

SKFW. 2016. « Lebreton Flats. » *Urbform*. Consulté le 11 janvier 2017.

<http://www.urbform.com/brief/lebreton-flats-district>

Weaver, John. [2006] 2014. «Urban Reform.» *Encyclopédie Canadienne*. Consulté le 15 juillet 2016.

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/urban-reform>.

Gatineau. 2014. « Fiche de métadonnées — Découpage administratif. » Consulté le 16 décembre 2016.

http://www.gatineau.ca/donneesouvertes/fiche_metadonnees_fr.aspx?id=296280560

Greffier du Conseil privé. 2016. « Glen Scott Shortliffe : Notice biographique. » Consulté le 18 novembre 2016.

<http://www.clerk.gc.ca/fra/bio.asp?id=24>

Lalonde, Catherine. 2016. « Les relations entre les paliers fédéral et municipal au Canada. » *Villes Régions Monde : Le réseau de recherche et de connaissance sur la ville et l'urbain*, consulté le 12 janvier 2017.

<http://www.vrm.ca/les-relations-entre-les-paliers-federal-et-municipal-au-Canada>

Macdonald, David. 2016. «Federal Infrastructure Bank Loans Will Come at a Higher Cost.» *Behind the Numbers*. Consulté le 2 novembre 2016.

<http://behindthenumbers.ca/2016/11/02/federal-infrastructure-bank-loans-will-come-higher-cost/>

Ottawa. s.d. « Plan d'eau. » Consulté le 16 décembre 2016.

<http://data.ottawa.ca/fr/dataset/water>

Russell, Jon D. et A. Bostrom. 2016. *Federalism, Dillon Rule and Home Rule*, Arlington, Virginie: American City County Exchange.

<https://www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf>.

SKFW. 2016. « Lebreton Flats. » *Urbform*. Consulté le 11 janvier 2017.

<http://www.urbform.com/brief/lebreton-flats-district>

Weaver, John. [2006] 2014. «Urban Reform.» *Encyclopédie Canadienne*. Consulté le 15 juillet 2016.

<http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/urban-reform>.