
Les réformes municipales dans l'Ouest canadien : plus ça change, plus c'est la même chose

Joe Garcia¹
Université de Saskatoon

Les provinces de l'Ouest, comme le reste du Canada, n'ont pas échappé au vaste mouvement de réformes municipales entrepris dans plusieurs pays ces dernières années. Mais une analyse approfondie de la situation qui prévaut dans ces provinces canadiennes permet de constater que ces réformes, tout ambitieuses qu'elles étaient à l'origine, ont été relativement peu nombreuses, n'amenant généralement que des transformations mineures, guidées par des intérêts autres que sociétaux. Finalement, rien ne laisse présager d'autres changements dans un avenir rapproché.

Au cours de la dernière décennie, la question des réformes municipales est devenue un élément important du programme de réforme des gouvernements des provinces canadiennes. Il est question ici de réforme des structures, des fonctions, des finances et des statuts des municipalités. La nature et la portée de ces réformes n'ont pas été les mêmes dans toutes les provinces. Les quatre principaux objectifs du présent article sont : (i) d'expliquer la nature et la portée des programmes de réforme municipale des provinces de l'Ouest canadien (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba) au cours de la dernière décennie ; (ii) d'en expliquer les caractéristiques ; (iii) d'en évaluer les résultats et (iv) de s'interroger sur les possibilités de réformes futures au cours de la prochaine décennie. Quatre grands thèmes seront abordés. D'abord, même si la nature et la portée des programmes de réforme étaient plutôt ambitieuses, les réformes municipales effectivement adoptées ont été relativement peu importantes. La seule exception se situe au chapitre de la réforme des compétences, conséquence de quelques changements intéressants et relativement novateurs apportés à l'encadrement législatif de certaines provinces. En deuxième lieu, la nature et la portée des programmes de réforme ont été en grande partie définies en fonction des intérêts des gouvernements provinciaux et des administrations municipales plutôt que des intérêts sociétaux, puisque chacun de ces niveaux de gouvernement a tenté de mettre en place une organisation municipale qui serve ses propres objectifs. Troisièmement, les réformes municipales mises en œuvre au cours de la dernière décennie représentent des ajustements marginaux plutôt que des transformations profondes de l'organisation municipale.

Finalement, il est fort peu probable que des réformes plus importantes aient lieu dans le secteur municipal au cours de la prochaine décennie.

Nature et portée des réformes municipales

Au cours de la dernière décennie, la nature et la portée des programmes de réforme des provinces de l'Ouest canadien n'ont pas été très différentes de celles des programmes de beaucoup d'autres provinces canadiennes. La différence importante se situe davantage dans la nature et la portée des réformes effectivement mises en œuvre, plus précisément dans le faible nombre de celles mises en œuvre. Cette section donne un aperçu des réformes envisagées en matière de structures, de fonctions, de finances et de pouvoirs et de celles qui ont été effectivement mises en œuvre, tant dans les régions métropolitaines que non métropolitaines.

La différence importante se situe davantage dans la nature et la portée des réformes effectivement mises en œuvre, plus précisément dans le faible nombre de celles mises en œuvre.

Réformes des structures municipales

Au cours de la dernière décennie, il y a eu très peu de restructurations municipales dans les provinces de l'Ouest tant dans les régions métropolitaines que non métropolitaines. Nulle part n'avons-nous assisté à des réformes

des structures municipales comparables à celles qu'ont connues les grands centres métropolitains du Québec, de l'Ontario, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et du Nouveau-Brunswick. En effet, aucun centre métropolitain important des provinces de l'Ouest n'a fait l'objet de fusions massives de municipalités avoisinantes depuis la création de l'*Unicity* de Winnipeg en 1972 par la fusion de 13 municipalités voisines. Les restructurations qui ont eu lieu dans les centres métropolitains des provinces de l'Ouest sont de nature beaucoup plus limitée. En général, elles ont consisté en une série d'annexions mineures de territoires relativement petits là où les autorités municipales ont persuadé leur gouvernement provincial respectif que ces annexions étaient urgentes pour des raisons de planification, de développement et de prestation de services. La même situation prévaut dans les régions non métropolitaines.

Le type de restructuration mineure le plus courant dans les régions non métropolitaines a consisté en la dissolution de certaines petites municipalités urbaines dont la population et l'évaluation foncière avaient décliné au point qu'une administration municipale n'était plus viable.

Le type de restructuration mineure le plus courant dans les régions non métropolitaines a consisté en la dissolution de certaines petites municipalités urbaines dont la population et l'évaluation foncière avaient décliné au point qu'une administration municipale n'était plus viable. De telles dissolutions ont eu lieu périodiquement et ont touché une ou deux municipalités à la fois, dans une large mesure lorsque les résidents avaient accepté qu'il faille procéder à la dissolution. Un autre type de restructuration mineure dans le secteur municipal s'est traduit par la création, le regroupement, la réorganisation et l'abolition d'administrations régionales à vocation particulière. On a assisté, par exemple, à la création d'administrations régionales de développement économique en Saskatchewan, au regroupement de quelques commissions régionales de services en Colombie-Britannique, à la réorganisation de commissions régionales de services en Alberta et à l'abolition de commissions régionales de planification en Alberta.

La décision du gouvernement de l'Alberta de mettre fin à la création de *summer villages* constitue une autre initiative majeure qu'il importe de souligner. Le gouverne-

ment a pris cette décision de crainte que la prolifération de ces villages n'exacerbe le problème de la trop grande fragmentation des structures de l'organisation municipale, accentuant ainsi les problèmes de coordination intermunicipale et provinciale-municipale.

Même si aucune réforme majeure des structures n'a été adoptée au cours de la dernière décennie et qu'aucune réforme semblable n'est prévue dans un proche avenir, des réformes totales ou partielles des structures des organisations municipales ont été envisagées dans plusieurs rapports de commissions créées par certains gouvernements provinciaux.

Au nombre de ceux-ci, deux méritent d'être mentionnés. Il s'agit des rapports sur les régions des capitales du Manitoba et de l'Alberta qui, tous deux, s'opposaient à la création d'une municipalité régionale unique. Ils adoptaient plutôt un concept de « régionalisme nouveau » et recommandaient une amélioration de la coordination et de la collaboration entre toutes les instances gouvernementales et non gouvernementales participant à la gouvernance de la région.

Les autres rapports dignes de mention traitant de la restructuration de la gouvernance municipale dans les régions ont été réalisés en Saskatchewan. Le premier recommandait la création, sur une base volontaire, de districts régionaux de services. Ce rapport a amené le gouvernement de la Saskatchewan à présenter un projet de loi à cet effet. Toutefois, cette loi n'a pas été adoptée en raison surtout de la forte opposition manifestée par l'association municipale représentant les municipalités rurales. Le deuxième rapport traitait plus directement de la création de municipalités régionales. Lorsque le ministre provincial des Municipalités a annoncé l'intention de son gouvernement d'envisager sérieusement la possibilité de créer des municipalités régionales, comme le proposait le rapport intérimaire du groupe de travail nommé par le gouvernement provincial, les dirigeants des municipalités rurales ont tenu des manifestations lors des audiences du groupe de travail. Le principal motif des manifestations était l'opposition de ces municipalités non pas aux fusions en tant que telles, mais aux fusions obligatoires. Un autre motif invoqué était que les administrations municipales et les contribuables étaient en meilleure position que le gouvernement provincial pour décider s'il devait y avoir fusion et du moment opportun pour le faire. Devant une aussi forte opposition, le gouvernement provincial a décidé de ne pas rendre

obligatoire la création de municipalités régionales. En lieu et place, dans un effort pour rassurer les dirigeants municipaux, il a accepté d'entreprendre des négociations pour identifier et éliminer les obstacles législatifs aux fusions volontaires. Ces obstacles ont été identifiés à l'été 2000 et les amendements législatifs nécessaires ont été adoptés quelques mois plus tard. Malgré tout, aucune fusion n'a, à ce jour, été réalisée ou même amorcée par les municipalités d'aucune région. En outre, rien n'indique que celles-ci amorceront ou réaliseront des fusions dans un proche avenir. Cette opposition aux fusions placera la Saskatchewan au deuxième rang des provinces canadiennes pour le nombre de municipalités, elle en compte de trois à cinq fois plus que toutes les autres provinces de l'Ouest.

Réformes des fonctions municipales

Au cours de la dernière décennie, la nature, la portée et le nombre de réformes des fonctions des administrations municipales dans les provinces de l'Ouest ont aussi été plutôt limités. En effet, on a assisté à seulement trois réformes importantes des fonctions municipales. Ces réformes se sont traduites par le transfert de fonctions d'administrations municipales à des administrations régionales, d'administrations municipales au gouvernement provincial et du gouvernement provincial à une administration régionale.

La première, et peut-être la plus importante de ces réformes, faisait suite à la décision du gouvernement de l'Alberta de transférer la fonction d'éducation des comtés municipaux aux administrations municipales régionales réorganisées. Par la même occasion, l'État reprenait le contrôle de la fixation du taux de la taxe scolaire en lieu et place des comtés. Cette réforme reposait sur l'opinion du gouvernement que pour optimiser son efficacité et son équité, la fonction d'éducation devait être assumée par les autorités scolaires dont les limites dépassent les limites traditionnelles des comtés municipaux. La deuxième réforme majeure de fonctions dans quelques provinces fut le transfert des responsabilités en matière de santé communautaire des municipalités vers des administrations régionales de la santé nouvellement créées. Cette réforme reposait sur l'idée que les administrations régionales de la santé pouvaient faire face aux problèmes de santé communautaire de l'ensemble d'une région plus efficacement que les agences municipales travaillant à l'échelle locale. La troisième réforme majeure de fonctions a été le transfert du système de transport en

commun dans la région de Vancouver du gouvernement provincial au district régional de Vancouver.

Deux observations importantes s'imposent ici. D'abord, il est important de souligner qu'en dépit des grands discours sur le transfert vers l'aval, du gouvernement provincial aux administrations municipales, aucune fonction majeure n'a été l'objet d'un tel transfert, à l'exception de la fonction du transport dans la région de Vancouver. En outre, en dépit des mêmes grands discours sur le transfert vers l'amont, aucune fonction majeure n'a été transférée des administrations municipales aux gouvernements provinciaux, à l'exception de la fixation du taux de la taxe scolaire en Alberta. Ensuite, même s'il y a eu quelques autres réformes mineures de fonctions, car à une époque de partenariats les gouvernements adaptent sans cesse leurs actions à l'interlocuteur, il importe de souligner qu'aucune des provinces de l'Ouest n'a entrepris d'exercice visant à étudier et à mettre en œuvre un remaniement complet des fonctions comparable à celui qu'a entrepris le gouvernement de l'Ontario.

Réformes des finances municipales

Au cours de la dernière décennie, il n'y a eu aucune réforme majeure de la nature fondamentale des ressources ni des responsabilités financières traditionnelles des municipalités dans les provinces de l'Ouest. Les réformes les plus importantes des ressources financières ont consisté en des ajustements périodiques aux programmes de partage provincial-municipal des revenus et aux subventions globales. Concrètement, ces changements ont entraîné une diminution sensible du montant des transferts provinciaux aux municipalités et une augmentation des conditions rattachées à ces transferts. Ces réductions étaient fondées sur trois principaux objectifs du gouvernement provincial. D'abord, l'État voulait réduire ses propres dépenses. Ensuite, il voulait imposer aux municipalités et à leurs contribuables la prise en charge d'une plus grande part des responsabilités financières liées à leurs choix en matière de services locaux, de dépenses et de mode de taxation. Il voulait enfin forcer les municipalités à financer des projets auxquels les gouvernements provinciaux accordaient une grande priorité.

De plus en plus, ces gouvernements provinciaux ont opté à la fois pour une augmentation des conditions liées à l'octroi de fonds aux municipalités et pour le transfert de fonds et de crédits directement aux contribuables plutôt qu'aux administrations municipales. Les subventions

provinciales pour le développement des infrastructures constituent un bel exemple de l'augmentation des conditions imposées. La tendance à hausser les critères d'admissibilité pour l'obtention de fonds a été observée aussi bien chez les gouvernements provinciaux que chez le gouvernement fédéral lorsqu'il jouait un rôle dans les programmes d'infrastructures municipales. La Saskatchewan présente un bel exemple du transfert de fonds provinciaux directement aux contribuables. Le gouvernement provincial a en effet décidé d'accorder aux agriculteurs une subvention équivalente à deux années de taxes scolaires. Avec cette stratégie, il ciblait et subventionnait un groupe précis de contribuables qu'il favorisait soit pour répondre à des besoins réels, soit pour servir ses propres intérêts électoraux.

Une autre importante réforme des finances municipales dans les provinces de l'Ouest a eu lieu en Alberta et en Colombie-Britannique où l'État a décidé de prendre part à la fixation du taux de la taxe scolaire et à sa distribution. Cette décision a donné au gouvernement provincial la capacité de modifier la portion de l'impôt foncier à la disposition des municipalités pour l'établissement de leurs propres impôts.

Une autre réforme majeure des finances municipales touche le système d'impôt foncier de la Saskatchewan. Au cours de la dernière décennie, le système d'évaluation municipale a été modernisé par la mise en place d'un système d'évaluation de la valeur marchande actualisé et informatisé qui sera mis à jour beaucoup plus régulièrement qu'il ne l'était auparavant. Ce changement a été apporté dans le but d'éliminer quelques-unes des iniquités du passé.

Réformes des pouvoirs des municipalités

Peut-être la plus intéressante série de réformes ayant eu lieu dans les provinces de l'Ouest touche les pouvoirs des municipalités. Les quatre provinces ont étudié et révisé, dans une certaine mesure, leur législation sur les municipalités. Ce sont toutefois les réformes des cadres législatifs de l'Alberta et de la Colombie-Britannique qui ont entraîné les changements les plus innovateurs et peut-être les plus importants à la nature et à la portée des pouvoirs des municipalités. Le plus appréciable d'entre eux a été apporté à la Loi sur les municipalités de l'Alberta qui accorde aux administrations municipales des pouvoirs élargis sous la forme de « pouvoirs législatifs généraux », que l'on désigne parfois par « champs de compétences » et de « pouvoirs de personne physique ».

Aucune autre province de l'Ouest n'a choisi d'ajouter des « champs de compétences » à sa loi, même si l'avant-projet de loi sur les municipalités de la Saskatchewan contient un article sur les « champs de compétences ».

Champs de compétences. Les dispositions sur les « champs de compétences » ont comme principale caractéristique de comporter une liste relativement brève de fonctions définies en termes généraux sur lesquelles les municipalités peuvent adopter des règlements. Cette courte liste remplace de longues listes très détaillées qui décrivaient avec précision ce que les administrations municipales pouvaient et devaient faire en matière de gouvernance locale. Les listes de « champs de compétences » ne visent pas à confier de nouvelles fonctions aux municipalités, mais plutôt à accorder aux administrations municipales un plus grand pouvoir discrétionnaire dans l'exécution de leurs fonctions traditionnelles. Aucune autre province de l'Ouest n'a choisi d'ajouter des « champs de compétences » à sa loi, même si l'avant-projet de loi sur les municipalités de la Saskatchewan contient un article sur les « champs de compétences ». L'innovation de l'Alberta a cependant eu une influence sur les réformes législatives municipales entreprises ou envisagées dans d'autres provinces. À ce jour, un article semblable a été ajouté à la nouvelle Loi sur les municipalités de l'Ontario et à des projets de loi sur les municipalités en Saskatchewan et à Terre-Neuve. Néanmoins, ni le Manitoba ni la Saskatchewan n'ont opté, à ce jour, pour l'ajout de telles dispositions à leur législation sur les municipalités. La raison en est que des groupes de travail nommés par l'État dans ces deux provinces ont exprimé des réserves à l'effet que des dispositions législatives accordant un pouvoir aussi général pourraient non seulement créer une confusion quant à la répartition précise des rôles et des responsabilités entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, mais aussi exposer des municipalités de plus petite taille à des risques juridiques importants.

Les pouvoirs de personne physique. La disposition sur les « pouvoirs de personne physique » constitue une autre importante innovation de l'Alberta dans la réforme de sa Loi sur les municipalités. Au plan juridique, de tels pouvoirs signifient que les administrations municipales ont le pouvoir ou le droit de faire tout ce qu'un individu peut faire, dans les limites de la loi. On considérait qu'en éliminant les entraves, cette disposition constituait un bon moyen de donner aux municipalités la capacité d'exécuter

efficacement des fonctions essentielles de gouvernance et de gestion, telles l'embauche d'employés, l'acquisition d'immeubles et d'équipements, la signature de contrats et la formation de partenariats avec des entreprises privées pour la prestation de certains services ou la gestion de certaines ressources et installations. Aucune des trois autres provinces de l'Ouest n'a adopté la disposition relative à la personne physique. La Colombie-Britannique et le Manitoba ont décidé d'accroître les pouvoirs des municipalités en tant que société d'une façon distincte et explicite. Par exemple, la Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique accorde aux administrations municipales d'importants pouvoirs pour signer des ententes et des contrats, acheter et vendre des biens, gérer les ressources humaines, déléguer des pouvoirs et accorder de l'aide aux organisations. À ce jour, la Saskatchewan a décidé de ne pas modifier les pouvoirs généraux des municipalités, sauf ceux liés à leur capacité d'entreprendre des fusions volontaires.

Jusqu'ici, ce qui ressort de la présente section, ce sont les deux initiatives innovatrices du gouvernement de l'Alberta pour élargir les pouvoirs des administrations municipales, ainsi que les moyens plus traditionnels adoptés par les trois autres provinces pour élargir quelques-uns des pouvoirs de leurs municipalités. Il importe de souligner que ces réformes avaient davantage pour but d'élargir les pouvoirs de juridiction des administrations municipales dans l'exécution de leurs fonctions existantes que de leur attribuer des fonctions additionnelles ou différentes. Deux autres innovations des réformes législatives de la Colombie-Britannique méritent d'être analysées. Il s'agit de la reconnaissance des municipalités comme « paliers de gouvernement » et de l'obligation faite au gouvernement provincial d'entreprendre des « consultations municipales ».

Palier de gouvernement. La Colombie-Britannique a aussi ajouté quelques dispositions innovatrices dans sa législation sur les municipalités, dispositions qui revêtent une grande importance pour les municipalités. En réponse aux demandes de l'organisation municipale, le gouvernement provincial a ajouté une disposition qui reconnaît l'administration municipale comme « ... un palier de gouvernement indépendant, responsable et tenu de rendre compte. »

Devoir de consulter les administrations municipales. La nouvelle Loi sur les municipalités de la Colombie-Britannique comporte une autre disposition innovatrice :

l'obligation faite au gouvernement provincial de consulter les municipalités avant de mettre en œuvre toute décision qui touche les administrations municipales. Bien sûr, l'Alberta a elle aussi envisagé d'insérer une disposition semblable dans sa loi mais, finalement, y a renoncé de crainte de limiter ses pouvoirs. Cette disposition a été adoptée par la Colombie-Britannique principalement en réaction aux pressions exercées par les administrations municipales et le Parti libéral qui formait l'opposition officielle. En 1995, lorsque le gouvernement néo-démocrate préparait le projet de loi, le chef du Parti libéral a présenté une charte de la communauté visant à optimiser l'autonomie municipale vis-à-vis du gouvernement provincial. En fait, il s'agissait d'une sorte de charte d'« autonomie municipale » qui aurait fait des administrations municipales les maîtres de leur territoire. Plus précisément, elle aurait eu les effets suivants :

- accroître l'autonomie municipale pour établir les cadres de gouvernance et de gestion organisationnelle ;
- accroître l'autonomie municipale sur les questions financières concernant les revenus et les dépenses, y compris l'utilisation des transferts de fonds du gouvernement provincial ;
- accroître les pouvoirs des administrations municipales en matière de réglementation et de questions financières, qui n'auraient pas empiété pas sur les compétences provinciales ;
- obliger le gouvernement provincial à se conformer aux lois locales dans les champs de compétence municipale ;
- imposer au gouvernement provincial l'obligation de donner aux administrations municipales un préavis avant tout changement proposé à la législation sur les municipalités ;
- imposer au gouvernement provincial l'obligation de consulter les municipalités avant de conclure toute entente intergouvernementale avec tout gouvernement local ou étranger, qui aurait des répercussions sur les municipalités.

Le Parti libéral a pris le pouvoir en 2001, et il reste maintenant à savoir s'il ressuscitera et mettra en œuvre sa charte de la communauté. Le peu de consultations qu'il a effectuées lors de la récente restructuration menée dans le secteur de la santé laisse douter qu'il le fasse puisque cela entraverait ses projets pour les secteurs de gouvernement local.

L'objectif de la présente section était de donner un aperçu de la nature et de la portée des réformes des structures, des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux dans les provinces de l'Ouest. Il ressort de cet aperçu que la nature et la portée de ces réformes ont été relativement limitées. Il n'y a eu ni restructurations massives, ni remaniements importants des fonctions, ni réorganisations en profondeur des finances municipales, ni réattributions majeures des pouvoirs. La question est maintenant de savoir pourquoi la portée des réformes a-t-elle été si limitée ? C'est la question qu'aborde la prochaine section.

Facteurs déterminants des réformes municipales

Cette section analyse les programmes de réformes municipales, en particulier le caractère relativement modeste de la nature et de la portée de celles mises en œuvre dans les provinces de l'Ouest. À cette fin, la présente section est divisée en trois sous-sections consacrées respectivement aux facteurs déterminants généraux des réformes municipales, aux facteurs déterminants de la nature et de la portée des réformes de structures et aux facteurs déterminants des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux.

Facteurs déterminants généraux des réformes

Les principaux facteurs déterminants de la nature et de la portée des réformes dans les provinces de l'Ouest ont, dans une large mesure, été fonction des intérêts des gouvernements. Plus précisément, elles ont été le résultat de l'interaction de leurs intérêts respectifs fondés sur des calculs tenant compte d'exigences en matière tant de programme que de politique. Autrement dit, les programmes de réformes et ce qui en a résulté ont été fonction des avantages que pouvaient tirer les gouvernements provinciaux et les administrations municipales de certains types de réformes, soit au chapitre de la bonne gouvernance, soit au chapitre de la bonne politique électorale, ou les deux. En général, les intérêts sociétaux tendaient à être pris en considération de façon indirecte et, dans une large mesure, en réponse aux efforts de mobilisation des gouvernements, en particulier à ceux des administrations municipales. La seule exception est peut-être la Saskatchewan qui a tenu compte des intérêts sociétaux en mettant en œuvre un nouveau système d'évaluation.

Malgré toutes les différences qu'il a pu y avoir, la plupart des réformes entreprises ou mises en œuvre n'ont pas

entraîné de conflit majeur entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, si on excepte trois projets de réforme importante en Saskatchewan. Il s'agit des efforts pour réaliser une réforme des structures, soit par la création de commissions régionales de services sur une base volontaire, soit par la création de municipalités régionales dirigées en partie par le gouvernement provincial, et des efforts pour mettre en œuvre le nouveau système d'évaluation foncière. En Alberta, les réformes de fonctions visant à transférer la fonction d'éducation des comtés municipaux aux commissions scolaires régionales n'ont pas rencontré le même niveau d'opposition de la part des associations municipales, ni entraîné le même genre de conflit provincial-municipal. Ces comportements différents peuvent s'expliquer par la crainte, plus ou moins prononcée, des administrations municipales et de leurs contribuables sur les éventuels effets négatifs de ces réformes.

La plupart des réformes entreprises ou mises en œuvre n'ont pas entraîné de conflit majeur entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales, si on excepte trois projets de réforme importante en Saskatchewan.

Facteurs déterminants des réformes des structures municipales

Qu'est-ce qui explique l'absence de réformes des structures des administrations municipales dans les provinces de l'Ouest comparables à celles mises en œuvre en Ontario, au Québec et dans certaines provinces des Maritimes ? Et pourquoi les réformes des structures municipales n'ont-elles pas eu la même ampleur que celles des structures de la santé et de l'éducation ? C'est à ces questions que l'on répond maintenant.

Les principales raisons pour lesquelles les provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures comparables à celles mises de l'avant dans un grand nombre de provinces du Centre et de l'Est tiennent à des différences dans les structures des systèmes municipaux et dans le poids politique des organisations municipales par rapport aux gouvernements provinciaux. On peut expliquer ces différences fondamentales entre la nature et la portée des réformes de structures dans les provinces de l'Ouest et celles des réformes de structures dans de nombreuses autres provinces par le fait que les structures de leurs systèmes municipaux respectifs ont été quelque

peu différentes au cours de la décennie, particulièrement en Ontario et au Québec. Alors que l'Ontario et le Québec avaient des systèmes de gouvernance à deux niveaux, ceux des provinces de l'Ouest étaient à un niveau, essentiellement le niveau local plutôt que le niveau régional. En effet, la plus grande partie de la restructuration entreprise en Ontario et au Québec consistait à remplacer des modes de gouvernance régionaux à deux niveaux par des modes à un niveau. Un deuxième facteur important explique ces différences : dans les provinces de l'Ouest, les principaux décideurs des régions métropolitaines et non métropolitaines ont majoritairement appuyé le concept de « nouveau régionalisme » selon lequel la bonne gouvernance d'une région peut être assurée de façon aussi, sinon plus, efficace par un modèle décentralisé d'administration municipale que par un modèle centralisé. Le concept de « nouveau régionalisme » part du principe que la nature des relations entre les différentes instances gouvernementales et non gouvernementales est, somme toute, une question beaucoup plus importante que le simple nombre d'administrations municipales.

Trois raisons principales expliquent pourquoi les gouvernements des provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures dans le secteur municipal comparables à celles que certains d'entre eux ont mises en place dans les secteurs de la santé ou de l'éducation, ou les deux.

Trois raisons principales expliquent pourquoi les gouvernements des provinces de l'Ouest n'ont pas entrepris de réformes de structures dans le secteur municipal comparables à celles que certains d'entre eux ont mises en place dans les secteurs de la santé ou de l'éducation, ou les deux. La première, et la plus importante, est qu'ils ne considéraient pas que les caractéristiques de la structure des systèmes municipaux avaient une incidence aussi directe et importante sur les finances provinciales ou sur la capacité à dispenser les services essentiels que celles des deux autres secteurs. La deuxième raison importante est le poids politique des organisations municipales, comparativement à celui des organisations de la santé et de l'éducation. Le secteur municipal a traditionnellement consacré beaucoup plus de ressources humaines et financières à la préservation de son autorité et de son autonomie. Il a disposé d'une meilleure capacité que les secteurs de la santé et de l'éducation à manifester son opposition à des changements de structures et d'autres

natures. Dans une certaine mesure, cela a été possible en raison d'une moins grande dépendance envers les gouvernements provinciaux en matière de financement, et la réduction des transferts provinciaux aux municipalités au cours de la dernière décennie a réduit cette dépendance encore davantage. La troisième raison est que les gouvernements des provinces de l'Ouest ont consacré beaucoup de capital politique à la mise en œuvre de restructurations majeures dans les secteurs de la santé et de l'éducation. En effet, dans certains cas, ils ont dépensé la plus grande partie de leur capital politique dans la restructuration de ces deux secteurs. Il leur en restait donc très peu pour entreprendre une restructuration du secteur municipal. Livrer bataille sur trois fronts avec les administrations locales, c'est plus que ce qu'un gouvernement, quelle que soit son allégeance politique, peut supporter en une décennie.

Facteurs déterminants des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux

Qu'en est-il de la nature et de la portée des réformes des fonctions, des finances et des pouvoirs municipaux ? La rareté des réformes des fonctions municipales est attribuable au fait que les administrations municipales et les gouvernements provinciaux ne voient pas la nécessité de procéder à un remaniement majeur de leurs fonctions ou de celles d'autres autorités. Contrairement à ce qui s'est produit en Ontario, aucun gouvernement provincial de l'Ouest n'est arrivé au pouvoir avec un programme proposant une révision complète de la répartition des fonctions entre le gouvernement provincial et les administrations municipales. Dans les provinces de l'Ouest, il a été question de remanier certaines fonctions, mais seulement quelques-unes ont fait l'objet de débats et fort peu ont été mises en œuvre. En général, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales ont convenu de ne pas modifier la répartition existante des fonctions, ce qui ne signifie pas qu'ils n'ont pas discuté et débattu d'un possible remaniement de fonctions. Invariablement, toutefois, lorsqu'ils l'ont fait, une partie ou l'autre s'y est opposée ou a formulé des demandes si élevées ou des conditions si exigeantes qu'il a été impossible d'en arriver à un accord, particulièrement en ce qui concerne les responsabilités financières qui incomberaient à chacune des parties à la suite d'un remaniement.

Des considérations et une dynamique similaires expliquent la rareté des réformes des finances municipales.

Le montant des transferts provinciaux aux municipalités et les sources de revenus des municipalités font l'objet de négociations constantes entre les gouvernements provinciaux et les administrations municipales. Les deux paliers de gouvernement invoquent toujours un manque de ressources ou une incapacité à générer plus de ressources pour expliquer leur refus de consentir aux réformes proposées par l'autre partie. En général, les deux paliers de gouvernement veulent présenter des budgets équilibrés sans réduire les services, ni augmenter les impôts ou les frais imposés aux usagers. De telles considérations rendent virtuellement impossible la mise en place de tout changement important dans les caractéristiques fondamentales et traditionnelles des systèmes municipaux.

Des considérations et une dynamique similaires expliquent aussi la rareté des réformes des pouvoirs municipaux dans toutes les provinces de l'Ouest, y compris en Alberta où les réformes innovatrices de la répartition des pouvoirs municipaux ne sont peut-être pas aussi importantes que le prévoyait le scénario initial. L'obstacle majeur au changement provient de la crainte d'éventuels problèmes causés par une perte d'autonomie de l'une ou l'autre des parties, affectant la bonne gouvernance à l'échelle locale, régionale et provinciale. Ainsi, chacun se perçoit et se décrit comme le gardien du bien public et le principal rempart contre l'abus de pouvoir de l'autre.

Même s'il existe des différences appréciables dans la nature et la portée des programmes de réformes, dans le choix du moment et dans la dynamique entourant les projets de réformes majeures, les facteurs généraux qui déterminent et façonnent les réformes municipales dans les provinces de l'Ouest ont un caractère commun. Il convient de le répéter, ce sont les intérêts des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, motivés en grande partie par leurs perceptions et leurs préférences respectives, qui constituent le plus important de tous les facteurs.

Évaluation des réformes municipales

Même s'il y a eu au cours de la dernière décennie quelques réformes intéressantes et innovatrices des systèmes municipaux dans les provinces de l'Ouest, elles représentent des ajustements mineurs plutôt que de véritables transformations. Les caractéristiques fondamentales des systèmes municipaux ne sont pas radicalement différentes de ce qu'elles étaient auparavant. Après tout, leurs structures, leurs fonctions et leurs pouvoirs sont essen-

tiellement les mêmes, à l'exception, en Alberta, du transfert de la fonction d'éducation aux autorités scolaires régionales et d'une liberté et d'une flexibilité légèrement accrues dans l'exercice des pouvoirs grâce à l'adoption des « champs de compétences » et des « pouvoirs de personne physique ». Finalement, en dépit d'un grand nombre de demandes et de débats sur l'accroissement de l'autonomie des municipalités face aux gouvernements provinciaux et malgré de multiples demandes et nombreux débats pour une plus grande transparence et une responsabilité accrue des administrations municipales à l'égard de leurs contribuables, la relation fondamentale entre eux n'a pas beaucoup changé.

Les dirigeants provinciaux et municipaux, quant à eux, affirment catégoriquement que des réformes importantes sont nécessaires.

Ce constat soulève une question d'une grande importance. L'absence de réformes et de transformations en profondeur des systèmes municipaux dans les provinces de l'Ouest indique-t-elle que les systèmes actuels sont optimaux au plan de la gouvernance locale et générale, ou est-elle attribuable à la force du *statu quo* et au pouvoir qu'ont les autorités municipales et provinciales de bloquer le programme de réformes des unes et des autres ? La plupart des analystes et des spécialistes de la scène municipale dans les provinces de l'Ouest ont tendance à croire que les systèmes actuels ne sont pas dépassés, mais peu, s'il s'en trouve, affirment qu'ils fonctionnent d'une façon optimale ou à un degré optimal. Les dirigeants provinciaux et municipaux, quant à eux, affirment catégoriquement que des réformes importantes sont nécessaires. Le principal problème est qu'ils ne s'entendent pas sur des questions aussi importantes que la nature et la portée des réformes ainsi que la manière et le moment d'entreprendre et de mettre en œuvre ces réformes. L'autre problème est que les dirigeants, tant provinciaux que municipaux, ont tendance à soumettre leurs conditions à chacun des points du programme de réformes. Il y a donc une réticence à entreprendre de vraies négociations qui exigeraient que l'ensemble du programme de réformes soit mis sur la table et que chacun accepte des compromis majeurs sur différents points des réformes.

Possibilités de réformes futures

Si le passé récent donne une indication de la nature et de la portée du proche avenir, il y a peu de raisons de croire

qu'on entreprendra des réformes qui donneront lieu à des transformations du système municipal dans les provinces de l'Ouest. Les programmes de réforme municipale s'y poursuivront sans doute sous forme d'ajustements mineurs qui seront mis en œuvre de façon ponctuelle et graduelle plutôt que de façon rationnelle et globale. Pour le meilleur ou pour le pire, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales continueront sans doute de protéger leurs acquis dans le système municipal actuel. À la table des négociations, on continuera de réclamer des actions et des concessions majeures, mais il est fort peu probable que l'un ou l'autre concède plus de quelques centimètres. Et il est fort peu probable qu'une réforme par centimètres produira des résultats satisfaisants pour l'un ou l'autre des paliers de gouvernement, que ce soit au plan des négociations ou au plan du type de système municipal ou de gouvernance municipale désiré. Seuls une crise, des considérations politiques ou financières douteuses et un leadership éclairé et souple pourraient les inciter à agir ou à concéder plus de quelques centimètres sur les choix de réforme. La question importante reste donc de savoir si une réforme par centimètres suffira à faire en sorte que le système de gouvernance municipale dans les quatre provinces de l'Ouest soit efficace et équitable au XXI^e siècle. Dans chacune des provinces, on trouve des personnes qui croient que les systèmes municipaux actuels, y compris

le cadre des relations provinciales-municipales, sont appropriés pour le XXI^e siècle. De l'avis de ces personnes, le succès du système dépend moins de ses structures, fonctions, finances et pouvoirs que des compétences et de la qualité des dirigeants municipaux et provinciaux élus et nommés. Naturellement, on en trouve aussi qui ne sont pas d'accord. À leur avis, certaines caractéristiques des systèmes municipaux constituent des obstacles que même le meilleur et le mieux intentionné des dirigeants élus et nommés ne peut surmonter. La question de savoir qui a raison a été et continuera d'être l'objet d'un vif débat. Les personnes qui participent à ce débat doivent toutefois garder à l'esprit un point très important : il y a des différences fondamentales dans la nature des systèmes municipaux et dans la nature et la portée des réformes qui peuvent être nécessaires dans chacune des quatre provinces. Par conséquent, chacune d'elles doit envisager un plan de réformes municipales qui réponde à ses besoins particuliers et serve ses intérêts propres de façon à mettre en place une gouvernance adéquate qui facilite et favorise un développement économique et social durable de sa communauté. ■

Note

- ¹ Joe Garcia est professeur de science politique à l'Université de Saskatoon.