

La restructuration provinciale-municipale au Canada: une évaluation des attentes et des résultats

Igor Vojnovic

Department of Geography
Texas A&M University
College Station, TX 77843-3147
U.S.A.

Dale Poel

School of Public Administration
Dalhousie University
Halifax, Nova Scotia B3H 3J5
Canada

La restructuration provinciale et municipale au Canada a reçu une attention considérable au cours des années 90 autant de la part des gouvernements provinciaux que municipaux. Le transfert des responsabilités fiscales par le gouvernement fédéral aux provinces et aux municipalités, ainsi que l'augmentation en popularité d'une nouvelle philosophie de gestion publique ont été les deux variables qui ont encouragé les réformes provinciales et municipales au cours des dix dernières années. Les initiatives fédérales ont fait que le fardeau financier et la responsabilité pour l'administration des services offerts aux provinces ont été redistribués, et que la réduction des transferts fédéraux et la modification des coûts partagés entre les provinces et le fédéral ont forcé les provinces à s'impliquer activement dans une réorganisation financière et politique. Ces réformes fiscales ont non seulement eu lieu en partie à cause des pressions économiques des années 90, mais aussi à cause d'une nouvelle approche de gestion publique à tous les niveaux gouvernementaux qui promouvoit l'esprit d'entrepreneuriat du secteur privé dans le secteur public.

La restructuration des institutions provinciales et municipales implique une augmentation des responsabilités financières du gouvernement municipal et une diminution des services offerts grâce aux transferts provinciaux, une redistribution des responsabilités et

des services offerts soit par le gouvernement provincial ou le gouvernement municipal, et l'encouragement de fusionner les villes. Ce numéro spécial de la Revue canadienne des sciences régionales sur la réforme provinciale et municipale au Canada porte surtout sur la réorganisation municipale. Toutefois, d'autres initiatives de restructuration, incluant le financement des services et des nouvelles stratégies de financement, seront aussi explorées pour permettre une vue d'ensemble sur les nouvelles réformes stratégiques.

La réorganisation municipale

Les réorganisations municipales, que ce soit sous forme de fusion (de deux municipalités incorporées) ou d'une annexion (une portion d'une municipalité ajoutée à une autre unité municipale), ont eu lieu en Amérique du Nord depuis le 19^{ème} siècle. Au début, les préconisateurs des regroupements disaient qu'une telle réforme allait amener une amélioration de l'efficacité attendue de la part d'une seule unité gouvernementale. Une réduction des coûts devrait être produite en diminuant le nombre d'élus municipaux ainsi que le nombre d'employés municipaux, en réduisant le nombre de services publics, en achetant en grande quantité, et en épargnant au niveau de la spécialisation et de la coordination d'une plus grande bureaucratie.

Si l'efficacité d'un tel argument demeure une composante importante dans le débat sur la réorganisation municipale, ceux qui louent cette réforme ont aussi mentionné d'autres arguments pour appuyer la fusion de petites municipalités. La réorganisation municipale peut engendrer une amélioration de l'équité, de la planification régionale, du développement économique, et de l'accès aux services, à la bureaucratie et aux élus par les citoyens. Avec plusieurs regroupements de municipalités au Canada depuis le milieu des années 90, incluant la fusion de deux régions urbaines -- la région Halifax-Dartmouth, Nouvelle-Écosse (1996) et la région municipale de Toronto, Ontario (1998) -- l'importance de cette réforme à travers le Canada demeure incontestable. Par contre, la réalisation des objectifs visés et l'amélioration de la gouvernance et des services offerts

(l'efficacité, l'équité, la planification régionale, le développement économique et l'accès des citoyens) n'ont toujours pas été démontrées. Les articles de ce numéro spécial de la Revue canadienne des sciences régionales examinent plusieurs regroupements récents en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Ontario, ainsi que les discussions actuelles au sujet des regroupements au Québec et en Colombie Britannique. C'est ce qui révèle la complexité de cette réforme particulière et les débats qu'elle soulève.

Dans sa contribution, Enid Slack examine l'impact politique et financier de la fusion de six municipalités de la communauté urbaine de Toronto pour former la nouvelle ville de Toronto. Slack reconnaît les bénéfices qui se dégagent de la fusion, comme une augmentation des ressources pour le développement économique et la commercialisation, une plus grande équité résultant d'une distribution plus juste de la taxe foncière, un apport politique plus fort à l'intérieur de l'Ontario et du Canada, et un mouvement ascendant de standardisation des services dans la nouvelle municipalité. L'analyse de Slack démontre aussi que la raison d'être principale de la fusion, soit la diminution des coûts, n'a pas encore été atteinte, et ne le sera probablement pas même à longue échéance. Son travail démontre aussi que même avec tous les efforts déployés pour la réussite de cette réforme, la fusion ne pourra pas régler les difficultés immédiates auxquelles Toronto doit faire face. Ces pressions urbaines incluent une augmentation du niveau de pauvreté et du nombre des sans abri, une détérioration de l'infrastructure physique de base, et une augmentation de l'écart entre les dépenses publiques nécessaires et la possibilité d'augmenter les revenus.

Dale Poel examine l'attitude des citoyens envers la fusion la plus controversée dans l'est du Canada, soit celle de la Région Halifax-Dartmouth (1996). Trois ans après la création de la municipalité régionale de Halifax-Dartmouth (HRM), les deux-tiers des citoyens demeurent opposés à la décision de fusion. L'article de Poel rapporte les résultats d'une enquête effectuée auprès des citoyens de la HRM qui inclue des questions sur la gouvernance, la planification et la

relation entre les communautés urbaines et rurales, ainsi que des questions au sujet des services municipaux. L'article utilise les résultats de l'enquête pour créer une mesure appelée «perspectives régionales» -- c'est-à-dire, l'habileté des citoyens ou leur désir de s'identifier favorablement à la diversité urbaine et rurale de la municipalité fusionnée. L'analyse explore les liens entre cette mesure et trois variables indépendantes : les caractéristiques individuelles des citoyens, l'impact de la fusion sur les services et l'évaluation de la direction politique par les citoyens. L'évaluation de la gouvernance, les perspectives concernant le leadership politique, la durée de résidence et l'impact perçu de la fusion sur certains services contribuent à une explication de la perspective régionale des citoyens.

Avec une évaluation de la fiscalité en relation avec les services offerts de deux récentes fusions dans les Maritimes, soit la communauté urbaine de la Miramichi (NB) et la communauté urbaine Halifax-Dartmouth (NE), Igor Vojnovic examine les points à considérer lorsqu'on organise un système fiscal juste et efficace suite à une fusion de systèmes déjà en place. Son analyse illustre la complexité d'une fusion quand les communautés fusionnées maintiennent des standards différents et des niveaux de services différents après la fusion, ce qui explique en partie les difficultés rencontrées lors de la fusion d'un milieu rural avec un milieu urbain. Vojnovic démontre aussi, que malgré ce qu'en pensent ceux qui disent que la fusion des municipalités peut alléger les externalités interjuridictionnelles, ce n'est pas la fusion municipale, mais plutôt la structure locale du système fiscal qui pourra réduire ces externalités négatives. En fait, si les différences entre les standards et les services offerts entre les municipalités fusionnées ne sont pas reconnues dans l'organisation du système fiscal, les difficultés pourraient s'aggraver après la fusion. Pour assurer un système fiscal efficace et équitable, Vojnovic avance qu'il est essentiel d'élaborer un système fiscal qui maintient une relation claire entre les bénéficiaires des services et ceux qui en paient les coûts. De plus, en développant un lien direct entre ceux qui utilisent et ceux qui paient pour un service, les fonctionnaires provinciaux et municipaux ont intérêt à déterminer de façon

stratégique pour quels sous-groupes les services publics doivent être offerts à prix réduits, afin de promouvoir des niveaux de services optimaux.

Les deux derniers articles portant sur les fusions de municipalités abordent le sujet sous un angle différent, puisqu'il est plutôt question d'examiner l'impact d'une fusion, en révisant les débats actuels entourant les fusions en Colombie Britannique et au Québec. Robert Bish passe en revue l'organisation des communautés en Colombie Britannique en offrant quelques comparaisons avec d'autres provinces du Canada, tout en examinant le format idéal que devrait adopter une unité politique au niveau local, et le niveau optimal de production des services publics. Il débute son analyse en passant en revue la division des services offerts soit par la province soit par les municipalités en Colombie Britannique. Bish examine ensuite le système politique et administratif, et l'offre des services par 12 municipalités qui forment la région Capital (C.-B.). Il compare ensuite leur organisation avec la nouvelle région Halifax-Dartmouth (N.-É.). Son analyse de l'organisation politique des gouvernements locaux remet en question le plaidoyer que la fusion de municipalités en une seule grande entité améliore l'accès aux élus et réduit les coûts de fonctionnement. Bish examine ensuite différentes approches à la distribution des services publics au niveau municipal et régional, ainsi que le coût de différents moyens pour évaluer l'efficacité des services offerts. Son travail démontre que, sans flexibilité dans l'organisation des services fournis, la réalisation complète de l'efficacité économique des différents services publics et le niveau optimal de production ne peuvent être atteints.

L'article de Raphaël Fischler et de Jeanne Wolfe présente une revue historique des débats et des politiques adoptées au Québec, tout en évaluant les efforts politiques en vue de faire de Montréal et de ses municipalités environnantes un gouvernement métropolitain. Depuis la création de la Commission Métropolitaine de Montréal (1921), jusqu'à la parution récente du Livre blanc sur la réorganisation municipale (2000), les auteurs examinent les problèmes économiques, politiques,

environnementaux et linguistiques qui ont formé les politiques de Montréal métropolitain au cours du dernier siècle.

Le travail de Fischler et Wolfe démontre que les débats d'aujourd'hui sont en fait les réflexions de discussions fréquentes ayant comme but de résoudre des problèmes qui existent depuis longtemps -- en particulier la faible densité de développement dans les banlieues, la fragmentation juridictionnelle, et l'inégalité fiscale. Ils affirment que, pour résoudre ces problèmes de façon efficace, le gouvernement du Québec devra promouvoir deux initiatives. Premièrement, la province devra établir une réforme fiscale qui permettra d'alléger les difficultés financières de Montréal, soit un système de partage de la contribution de base pour la région du grand Montréal, et deuxièmement, la province devrait réduire le soutien financier qu'elle accorde au développement des banlieues ayant une faible densité de développement.

Les réformes provinciales et municipales

Au cours des années 90, des réductions provenant du fédéral ont encouragé des initiatives de réformes significatives auprès des provinces et des municipalités. Les fonctionnaires continuent de faire des ajustements, non seulement à cause des nouvelles conditions économiques, mais aussi à cause des nouvelles attitudes face au rôle du gouvernement. Au cours des dix dernières années, des changements d'attitude ont été notés: un intérêt particulier envers les nouvelles techniques d'administration encourageant la privatisation du domaine public; la promotion de l'administration gouvernementale selon le modèle de l'entreprise privée et le renforcement d'un système favorisant la satisfaction du client en ce qui a trait aux biens publics, aux services et à l'information. Les nouvelles réalités politiques et économiques encouragent plusieurs provinces et leurs municipalités à poursuivre une amélioration au niveau de l'efficacité et de la responsabilité de leurs agences et leurs ministères. Ces actions impliquent aussi une réévaluation des rôles et des responsabilités aux différents niveaux de gouvernement. Dans certaines provinces, la

restructuration du gouvernement a non seulement encouragé des fusions municipales mais aussi un demêlement des services, peut-être la forme la plus compréhensive de réforme depuis le début des années 90. Cette réforme implique la redistribution des services et des responsabilités gouvernementales entre les provinces et les municipalités, ayant comme but d'établir une structure administrative et financière dans laquelle un seul niveau gouvernemental peut devenir responsable politiquement et financièrement pour certains services publics. Louise Quesnel et Andrew Sancton examinent ces débats concernant la restructuration compréhensive provinciale et municipale et les projets de réforme au Québec et en Ontario.

Les articles de Quesnel et de Sancton examinent les changements dans les structures municipales. Quesnel s'attarde sur la question de la restructuration municipale comme un processus de construction de l'ordre du jour du Québec par rapport à ses politiques provinciales et municipales. L'article s'attarde principalement sur les initiatives de réorganisation municipale qui ont débuté au début des années 90 et qui continuent d'exister encore.

L'étude examine le rapport Bédard -- «La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales» -- et les réactions ultérieures des milieux politiques, professionnels et académiques face aux recommandations du rapport. L'article souligne le manque de consensus à tous les niveaux, incluant même la définition du problème. Ce manque de consensus entre les gouvernements provinciaux et municipaux, et même au sein du gouvernement provincial, est considéré comme ayant été une barrière au changement.

Sancton examine aussi les relations entre le gouvernement provincial et ses municipalités. Il considère les changements aux structures municipales en Ontario dans le contexte du gouvernement Conservateur de Mike Harris et la Common Sense Revolution la plateforme électorale de 1995 qui anticipait des changements majeurs dans les programmes et politiques de l'Ontario. Trois changements majeurs ont eu lieu au niveau municipal en même temps: les fusions

municipales, incluant la création de la mégaville de Toronto, une redistribution des services provinciaux et municipaux et des changements au niveau de l'évaluation et de la taxation municipale. L'article explique l'ordre du jour et les objectifs poursuivis par ces changements et trouve plusieurs contradictions entre les déclarations publiques au sujet des politiques municipales et les actions du gouvernement. Malgré ces contradictions, Sancton décrit quelques stratégies gouvernementales comme étant «brillantes».

L'analyse démontre un chevauchement des politiques et de la politique -- avec quelques objectifs émanant des fonctionnaires de l'Ontario et d'autres du gouvernement. L'auteur voit une contradiction dans la direction politique qui n'a pas été élaboré dans la plate-forme gouvernementale, son Common Sense Revolution.

Les arrangements pour diversifier les modes de prestation des services

Au cours des dix dernières années, une autre réforme du secteur public, qui a reçu une attention considérable au Canada, est de faire appel au secteur privé pour la production et l'offre de services publics. Comme dans le cas des réajustements au niveau des responsabilités, faire appel au secteur privé est une initiative qui promet une meilleure efficacité de services en augmentant la compétition entre les secteurs privé et public. Les adeptes de ce système maintiennent qu'en augmentant le nombre de répondants aux appels d'offre, que ce soit au niveau public ou privé, les municipalités peuvent obtenir le meilleur prix pour n'importe quel niveau et standard de service. Dans son article, Jim McDavid écrit à propos des services alternatifs et met l'accent sur la complexité de faire appel au secteur privé. Il utilise des résultats obtenus auprès de plusieurs municipalités canadiennes qui ont choisi des arrangements alternatifs.

McDavid tente de voir si les producteurs du système privé sont plus efficaces que ceux du secteur public. Il évoque la question des déchets municipaux en utilisant les données obtenues de trois enquêtes portant sur les gouvernements municipaux canadiens. L'article

présente une analyse des facteurs reliés à l'efficacité pour la collecte des déchets solides, le fonctionnement des sites d'enfouissement, et les services de recyclage. En plus du type de producteur (public ou privé), l'analyse tient en compte les niveaux de services, les équipements, la technologie, les ressources humaines et l'administration ainsi que les pratiques en matière de contrats. Les producteurs privés se révèlent plus efficaces pour la collecte des déchets solides et l'opération des sites d'enfouissement (à l'exception des producteurs du Québec); mais pas plus efficaces pour les services de recyclage. L'analyse inclut une tentative de modélisation multivariée qui identifie les variables indépendantes associées à l'efficacité dans les trois secteurs de production de services.