

***Synthèse du colloque Municipal-Federal-Provincial Relations : New Structures/
New Connections, Institut des relations intergouvernementales
9 et 10 mai 2003
Queen's University, Kingston***

Cette synthèse est une présentation du colloque consacré aux « Relations entre les gouvernements municipaux, fédéral et provinciaux, nouvelles structures, nouvelles connections ». La perspective choisie ne prétend pas à l'exhaustivité ; ainsi, plutôt que de résumer chaque intervention, elle préfère exposer les thèmes évoqués. Si cette démarche n'est pas à l'abri d'une dimension subjective, elle a l'avantage de mettre l'accent sur les enjeux des débats. Dans un souci de clarté, cependant, l'argumentation suit le déroulement du colloque : elle souligne d'abord les relations entre les municipalités et le gouvernement fédéral, puis celles entre les municipalités et le provincial. Enfin la conclusion s'attarde sur les relations entre les trois paliers de gouvernement.

Les relations entre les gouvernements fédéral et municipaux

D'après la constitution canadienne, le domaine municipal ne relève pas du champ de compétences du palier fédéral. Si les attributions juridictionnelles sont claires sur ce point, la réalité politique demeure plus complexe. Les problèmes urbains dépassent largement le cadre des municipalités et interrogent la politique nationale. L'ensemble des conférenciers s'entend pour souligner la nécessité d'une intervention fédérale dans le domaine. Néanmoins, cette intervention pose au minimum deux questions, celle de sa pertinence et celle de ses modalités.

La nécessité d'un intérêt fédéral envers les questions urbaines

Le XX^e siècle a été marqué par l'émergence de grands centres urbains. Les grandes villes s'affirment comme des centres économiques et financiers et des pôles d'attraction démographiques. Elles sont caractérisées par une densité économique et humaine. Facteur de développement, elles sont aussi confrontées à des difficultés. Les problèmes urbains sont divers, ils concernent notamment le développement économique, la pauvreté, l'intégration des nouveaux immigrants, le développement de l'art et de la culture, l'environnement, et la liste n'est pas exhaustive. Cette énumération montre bien que les problèmes urbains mettent en cause les choix politiques opérés au niveau national. Et réciproquement, certains programmes et politiques fédéraux ont des conséquences sur ces problèmes (James Knight). Loleen Berdahl remarque d'ailleurs que les politiques de non-intervention du fédéral ne sont pas pour autant des politiques neutres ; ainsi, le choix du fédéral de se retirer de certains domaines (retraites, logements sociaux) a eu des conséquences sur l'évolution des centres urbains. Sans remettre en cause la légitimité de la juridiction provinciale sur les municipalités, les contraintes institutionnelles ne doivent donc pas oblitérer la dimension fédérale des problèmes urbains. À cet égard, certains exemples très éloquents comme le logement social et l'intégration des immigrants ont particulièrement retenu l'attention des conférenciers. David Hulchanski note que la fin du *Welfare State* s'est traduite par un désengagement de l'État fédéral dans certains secteurs de la politique du logement, et notamment dans le financement du logement social. Ce

désengagement a pris la forme d'une réduction des transferts aux provinces et des montants affectés au financement des logements sociaux. Les municipalités doivent donc maintenant assurer une part directe ou indirecte du financement des logements sociaux (même lorsque les municipalités choisissent de ne pas réinjecter des fonds dans le logement social, elles doivent tout de même assumer certains coûts sociaux liés à des problèmes de salubrité, de sécurité et de pauvreté notamment). Au point de vue national, ces orientations fédérales ont eu pour conséquence un accroissement des disparités entre les régions et les municipalités les plus riches, qui peuvent adopter des politiques compensatoires, et les plus pauvres qui n'en n'ont pas les moyens (Hulchanski). Ainsi, l'auteur note que les stratégies fédérales en matière de logement, combinées à des changements de gouvernements provinciaux, ont pu entraîner un activisme provincial dans le logement social et les affaires urbaines des provinces les plus en santé fiscale (*Idem*). Il souligne en conclusion la possibilité pour le niveau fédéral d'instaurer des programmes politiques s'adressant aux municipalités. Le fédéral pourrait notamment créer des fonds destinés à être versés directement aux municipalités. Bien que les instances provinciales aient autorité en la matière, il apparaît difficilement concevable en pratique que celles-ci puissent refuser cette source de revenus aux municipalités (*Idem*).

La conférence de Christian Poirier est une comparaison entre les politiques de gestion de la diversité culturelle à Montréal et à Ottawa et leurs incidences sur les rapports intergouvernementaux. Si les municipalités sont légalement subordonnées aux provinces, elles ne sont pas indifférentes aux politiques fédérales qui, depuis le début du XX^e siècle, tentent d'attirer les immigrants. Le texte explique la mise à l'agenda local du problème de l'intégration des immigrants et l'accroissement de son importance. Il souligne les liens entre les politiques mises en place, leurs modalités et leurs fondements idéologiques. À travers des exemples très concrets, l'auteur montre, en effet, que les politiques publiques instaurées empruntent chacune à diverses conceptions de l'intégration et sont révélatrices d'un modèle de société canadienne.

Si, à Montréal, l'interculturalisme, plus proche de la conception du gouvernement provincial, semble dominer, la ville d'Ottawa paraît davantage favoriser le modèle multiculturaliste, plus significatif des sensibilités du gouvernement fédéral. L'enquête montre aussi des divergences dans les structures et les modalités des politiques. La métropole québécoise a formalisé les liens entre la ville et la province, des comités existent et des fonds pérennes sont prévus. À l'opposé, aucun accord direct ne lie la capitale et les niveaux provinciaux ou fédéraux, le palier fédéral agissant à travers les groupes présents dans la ville.

À travers une analyse originale mariant des variables structurelles et culturelles, le texte de Christian Poirier a le mérite de souligner pertinemment l'intrication entre les actions des différents paliers de gouvernement.

Reconnaître la pertinence des relations entre les niveaux fédéral et municipal conduit les auteurs à s'interroger sur les modalités de ces relations.

Les modalités des relations entre les paliers gouvernementaux

Malgré l'accointance des problèmes urbains et des politiques nationales, il n'existe pas de structure fédérale spécifique chargée de la question urbaine. Bien que l'histoire (et particulièrement l'échec du ministère d'État aux Affaires urbaines [1971-1979]) porte ici quelques responsabilités, une telle absence reste préjudiciable à la gestion des problèmes

urbains. Elle rend les politiques circonstanciées et plus soumises aux vicissitudes de la vie politique, elle restreint la possibilité d'un engagement durable et d'une action sur le long terme. Elle nuit aussi à la coordination des programmes fédéraux qui, tout en ayant la même préoccupation envers l'urbain, peuvent relever de ministères différents. L'expérience de la Saskatchewan, notamment, montre en effet que des efforts de coordination et d'intégration entre les structures organisationnelles s'avèrent indispensables pour gérer la multitude de programmes et de projets qui caractérisent le secteur municipal (Joe Garcea et Kenneth Pontikes). Une communication efficace avec les municipalités réclame aussi une centralisation des informations et, donc, un lieu propre (Loleen Berdhal). Finalement, le caractère *ad hoc* des rapports entre les gouvernements fédéral et municipaux limite la capacité des gouvernements canadiens à travailler ensemble pour régler les problèmes urbains (Loleen Berdhal).

La majorité des interventions s'accordent donc sur la nécessité d'une prise en compte structurelle des relations entre les niveaux fédéral et municipaux. Celle-ci assurerait en effet la pérennité des programmes indispensables à la gestion des problèmes urbains. Plusieurs voies ont cependant été explorées : la solution passe-t-elle par des mécanismes constitutionnels, par la création d'un ministère des Affaires urbaines, aujourd'hui absent de l'organisation politique fédérale ? Quelle que soit la décision envisagée, il faut se souvenir que les changements dans les structures politiques sont souvent (pour ne pas dire toujours) significatifs d'une modification dans les rapports de pouvoir. Cette dernière remarque éclaire les résistances des provinces. Celles-ci pourraient préférer un transfert d'impôts qui leur permettrait de prendre elle-même en charge certains problèmes plutôt qu'une implication ou une intrusion (selon les points de vue) du fédéral dans un champ de compétence qui est leur chasse gardée (*Idem*). Les transferts fédéraux ne profitent cependant pas toujours à l'autonomie des provinces. L'exemple de Terre-Neuve montre que ces derniers peuvent entraîner une dépendance étroite de la province, favorisant une intervention accrue du fédéral dans le secteur municipal (Christopher Dunn).

Les débats ont porté sur la difficulté à la fois théorique et pratique de réfléchir sur l'urbain et sur les municipalités. Malgré la prudence terminologique recommandée par Loleen Berdhal et l'enquête menée par Tom Ubaniak, qui démontre qu'agenda urbain et agenda municipal sont loin de toujours se recouper, les termes d'urbain et de municipalités sont souvent confondus. Cette difficulté théorique rejoint la difficulté pratique de concilier au sein de la politique canadienne les intérêts des grandes villes, des grands centres urbains, et ceux des autres municipalités plus petites et pour certaines rurales, qui bien que n'étant pas leader du développement économique demeurent majoritaires dans le pays. Le discours du gouvernement fédéral est significatif à cet égard et montre le flou, si ce n'est les ambiguïtés de la politique actuelle. Le discours fédéral sur les problèmes urbains, fait référence assez délibérément aux communautés urbaines, aux problèmes urbains plutôt qu'aux municipalités, aux cités ou aux régions.

Cette approche a certes des avantages : elle permet notamment au gouvernement fédéral d'envisager les problèmes urbains dans un sens large et, plus important peut-être, elle évite d'enliser le débat dans sa dimension constitutionnelle.

Cependant, elle présente aussi le risque d'oublier les problèmes des petites cités et villes moyennes au profit des grands centres urbains. La référence à une communauté urbaine comporte en outre le danger d'ignorer les compétences des gouvernements municipaux et provinciaux (Loleen Berdhal). Ces dernières remarques formulées, on peut encore se

demander (et malgré le nouvel engouement qu'il semble susciter) si la prise en compte fédérale du problème urbain est à la hauteur de la place occupée par les grands centres urbains dans le développement économique et social du Canada. Pour le dire autrement, les grandes villes ont-elles le rôle politique qu'elles méritent ?

L'analyse, suivant les recommandations de Robert Young, doit donc demeurer prudente dans l'étude des relations entre les paliers municipaux et provinciaux et ne pas présumer trop hâtivement de leur évidence. Si ces relations prennent souvent la forme du marchandage, elles demeurent complexes et varient selon les provinces et les municipalités. Faisant une place plus large à une coopération authentique des acteurs que ne le suggère la seule référence au modèle du marchandage, elles s'appuient sur des réseaux fluides et des relations informelles entre les acteurs qui sont renégociées selon les problèmes. Dans un tel contexte, le rôle des valeurs et des priorités des acteurs est déterminant.

Les précédents propos sur les relations entre les niveaux municipaux et fédéral de gouvernement ont implicitement fait référence au rôle du provincial dans la gestion des problèmes urbains et aux rapports de celui-ci avec les municipalités. C'est donc très logiquement que la seconde partie du colloque reprend ce dernier aspect, corollaire du précédent.

Les relations entre les gouvernements provinciaux et municipaux

La réflexion menée a conduit les auteurs à examiner les politiques provinciales actuelles, et plus particulièrement les projets de fusion entrepris dans certaines provinces. Les conférenciers s'interrogent notamment sur les fondements d'une telle politique et le rôle de la mondialisation dans les processus en cours. Sur ce dernier point, les avis sont partagés.

Mondialisation et fusions municipales

Selon Pierre Hamel et Jean Rousseau, les changements qui ont marqué les régions et les villes durant les quinze dernières années peuvent être en partie rattachés aux phénomènes de la mondialisation et de la globalisation. Ces changements entraînent une série de questions sur le rôle du territoire et de l'espace, la disponibilité des ressources des municipalités pour assumer de nouvelles responsabilités, la capacité du pouvoir local à s'adapter aux pressions externes et les formes de coopération que les municipalités pourraient établir au niveau métropolitain avec les acteurs économiques, les autres institutions locales et les différents paliers de gouvernement. Afin de mieux cerner les changements à l'œuvre et tenter de répondre à quelques-unes des questions soulevées, les auteurs centrent leurs propos sur la réforme municipale québécoise. Il s'agit d'analyser ladite réforme en sachant que celle-ci prend place dans un nouveau millénaire porteur de changements contextuels d'importance. Si la réflexion entend souligner les influences de la mondialisation, elle se garde bien pour autant d'établir un lien direct entre celle-ci et les processus de fusion. Elle souligne au contraire que la réforme municipale québécoise ne peut être interprétée comme le fruit de la mondialisation, la nouvelle réalité urbaine s'inscrivant plutôt dans une volonté politique de moderniser les systèmes métropolitains et municipaux. Comprendre cette réforme commande d'accorder une attention aux

dimensions normatives et politiques des choix opérés, en tenant compte des valeurs, des opportunités et des contraintes institutionnelles.

Le projet de fusion des municipalités au Québec s'inscrit dans un long processus de réforme qui s'étend des années 60 aux années 90, processus qui révèle cependant l'influence des contextes externes sur les décisions et les politiques du gouvernement provincial. De ce point de vue, la mondialisation peut donc avoir quelques influences sur les réformes instaurées. En effet, un contexte idéologique marqué par l'hégémonie du discours néolibéral et fondé sur les *credo* de la dérégulation, de la privatisation et de la réduction des dépenses publiques est favorable aux présupposés du discours contemporain de la décentralisation. Il se prête bien à la représentation de l'État comme entremetteur entre le secteur privé et les institutions locales dans la gestion des villes. De plus, la décentralisation des services ouvre la porte à la restructuration de ces derniers selon les modèles de l'efficacité et de la proximité. Le nouveau modèle de gouvernance incluant le gouvernement, le secteur privé et la « société civile » sous-jacent aux politiques de décentralisation actuelles s'intègre tout à fait aux conceptions libérales de la mondialisation.

L'exemple québécois contrarie certaines affirmations de la littérature sur les conséquences de la mondialisation à l'égard des villes. La mondialisation, et l'expansion des villes qu'elle favorise, aurait tendance à faire émerger ces dernières comme un acteur plus autonome au centre des transformations sociales et économiques (Lefèvre, 1998)¹. Or, la réforme québécoise demeure caractérisée par une approche décidée d'en haut qui impose aux acteurs locaux une nouvelle structure de coordination pour promouvoir la région métropolitaine de Montréal (Hamel et Rousseau). La fusion correspond à la volonté du gouvernement provincial de forcer la coopération entre les instances métropolitaines et les autres acteurs locaux de la grande région métropolitaine. Par ailleurs, si la mondialisation affirme les villes comme des acteurs à part entière sur la scène politique, les débats sur les fusions et la création de la communauté métropolitaine de Montréal n'en ont pas été le reflet. Le ministère des Affaires municipales considère encore les instances métropolitaines et municipales comme des niveaux de gouvernements inférieurs, comme en atteste le choix d'une réforme imposée d'en haut. Les principaux problèmes qui affectent les municipalités et les métropoles (problèmes de l'environnement, de la pauvreté, de l'intégration sociale et économique des immigrants) n'ont d'ailleurs pas été discutés par les autorités politiques provinciales. Il est à espérer que l'actuelle réévaluation des fusions donnera la possibilité aux acteurs locaux de mettre à l'agenda non seulement les problèmes de partage de pouvoirs entre les municipalités et entre celles-ci et le gouvernement provincial, mais aussi les problèmes urbains et les difficultés rencontrées dans la construction des grandes métropoles urbaines. En effet, c'est plus que jamais au niveau de la métropole que l'acuité des problèmes économiques et de développement se fait sentir (Hamel et Rousseau). L'expérience torontoise permet ici quelque optimisme. Elle montre en effet que les mouvements d'autonomie locale qui se développent face aux fusions peuvent justement contribuer à l'émergence de ces problèmes dans le débat public et questionner l'exercice même du pouvoir entre les différents paliers de gouvernements (Julie-Anne Boudreau).

¹ Lefèvre, C. 1998. « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 1, 9-25. Cité par Hamel et Rousseau, p. 24.

L'échec ou le semi-échec de la réforme québécoise révèle, en outre, la difficulté de concilier les intérêts de la ville centre et ceux des banlieues dans un grand Montréal. Les fusions sont des outils institutionnels pour créer des grandes villes, mais elles s'avèrent cependant insuffisantes pour promouvoir une véritable identité métropolitaine. Les politiques de réorganisation municipale ne sauraient donc se passer d'une interrogation plus générale sur les prérequis nécessaires à la construction de la métropole et de ses diverses composantes comme acteur collectif (Hamel et Rousseau).

Aussi subtile soit-elle, la référence à la mondialisation et à la globalisation est discutable (et discutée...). Les termes, loin d'être des concepts, seraient au mieux des notions, et au demeurant très floues. La globalisation, comme la mondialisation, recouvrent des réalités très différentes qui, pouvant s'appliquer à tout en général, n'explique rien en particulier. La pertinence des analyses en termes de mondialisation et de globalisation est donc sujette à caution (Andrew Sancton), et particulièrement dans le domaine des réformes et des fusions municipales. Celles-ci sont en effet loin de constituer un phénomène d'envergure mondiale. L'analyse souligne ainsi que les processus de réorganisation municipale demeurent très localisés et ne concernent finalement que peu de pays : le Canada, l'Angleterre, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande (Sancton). Au-delà de l'étude d'une réforme municipale, l'analyse ouvre à une réflexion théorique plus large sur les explications académiques elles-mêmes. Si, à l'instar de Robert Young (2002)², Andrew Sancton reconnaît que les politologues demeurent souvent à l'extérieur de la boîte noire du processus de décision, il s'insurge cependant contre les tentatives d'explication s'appuyant sur des phénomènes trop généraux³. Son analyse souligne combien il peut être facile, pour ceux qui contrôlent l'appareil gouvernemental des provinces et pour les fonctionnaires, de faire aboutir des idées qui finalement ne sont pas partagées par grand monde, ni dans la société civile, ni au sein des leaders politiques. Une telle démonstration soulève finalement deux questions, l'une sur les conséquences politiques de la réforme, l'autre sur la nature et la spécificité du niveau de gouvernement municipal (Sancton) :

- est-ce une bonne idée pour les premiers ministres des provinces de pouvoir imposer leur volonté sans avoir obtenu de soutien politique ?
- le secteur municipal est-il le seul à permettre une telle autonomie dans les décisions politiques ?

L'émancipation des municipalités, sous l'œil de la puissance tutélaire provinciale

Cette dernière question interroge implicitement la subordination des municipalités face au palier provincial, et les possibilités dont celles-ci disposent pour se faire entendre des instances gouvernementales immédiatement supérieures. Les exemples de l'Ontario (David Siegel) et de la Colombie Britannique (Patrick Smith & Kennedy Stewart) permettent ici une comparaison pertinente. Les réformes récentes menées en Ontario ont significativement réduit la dépendance des municipalités à l'égard des transferts du gouvernement provincial, leur donnant accès à leur propre source de revenus. Plus précisément, les réformes de fonctionnement ont donné davantage d'autonomie aux municipalités dans la gestion des services fournis aux citoyens; les réformes structurelles

² R. Young, « The Politics of Paying for Cities » presented to the *Conference on Paying for Cities*, Institute of Public Economics, University of Alberta, 27 Nov. 2002, 1.

³ À l'instar de Andrew Sancton, on peut objecter que des phénomènes pouvant tout justifier n'expliquent rien précisément.

ont parallèlement réduit le nombre de municipalités de moitié, tandis que des réformes législatives ont initié une autonomie plus grande par rapport au pouvoir provincial. Cependant, les conséquences de ces mesures, qui représentaient pourtant une évolution substantielle, n'ont pas été immédiates (Siegel). En effet, pendant longtemps, les municipalités se sont elles-mêmes toujours appréhendées comme les créatures du provincial, et en même temps, la province les a considérées avec un certain paternalisme (*Idem*). Les municipalités ontariennes ont manqué de vision politique et sont restées, au moins au départ, cantonnées à un rôle de gestionnaire et de fournisseur de services. Changer cette perspective prendra du temps, d'autant que des obstacles perdurent. Si le ministère des Affaires municipales et du Logement fait preuve d'une réelle volonté de coopération avec le palier gouvernemental inférieur, tel n'est pas le cas de tous les acteurs provinciaux qui émettent quelques résistances devant l'autonomie accrue des municipalités. À cet égard, les années à venir seront déterminantes (*Idem*).

L'expérience de la Colombie Britannique peut cependant susciter quelque espoir (Smith et Stewart). Elle montre que si les gouvernements municipaux sont bien soumis à la volonté des provinces, il convient encore de distinguer entre pouvoir et autorité. Si les gouvernements provinciaux ont toujours le premier, il leur manque parfois la seconde. Il existe donc une marge de manœuvre pour les gouvernements locaux, et plus particulièrement dans les jeux intergouvernementaux (*Idem*).

Si la fragmentation des niveaux d'analyse est souvent utile à la compréhension des phénomènes et à l'exégèse des variables explicatives pertinentes, la véracité scientifique réclame une vue d'ensemble des processus qui corresponde à la réalité des phénomènes étudiés. Le colloque devait donc, en guise de synthèse, envisager les relations entre l'ensemble des différents paliers gouvernementaux. Dans cette perspective, l'examen des transferts d'impôts et des différentes politiques fiscales s'est avéré un outil particulièrement fécond. Les impôts sont à la frontière de l'institutionnel, de l'économique et du politique. Révélateurs de la distribution du pouvoir et des responsabilités, comme des rapports de force politique entre les divers niveaux de gouvernements, ils sont aussi significatifs (au moins à certains égards) de la citoyenneté et de l'appartenance politique (Melville Mc Millan).

Mc Millan soumet le cas de Toronto à la réflexion et profite de l'occasion pour dégager quelques remarques plus générales sur les politiques d'imposition. Malgré sa particularité, l'exemple torontois peut être comme une loupe grossissante des problèmes se posant dans les villes plus petites ou les municipalités rurales. Les dernières années ont été marquées par une hausse des responsabilités municipales, tandis que les transferts d'impôts envers ce palier gouvernemental n'ont pas augmenté (*Idem*). Or, si l'accroissement des taxes foncières est justifié, celles-ci ne sont pas élastiques. À cette remarque économique s'ajoute une question plus politique : est-il juste de faire supporter le fardeau fiscal aux citoyens, et plus particulièrement aux résidents ? Dans un tel contexte, l'élargissement des domaines des taxes municipales peut s'avérer une solution (par exemple la création d'une taxe sur l'eau ou un transfert de l'impôt sur l'essence) (*Idem*). Si les participants reconnaissent que le problème de l'équité fiscale pose implicitement celui de la justice sociale et de la redistribution des richesses, les arguments proposés ne font cependant pas l'unanimité. L'élargissement des taxes municipales est potentiellement risqué, les

municipalités n'ayant ni compétences, ni responsabilités (et encore moins d'imputabilité) dans les nouveaux champs de taxation (Enid Slack). Souffrant d'une visibilité plus grande que les autres, les taxes foncières sont un choix politique difficile mais nécessaire, qu'il convient d'expliquer aux citoyens. Les cités sont des lieux de vie, d'innovation économique et de création de richesse, mais ces attributs ont un coût. Les services et les structures mis en place sont directement reliés à la qualité de vie et au potentiel de développement économique des métropoles. Cependant, les villes ne sont pas les seules à profiter de leurs investissements qui bénéficient aussi aux provinces et plus généralement au pays dans son ensemble. L'imposition doit donc être pensée au minimum au niveau régional afin d'éviter une concurrence entre les villes qui serait préjudiciable au développement national (*Idem*).

En choisissant de souligner les relations entre les trois paliers de gouvernement, municipaux, fédéral et provinciaux, le colloque montre que les questions municipales, prétendument locales, ne peuvent être restreintes à ce niveau, souvent considéré comme relevant davantage de la gestion que du politique. L'ensemble des analyses rappelle en effet le caractère éminemment politique des questions municipales. Ces dernières, mettant en jeu une vision du vivre ensemble, s'adressent bien à l'ensemble des paliers gouvernementaux.

Caroline Patsias

Chercheure au postdoctorat dans le cadre du projet de recherche *Villes, Régions, Monde*, sous la direction de J.-P. Collin

Juin 2003