



Canadian Journal of Regional Science
Revue canadienne des sciences régionales

Andrew Sancton & Robert Young (eds). 2009. *Foundations of Governance: Municipal Government in Canada's Provinces*. Toronto ON: University of Toronto Press. 544 p.

Anne Mévellec, Université d'Ottawa

© Canadian Regional Science Association/ Association canadienne des sciences régionales 2011.

Le palier municipal a longtemps souffert d'un certain défaut de légitimité au sein des travaux académiques canadiens. C'est donc toujours avec intérêt que nous accueillons un nouvel opus sur ce sujet. L'ouvrage coordonné par Andrew Sancton et Robert Young est issu d'un des *Grands travaux de recherche concertée* financés par le CRSH «Multilevel Governance and Public Policy in Canadian Municipalities». Ce projet de recherche ambitieux regroupe plus de 80 chercheurs et a produit de nombreuses publications. L'ouvrage présenté ici est ainsi le fruit d'un travail et d'une réflexion collective, interdisciplinaire et pancanadienne.

La spécificité de l'ouvrage «Foundations of Governance» est de considérer le palier municipal comme élément intégral du système de gouvernance de chaque province canadienne. Cette démarche conduit les auteurs à expliciter le fonctionnement propre des municipalités mais aussi les conditions de leur insertion dans un tel système de gouvernance. Les directeurs de l'ouvrage défendent la thèse d'un palier municipal qui serait fondamental dans la construction du Canada. Comme le précise très clairement Robert Young dans sa conclusion, le palier municipal est envisagé ici dans ses relations avec l'échelon provincial. Ce sont ces deux paliers et les relations qu'ils entretiennent qui constituent le système de gouvernance de chaque province et de fait les «fondations» institutionnelles et politiques des provinces. Ainsi, le palier municipal est

considéré dans une optique de gouvernance multi-niveaux, où il se trouve coproducteur, avec le palier provincial, de l'action publique. Ce parti pris permet de renouveler le regard porté sur un palier municipal trop souvent minoré comme acteur institutionnel et politique.

Au-delà de la défense de cette thèse générale, l'ouvrage est l'occasion de faire un état des lieux des systèmes municipaux dans chacune des dix provinces canadiennes. Pour ce faire, les auteurs ont rédigé des chapitres organisés sur la trame suivante: 1) la structure municipale; 2) les compétences municipales; 3) les finances municipales; 4) les formes de contrôle ou de tutelle provinciale; 5) la démographie; 6) la politique municipale (culture politique et élections) et enfin 7) la représentation des intérêts municipaux (par le principal biais des associations de municipalités mais aussi d'employés du secteur municipal). Dans son introduction, Andrew Sancton explique ces sept points. C'est l'occasion de réussir le tour de force de présenter les grandes lignes et grandes tendances du monde municipal à travers le Canada. Cette ossature garantit une présentation assez complète de la situation et des enjeux que rencontre chaque système municipal. Au fil des chapitres, cette structure en sept points n'est pourtant pas rigide. Ainsi, les chapitres varient en taille, en lien avec la complexité des systèmes municipaux présentés, leurs trajectoires (réformes) et leur problématisation. Et c'est toute l'intelligence

des coordonnateurs du livre que d'avoir laissé une certaine marge de manœuvre aux auteurs dans la manière de «répondre» à la commande et de problématiser chaque situation provinciale. Cette stratégie a permis de trouver un juste équilibre entre la recherche de cohérence de l'ouvrage, basée sur la comparabilité de chapitres monographiques, et la pertinence intrinsèque de chaque chapitre, basée sur l'exceptionnalité de chaque situation provinciale. Par leurs différences, les auteurs, qu'ils soient politologues, économistes ou spécialistes en études urbaines, colorent la manière de traiter les thèmes imposés ainsi que la façon de problématiser les chapitres. À titre d'illustrations, cette marge de manœuvre a particulièrement été utilisée par les auteurs des chapitres consacrés à l'Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, ou à Colombie-Britannique. David Siegel problématise son chapitre autour de la dualisation urbain/rural qui caractérise l'Ontario contemporain. Le gouvernement doit à la fois reconnaître cette transformation géo-démographique pour aider les municipalités à la territorialiser et non seulement à la subir, et à la fois trouver des modes opératoires pour traiter avec Toronto et sa grande région du Golden Horseshoe. Le chapitre portant sur le Québec est quant à lui articulé autour du paradoxe suivant: même si de nombreuses réformes ont touché la carte et le fonctionnement du monde municipal depuis les années 60 et 70, celui-ci ne s'est pas fondamentalement transformé faute de réformes touchant réellement le mode de financement et le champ de compétences des municipalités. Les auteurs traitant du Nouveau-Brunswick, montrent que ce système municipal est arrivé au bout de la logique et jusqu'à un certain point de la pertinence de la réforme qui l'a modernisé en 1966-7 (*Chances égales pour tous / Equal Opportunities Program*) et nécessite, de fait, une nouvelle réforme d'ampleur. Enfin, Patrick Smith et Kennedy Stewart questionnent la réalité et les dynamiques d'un système généralement présenté comme celui d'une gouvernance multi-niveaux à la souple et fonctionnelle.

Le chapitre de conclusion rédigé par Robert Young offre une lecture transversale de l'ouvrage en cherchant à identifier les lignes de forces et les points communs à travers cette pluralité de situations municipales. Les constats émis soulignent, en outre: le caractère plus ambigu de la relation province-municipalités dans laquelle ces dernières ne sont pas dénuées de ressources même si elles sont légalement des «créatures» des provinces; la pression accrue sur les finances municipales, liée à la baisse globale des transferts financiers, au système de taxe foncière, ainsi qu'à la recherche d'équité entre les municipalités; la dualisation du monde municipal liée à la polarisation démographique avec d'un côté, des municipalités rurales en déclin dont la survie en tant que collectivité publique ne semble pas assurée, de l'autre, des municipalités urbaines qui accueillent la population canadienne et néo-canadienne et le développement économique. Enfin, si le palier municipal est traditionnellement montré comme celui de la démocratie, il semble au contraire que la démocratie représentative municipale souffre de différents maux dont sa faible représentativité (femmes, minorités) et sa faible légitimité (taux de participation). De façon plus fondamentale, les enjeux actuels de municipalités sont liés à la conception que les différents acteurs se font d'elles: une conception traditionnelle de pourvoyeurs de biens et services à la propriété, ou une conception politique d'une institution incarnant un projet collectif de vivre ensemble.

Ce livre va sans nul doute s'imposer comme un ouvrage de référence sur le système municipal canadien en participant fortement à la légitimation de l'objet municipal dans le champ académique. Il apporte en effet une lecture tout à fait différente, et au moins complémentaire, au très classique *Local Government in Canada* de C. Richard Tindal et Susan Nobes Tindal¹, qui en est à sa septième réédition. L'ouvrage dirigé par Sancton et Young offre non seulement une réelle entrée provinciale du monde municipal, mais surtout une perspective moins portée sur le cadre institutionnel et légal, que

sur «l'action publique» dans sa complexité menée au niveau municipal. Ainsi les municipalités sont considérées comme des acteurs politiques à part entière, dont les auteurs cherchent à saisir «what (they) actually do, how they do it, and how they relate to other levels of government» (Sancton, p. 2). La problématisation politique et intergouvernementale qui est au coeur de cet ouvrage participe, selon nous, à la reconnaissance du palier municipal au-delà d'un simple élément du décor politico-administratif, ou du lieu fantasmé de la démocratie. Ainsi, c'est l'occasion de questionner l'essence même des municipalités dans leurs divers contextes institutionnels et politiques: «Are municipalities essentially administrative nits carrying out largely mundane, if important, service functions, or are they also political institutions seeking to chart the future shape and style of human communities?» (Cameron, p. 169). Même si les contributions ne répondent pas toujours clairement à la question, elles ont en apporte des éléments de réponse actualisés.

¹ Tindal, C. Richard, & Susan Nobes Tindal. 2009. *Local Government in Canada*, 7e édition. Toronto ON: Nelson Education.