QUÉBEC

ÉTUDES SUR LES COMMUNAUTÉS URBAINES AU QUÉBEC

ÉTUDE COMPARATIVE DES ORGANISMES MÉTROPOLITAINS

CAHIER 1

Ministère des Affaires Municipales
Gouvernement du Québec

ETUDES SUR LES COMMUNAUTES URBAINES AU QUEBEC

ETUDE COMPARATIVE DES ORGANISMES METROPOLITAINS

CAHIER 1

Ministère des Affaires municipales

Gouvernement du Québec

ETUDES SUR LES COMMUNAUTES URBAINES AU QUEBEC

ETUDE COMPARATIVE DES ORGANISMES METROPOLITAINS

CAHIER 1

Auteurs: Lise Garon, chargée de recherches au Bureau du Plan

Gérard Hébert, chargé de recherches au Bureau du Plan

François Poussard, stagiaire, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Paris

Ministère des Affaires Municipales

Gouvernement du Québec

AVERTISSEMENT

Ce texte constitue un document de travail pour fins de discussion et de consultation. Le contenu et les conclusions de cette étude n'engagent pas le Ministère.

Yvon Tremblay
Directeur
Bureau du Plan

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE: ELEMENTS DE CONCEPTION ET D'EVALUATION D'UN GOUVERNEMENT METROPOLITAIN

LES PROBLEMES PROPRES AUX GRANDES AGGLOMERATIONS URBAINES

Les problèmes des agglomérations métropolitaines sont assez semblables partout dans le monde. Les principaux sont les suivants:

- trop de municipalités administrent les services locaux, et par conséquent, certaines sont trop petites pour procurer à leurs citoyens même le minimum que devraient recevoir les habitants d'un large territoire urbain;

- des tensions naissent, à cause de la volonté d'expansion de la ville la plus importante et de la lutte des plus petites unités pour justifier et conserver leur indépendance;

- la méfiance qui résulte de ces tensions nuit à une collaboration qui serait facile entre des partenaires égaux;

- quelques petites unités, étant des villes-dortoirs dont la valeur d'immobilisation est élevée, et qui fournissent une bonne qualité de services, veulent le statu-quo pour des raisons financières et refusent d'être taxées pour les municipalités plus pauvres;

- chaque localité planifie et zone son territoire de façon à accroître la valeur des propriétés, à attirer l'industrie, mais néglige les habitations à loyer modique qui demandent beaucoup de services mais rapportent peu en taxes.

CRITERES D'EVALUATION D'UN GOUVERNEMENT METROPOLITAIN

Quelque soit le type de gouvernement d'une zone métropolitaine, et quelles qu'en soient les modalités d'implantation, l'autorité qui en suscite la création doit pouvoir le justifier.

La liste de critères d'évaluation proposée ci-dessous peut servir de guide de discussion:

1) Les gouvernements locaux doivent avoir une juridiction (fonction) assez étendue pour faire face à leurs problèmes, par la planification, la prise de décision et l'exécution.

2) Les sources de financement doivent être suffisantes et justes (disparition des disparités taxe-service entre les municipalités).

3) Les limites de municipalités doivent pouvoir varier facilement.

4) Les gouvernements doivent être multi-fonctionnels; autrement les problèmes de financement et de coordination ne font que s'accroître.

5) Les territoires doivent être assez vastes pour bénéficier d'économies d'échelle.

6) Les gouvernements locaux doivent être aisément accessibles et con-

trôlables par la population. Ce critère devient particulièrement important quand vient le temps de décider du nombre de gouvernants, du type de nomination, de la durée des mandats, de la distribution des fonctions, des procédures de consultation, de griefs, de referendum et de recours aux tribunaux.

7) La participation active des citoyens aux gouvernements locaux doit être possible, et non pas seulement la contestation de décisions déjà prises.

8) La réorganisation doit être faisable politiquement, en présentant des arguments clairs et en tenant compte de l'attitude des autorités impliquées dans la décision, des possibilités légales d'introduire le changement, de la procédure qui l'introduit (qui doit approuver quoi et avec quelle majorité), des "ressources" de ceux qui proposent le changement, de la menace que représente le changement pour ceux qui occupent des postes actuels (un des facteurs les plus importants politiquement).

TYPES DE SOLUTIONS POSSIBLES AUX PROBLEMES METROPOLITAINS ET LEURS AVANTAGES COMPARES

1. Quelles sont les solutions possibles

Les différentes solutions qui ont été adoptées, à travers le monde, pour régler les problèmes métropolitains, sont en gros les suivants:

1) Expansion de la ville centrale, par fusion ou annexion

2) Prolifération des gouvernements locaux

3) Ententes inter-municipales

4) Coopération volontaire

5) Pouvoir extra-territoriaux de la ville centrale ou de la fédération

6) Fédération de municipalités

7) Autorités spéciales ou corporations publiques

8) Administration de la métropole par le gouvernement central (préfecture, ou district national)

On pourrait ajouter une solution hypothétique, qui a déjà été proposée pour Toronto, et qui constitue plutôt une étape de transition entre la fédération et la fusion complète des gouvernements locaux d'une agglomération urbaine; il s'agit d'un type spécial de fédération où la ville centrale, dont le maire est élu au suffrage universel dans toute la zone mé-

tropolitaine, exerce toutes les fonctions qui reviendraient au gouvernement d'une fédération, dont elle a tous les droits et les devoirs.

2. Avantages et désavantages des différentes solutions

Nous reproduisons ici les commentaires que l'on rencontre le plus fréquemment à propos de ces solutions. Ces commentaires, sans être rigoureusement scientifiques ou pertinents par rapport au contexte québécois, sont quand même le fruit d'expériences vécues et à ce titre méritent d'être pris en considération.

A) Annexion (peut se faire par référendum, ou décision d'une commission spéciale d'annexion).

Avantages:

- Elargit la base d'administration et de financement de services locaux ce qui peut soit éviter le coût d'une double administration d'un même service, soit fournir un service à un territoire qui n'en avait pas auparavant.
- Permet d'élargir l'étendue territoriale d'un service sans créer une nouvelle autorité administrative.
- Permet de développer des territoires non-exploités.

Désavantages:

- Peu utilisable si la ville annexante se situe à la frontière d'un

Etat ou d'une région administrative (d'où la nécessité d'avoir un découpage rationnel et d'oublier les frontières actuelles des comtés).

- Les annexés sont rarement d'accord parce qu'ils craignent l'augmentation des taxes, la perte d'identité, la réglementation de leurs activités, etc...

- Peut accroître le nombre de municipalités non-viables, l'incorporation pouvant être un réflexe de défense contre l'annexion.

B) Fusion:

Avantages: en plus des avantages des annexions:

- Une base plus large de financement des services, d'administration, de planification.

- En réduisant le nombre de municipalités elle permet une participation plus efficace parce que les politiques peuvent être décidées par les représentants de tous les électeurs concernés.

Désavantages: ils sont politiques et juridiques:

- Peu utilisable si la ville se trouve à la frontière d'un Etat ou d'une autre division administrative (région, comté...)

- Les municipalités riches ne veulent pas partager leur force financière.

- Les résidents des petites municipalités craignent de perdre leur identité.

- Les élus et fonctionnaires ont peur de perdre leur poste et leur influence.

- Les groupes de pression locaux craignent de perdre leur force politique.

- Les résidents des villes-dortoirs craignent la dévaluation de leurs propriétés.

C) Ententes inter-municipales

Avantages:

- Faciles à établir vu qu'elles ne changent ni le nombre de municipalités, ni leur autonomie.

- Permet une base plus large d'administration, de planification, de financement des services.

Désavantages:

- Elles sont volontaires

- Elles sont locales et non régionales.

- Elles encouragent la création de petites municipalités non-viables, ou leur conservation, ces municipalités achetant à prix réduit des

services qu'elles ne peuvent fournir.

D) Coopération volontaire

Avantages:

- N'affecte pas le nombre et les pouvoirs des municipalités existantes.

- Encourage la coopération inter-municipale et la mise en commun de services.

- Elle est multi-fonctionnelle.

- L'étendue du territoire peut varier facilement.

- Les frontières étatiques ou administratives ne les gênent pas à cause de leur nature volontaire.

Désavantages:

- Pas de pouvoirs d'exécution ni de sanction.

- Elle ne peut être efficace que lorsqu'il y a accord unanime des municipalités.

- Souvent elle est une réaction contre la restructuration des gouvernements locaux.

- Elle n'assure pas une distribution équitable des services et des char-

ges financières.

E) Pouvoirs extra-territoriaux

Avantages:

- Permet à une municipalité de bien remplir une fonction régionale, pour le bénéfice de toute la région.

- N'altère pas substantiellement la structure locale.

Désavantages:

- De nature préventive et ne résulte pas, en général, dans un programme positif (impératif) de réorganisation des services et des unités locales.

F) Transfert des fonctions à un niveau supérieur

Avantages:

- Permet l'administration d'un service par un niveau de gouvernement qui a une base financière plus large.

- Politiquement faisable dans la mesure où le gouvernement qui possède une juridiction est aussi celui qui finance.

- N'altère pas la structure locale de façon substantielle.

- Si un nombre suffisant de services sont transférés, cela devient un

gouvernement métropolitain (ex: préfecture).

Désavantages:

- Contraire au principe de l'autonomie locale.
- Peut faire diminuer l'intérêt des citoyens envers leur gouvernement local et réduire par conséquent leur participation.
- Le contrôle du service peut être entre les mains de personnes qui ne servent pas ou ne connaissent pas les problèmes métropolitains.

G) Fédération

Avantages:

- Base accrue d'administration, de planification, de financement pour des services qui sont plus efficaces s'ils sont administrés sur une base régionale.
- N'accroît pas le nombre d'unités administratives à coordonner.
- Les municipalités conservent leur autonomie dans une large mesure.
- Elimine la duplication des services.
- Permet de remplir les fonctions au niveau de gouvernement où elles sont les plus efficaces.
- Encourage une efficacité accrue.
- Assez facilement réalisable politiquement.

Désavantages:

- Cela demande des ajustements légaux considérables pour l'implantation.

- Comme on ne l'a jamais essayé ici, les implications politiques n'en sont pas connues.

- Le changement considérable dans la structure locale se fait aux dépens d'intérêts établis.

H) Autorités spéciales

Avantages:

- N'altère pas la structure locale.

- Fournit des services sur une base régionale.

- Financement facile: pas de limite de taxe et d'emprunt comme dans le cas des municipalités.

- Financé par ceux qui profitent du service.

Désavantages:

- On leur accorde rarement la gestion d'un nouveau service mais on crée plutôt des autorités supplémentaires, ce qui entraîne la prolifération des autorités locales.

- L'information et le contrôle populaire est plus difficile, vu que

c'est une prolifération d'autorités du même niveau.

- Le mode de nomination n'est pas démocratique et les fait échapper au contrôle populaire.

- Ils découragent une réorganisation rationnelle en offrant un palliatif aux problèmes urgents.

- Ils sont peu économiques: multiplication des services auxiliaires; personnel, budget achats, recherche, etc...

3. Fédération et fusion: avantages comparés

A) Fédération:

- En conservant les unités locales, les résistances à la nouvelle structure sont moins grandes.

- La coopération devient plus facile parce qu'institutionnalisée.

- Les organes fédéraux peuvent graduellement être investis de fonctions supplémentaires.

- La conservation des unités locales permet une plus grande participation populaire, même s'il s'agit d'un nombre limité de fonctions.

B) Fusion:

- Elimine les unités non-viables, ce que la fédération ne fait pas nécessairement.

- Accroît l'efficacité en réduisant le nombre d'entités administratives séparées.

- Structure moins compliquée qui facilite la coordination.

- Elimine le problème de la délimitation des compétences.

4. Le cas spécial de Toronto

Les critiques qui suivent sont celles des "fusionnistes" de Toronto: elles ne sont pas nécessairement scientifiques.

A) Critiques sur le coût

- Un système fédéral est nécessairement plus coûteux qu'un système unitaire (aucune statistique ne confirme cette affirmation, parce que l'uniformisation de l'évaluation et la comparaison entre les taux de taxe ne révèlent rien sur la qualité comparative des services).

- L'inégalité entre les services des municipalités ne peut être résolue si la juridiction du gouvernement métropolitain demeure incomplète.

- L'inégalité entre les taux de taxe est inévitable parce que la base de taxation diffère d'une municipalité à l'autre.

- Le retard du gouvernement métropolitain à faire le budget et à déterminer la contribution des municipalités entraîne un retard de la part des municipalités à déterminer leur taux de taxation, ce qui les oblige à emprunter des banques (les taux sont bons; c'est la corporation métropolitaine qui emprunte à leur place).

Une des causes du retard est la ré-évaluation que l'on doit faire périodiquement.

Une autre cause du retard: le gouvernement métropolitain doit attendre de connaître le montant de la subvention provinciale (comme toute municipalité d'ailleurs) avant de déterminer son revenu et la part des municipalités.

Une solution pour les deux causes: décider un an à l'avance, quitte à réajuster par après, ou à voter des contributions ou des subventions préliminaires, comme le fait le parlement britannique.

- La possibilité d'emprunter est basée sur l'évaluation brute, et non sur une évaluation qualitative (proportion de commerce et d'industrie, par exemple).

- Les municipalités ont le pouvoir de zoner pour des résidences uni-familiales, sans contrôle par le gouvernement métropolitain, alors que ce dernier est affecté par le coût élevé des services dans ces zones faiblement habitées.

- Le financement de l'immobilisation scolaire par le gouvernement métropolitain fut très coûteux.

B) <u>Fusion ou annexion</u>

- La fédération entraîne une duplication des services, et des dépenses additionnelles (cette affirmation ne fut jamais prouvée).

- La coopération dans une fédération est difficile si le climat est hostile; le conseil est toujours divisé.

- La fédération introduit un deuxième niveau de gouvernement entre les payeurs de taxes et leurs municipalités et elle éloigne les gouvernants des gouvernés (ce qui est encore plus vrai de la fusion d'un grand ensemble).

- La représentation proportionnelle de la population est plus facile s'il y a fusion que fédération.

- La fusion est inévitable à long terme, s'il y a fédération (ça ne s'est jamais produit) - (au Québec, c'est un argument favorable à la fédération).

5. Conclusion

Pour les communautés urbaines du Québec, il semble que le choix doit se faire entre un système unitaire (fusion) ou à deux niveaux (fédération) quoiqu'une combinaison des deux solutions soit sans doute préférable à un choix radical entre l'une ou l'autre; une solution fédérale qui prendrait pour base les unités existantes n'est pas désirable; si les unités membres de la fédération ne sont pas comparables en grandeur, ressources, fonctions, non seulement des conflits vont surgir entre les deux niveaux de gouvernement, mais les disparités entre les municipalités vont continuer de s'accroître, comme le laisse d'ailleurs prévoir l'expéreince du Toronto-métropolitain.

Une politique gouvernementale visant à promouvoir la formation de gouvernements métropolitains, unitaires ou de type fédératif, ne règlera vraisemblablement pas tous les problèmes municipaux, de sorte qu'il ne faudrait pas non plus ignorer les mécanismes déjà existants: fusions volontaires, ententes intermunicipales.

Des organismes uni-fonctionnels, semblables au Bureau d'assainissement des eaux du Québec métropolitain, peuvent aussi être envisagés pour certaines fonctions métropolitaines, comme les transports en commun, par exemple. Il faudrait cependant prendre garde de multiplier les autorités indépendantes comme cela se fait aux Etats-Unis, et accroître ainsi les problèmes de coordination inter-municipale.

- 4 -

LE PARTAGE DES POUVOIRS

Quatre types de critères peuvent justifier le transfert d'une fonction locale au niveau métropolitain:

1) la nécessité de coordonner une activité;

2) la planification (conséquence du premier critère);

3) les économies d'échelle;

4) une fonction qui nécessite un degré élevé d'expertise (conséquence du troisième critère).

Malgré l'existence de ces quatre critères, l'indentification des fonctions de nature métropolitaine varie d'une fédération à l'autre. Il existe néanmoins un consensus sur les fonctions suivantes, sur lesquelles les gouvernements métropolitains ont toujours une juridiction au moins partielle:

- plan d'ensemble
- zonage
- plans de rénovation urbaine
- planification et construction des grandes voies de communication et des ponts
- abolition des taudis et construction des logements à prix modique
- transports en commun
- approvisionnement d'eau et d'égoûts
- protection publique: police - feu - ambulance
- ordures ménagères
- pollution de l'air
- parcs
- hôpitaux

Il existe différentes manières de définir le partage des juridictions entre deux niveaux de gouvernements, pour une ou plusieurs fonctions urbaines. Les monographies de la deuxième partie de ce travail en illustrent neuf:

1) Une fonction est de nature exclusivement métropolitaine.

2) Le gouvernement métropolitain possède une juridiction exclusive mais peut déléguer ses pouvoirs aux gouvernements locaux ou acheter leurs services.

3) Le niveau local est responsable de l'exécution des décisions métropolitaines.

4) Le niveau local applique les politiques métropolitaines mais peut aussi agir de sa propre initiative à condition de ne pas aller à l'encontre d'une décision du niveau supérieur.

5) Le niveau métropolitain de gouvernement coordonne et prépare les plans d'ensemble auxquels les gouvernements locaux doivent se soumettre.

6) Le niveau métropolitain donne des services et des normes minima mais les gouvernements locaux peuvent émettre des normes plus strictes ou fournir des services supplémentaires et de meilleure qualité.

7) Les deux niveaux de gouvernement ont exactement les mêmes pouvoirs.

8) Une fonction relève des gouvernements locaux, mais ceux-ci peuvent déléguer leurs pouvoirs au gouvernement métropolitain.

9) Une fonction est la juridiction exclusive des gouvernements locaux.

- 5 -

TYPES D'EXECUTIF

1. Le conseil est l'exécutif

Il a tous les pouvoirs exécutifs et contrôle l'administration. Cette direction ainsi que l'élaboration des politiques se fait surtout par des comités spécialisés, même si les décisions formelles sont prises par tout le conseil; parfois, ce dernier délègue à un comité le pouvoir de décider seul de certaines questions spécifiques.

La logique de ce système veut que le maire soit élu parmi les conseillers et qu'il n'ait pas de fonctions propres.

2. L'exécutif est nommé par le conseil, parmi ses membres (parfois, il y a incompatibilité entre les deux fonctions: exécutif et législatif).

Cette solution permet à l'ensemble du conseil de vraiment contrôler l'exécutif, assure la participation des citoyens à ce contrôle[1] mais ne fait pas de distinction, en général, entre les fonctions politiques et les fonctions administratives.

---

[1] Voir monographie sur Stockholm.

3. Un maire élu directement constitue l'exécutif

Ce maire a tous les pouvoirs exécutifs (ce qui concilie les doctrines de la séparation des pouvoirs et du choix de l'exécutif par les citoyens).

4. Un comité exécutif élu forme l'exécutif

Ce comité est élu directement. Souvent, il y a une séparation des fonctions entre le comité exécutif et le conseil, avec possibilité pour ce dernier de renverser une décision du comité exécutif par une majorité qualifiée.

5. L'exécutif est nommé par le gouvernement central

Dans ce cas, l'équilibre des forces entre l'exécutif et le conseil détermine un degré plus ou moins grand de centralisation. L'exécutif nommé peut être membre du conseil ou pas. Une délégation des pouvoirs du conseil à l'exécutif est aussi possible. A Amsterdam, l'exécutif (bourgmestre) ne reçoit pas de directives du gouvernement central; il exerce les pouvoirs qui lui sont dévolus par la loi mais le gouvernement central peut le démettre de ses fonctions. Il peut avoir droit de véto sur les décisions du conseil[1].

---

[1] Des combinaisons de ces formules sont possibles. Par exemple: l'administrateur nommé par le gouvernement central partage ses pouvoirs avec un comité exécutif nommé par le conseil. Ou bien: ce comité exécutif est dirigé par un maire élu directement, etc...

DEUXIEME PARTIE: MONOGRAPHIES SUR LES GOUVERNEMENTS METROPOLITAINS

- 6 -

LES MODES DE REPRESENTATION DANS LES ORGANISMES METROPOLITAINS ET LEURS AVANTAGES COMPARES

D'une façon générale, les fédérations de service ont des bases diverses de représentation, surtout la nomination par le gouvernement central, parfois sur proposition des unités locales. (L'élection directe est la solution la moins habituelle), alors que les fédérations ont la plupart du temps une élection directe ou indirecte (collège électoral formé d'élus locaux, ou bien représentation ex officio des élus locaux, ou bien nomination par les élus locaux).

1. Liste des types de représentation possibles

a) Election directe - 1) universelle

- 2) par division électorale

b) Représentation indirecte:

1) élus locaux représentés ex officio;

2) collège électoral formé d'élus locaux;

3) élection directe et représentation indirecte;

4) représentation indirecte et nomination par le gouvernement central;

5) nomination par le gouvernement sur proposition des unités locales;

6) nomination par le gouvernement;

7) nomination par un juge;

8) nomination par des groupes d'intérêt.

La tendance, dans les villes des Etats-Unis est aux élections directes, à la diminution du nombre de représentants, à des mandats plus longs:

	Election générale	Election par division territoriale	Election mixte
système maire - conseiller (moins de 5,000 h.)	92%	7%	1%
système maire - conseiller (plus de 5,000 h.)	44%	32%	24%
système "commission" (plus de 5,000 h.)	92%	7%	1%
système conseil - gérant (plus de 5,000 h.)	77%	12%	11%
agglomération de plus de 500,000 (la plupart: maire - conseil)	9	7	4
			(total: 20 villes)

2. Implications de l'élection directe

- S'il s'agit d'une élection générale, sans représentation par districts électoraux, cela introduit un nouveau leadership, suscite des allégeances non-partagées entre deux niveaux de gouvernement, diminue le favoritisme, et permet de réduire le nombre de représentants.

  Ce type d'élection implique toutefois une liste considérable de candidats entre lesquels l'électeur doit choisir (en ne les connaissant peut-être pas).

- Le mode direct d'élection, s'il accroît la représentation de la ville centrale de façon trop considérable, peut accroître la méfiance des villes de banlieue à l'égard du gouvernement métropolitain.

- Il supprime un lien de coordination entre le conseil métropolitain et les municipalités.

  Il existe toutefois une solution à ce problème; le conseiller élu dans un district électoral peut être membre ex officio des gouvernements locaux de ce district.

- Les élections directes étant coûteuses (sauf si les élections aux deux niveaux ont lieu en même temps, et si elles sont règlementées et financées, au moins en partie, par des fonds publics), elles encouragent le patronage et la dépendance envers les partis politiques.

3. Implications de la représentation indirecte (représentation des unités constituantes)

- Ce mode de représentation est difficilement applicable s'il y a de nombreuses municipalités, à moins que plusieurs d'entre elles puissent s'unir pour déléguer un représentant.

- Le mode indirect empêche une représentation proportionnelle à la population, sauf pour quelques années si les municipalités sont comparables en population (une solution: le vote multiple, ou la représentation multiple).

- S'il y a partage des pouvoirs, le mode indirect de représentation empêche ce partage d'évoluer.

- Il décourage les fusions, les municipalités qui se fusionnent voyant automatiquement leur représentation diminuer.

- Il surcharge de travail des individus qui sont conseillers à un niveau et maire à l'autre (ce qui peut aussi avoir pour effet d'affaiblir le conseil métropolitain par rapport à son exécutif).

Ceci nous amène à la conclusion que le choix entre une fédération avec fusions et une fédération sans fusion doit précéder le choix entre la représentation indirecte, l'élection générale, et l'élection par district électoral.

4. Le nombre de conseillers

a) Nombre de conseillers pour les villes de plus de 5,000 h. aux Etats-Unis

système "commission":	2 à 13 - médiane :	5
système conseil-gérant:	2 à 20 - médiane :	5
système maire-conseil:	3 à 50 - médiane :	7
	pour plus de 500,000 h.	
TOTAL :	de 2 à 50 - médiane :	11

b) Désavantage d'un grand nombre de conseillers: c'est un congrès de masse; pas de discussion approfondie. C'est l'exécutif qui a le leadership.

c) Avantages: les membres représentent des courants d'opinion (surtout si la représentation est partisane), expriment les plaintes et les besoins de la population; c'est un petit parlement. De plus, s'il y a un grand nombre de représentants élus, chacun peut ainsi garder contact avec ses électeurs, ce qui constitue un moyen de rendre le gouvernement accessible à la population.

- 50 conseillers		50 - 100		100 - 150		+150	
Amsterdam	45	Chicago	50	Bombay	135	Moscou	1,400
Los Angeles	15	Copenhague	55	Manchester	144		
New-York	27	Paris	90	Zurich	125		
Wellington	15	Montréal	99				
Sydney	30	Rome	80				
Londres		Stockholm	100				
		Calcutta	86				

Pour Moscou: au lieu de fixer d'avance le nombre de représentants, on a le système suivant: 3,000 citoyens élisent un conseiller. Le nombre de conseillers est donc variable.

5. La durée des mandats (Etats-Unis)

	4 ans	2 ans	avec rotation
Villes de plus de 5,000 h.	49%	40%	65%
système "commission"	70%		
système conseil-gérant	56%		
système maire-conseil	43%		
+ de 500,000 h.	65%	35%	40%

Autrement dit, les mandats de 4 ans sont plus fréquents, d'autant plus que les élus ont des responsabilités administratives, et que la population est nombreuse. Le système avec rotation assume la continuité de l'administration, mais il est moins facilement soumis au contrôle populaire.

- 7 -

LA PARTICIPATION DES CITOYENS

1. Types de participation

a) Lorsque les citoyens prennent l'initiative

- élections
- journaux
- groupes de pression
- partis politiques
- référendums
- rappels
- corporations professionnelles
- associations
- syndicats
- mémoires

b) Lorsque le gouvernement prend l'initiative

- comités consultatifs
- conseils
- commissions
- auditions publiques
- ombudsman
- services consultatifs

2. Le sentiment d'appartenance à la communauté

a) Postulat

La participation du citoyen exige que celui-ci s'identifie à la métropole et que le centre-ville lui donne le sentiment qu'il appartient à cette grande communauté, ce qui le distingue des citoyens qui vivent au loin dans les banlieues.

Le gouvernement et les citoyens peuvent se joindre en vue de faire en sorte que la population s'identifie à la région urbaine.

b) Diverses méthodes pour parvenir à un sens de l'identification des citoyens à la région métropolitaine

- l'usage de symboles
- l'organisation collective des sports
- la polarisation vers certains centres d'intérêts (l'hôtel de ville de Toronto est un bon exemple)
- les activités sociales
- les festivals
- la création d'une zone de centre-ville

3. Moyens d'encourager la participation des citoyens

a) Moyens directs

- Programmes éducatifs créateurs: par exemple, demander aux écoliers de faire une étude de leur collectivité afin de les rendre plus conscients des problèmes de leur milieu; de participer à l'organisation des parcs, des écoles et de l'équipement qui les intéressent directement.

Pour les adultes:
- colloques
- conférences
- expositions
- cours

- Utilisation des grands moyens de communication: pour inculquer le sens d'appartenance à un groupe.

- Nouveaux programmes d'emploi: création de carrières nouvelles pour satisfaire aux besoins des citoyens défavorisés.

- Auto-critique de la collectivité.

- Autres moyens de socialisation politique (ex: comités de citoyens, animation sociale).

b) Facteurs complémentaires qui encouragent la participation des citoyens

- Nombre des services fournis par l'unité gouvernementale:

  La participation des citoyens peut être proportionnelle au nombre des services fournis par l'unité gouvernementale.

- Les partis politiques et les groupes de pression.

- La multiplication des conseils et des organismes indépendants responsables d'un secteur des activités municipales.

- 8 -

FRANCE: LES COMMUNAUTES URBAINES

1. Identification

Les communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966.

Elles peuvent être classées dans la catégorie des organisations à deux niveaux: la communauté urbaine et les municipalités membres.

2. Structures

a) Composition du conseil de communauté

La communauté urbaine est administrée par un conseil de communauté comprenant de 50 à 70 membres selon que la population de l'agglomération dépasse ou non 200,000 habitants.

Ces chiffres sont portés à 70 et 90 si l'agglomération comprend plus de 50 municipalités.

Les membres du conseil de CU émanent des conseils municipaux.

b) Organisation

Le conseil de communauté élit un bureau, dont le président

assure l'exécution des décisions du conseil. Il peut déléguer une partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents au nombre de 4 à 12.

Lorsque toutes les municipalités de l'agglomération ne sont pas directement représentées au sein du conseil de communauté, le président réunit les maires de toutes les municipalités de l'agglomération pour consultation, à la demande soit de la majorité des maires, soit du conseil de communauté.

c) Nomination

Le conseil de communauté est composé de délégués des conseils municipaux (élus au suffrage universel).

La base géographique de la représentation est constituée par les municipalités, mais les municipalités dont la population n'atteint pas le quotient sont groupées en secteurs électoraux.

Toutefois, aucune municipalité ne peut être contrainte de participer à une communauté urbaine si sa représentation directe n'est pas assurée au conseil.

La base fonctionnelle de la représentation est proportionnelle à la population. Il y a deux mécanismes de répartition des sièges au conseil, selon qu'il y a accord ou non entre les conseils municipaux:

- La répartition des sièges au conseil s'effectue par accord entre les conseils municipaux intéressés à la majorité suivante:

  2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population;

  ou la moitié des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population.

- A défaut d'accord entre conseils municipaux la répartition des sièges se fait à la représentation proportionnelle au plus fort reste.

La durée des mandats des conseillers expire deux mois après celui des conseillers municipaux.

3. Financement

a) Source des revenus

- Taxes:

  - Centimes additionnels aux contributions directes (quotité fixée par le conseil de communauté en fonction de ses besoins à un nombre variable de centimes);

    Part de l'attribution de garantie (versée par l'Etat aux collectivités locales);

Le conseil fixe le taux du prélèvement sur l'attribution de garantie versée aux municipalités membres

- Taxes diverses, correspondant au prix d'un service rendu (services assurés en régie, ou concédés par la communauté urbaine, de même que l'enlèvement des ordures ménagères)

- Subventions de l'Etat

- Emprunts (plus dons et legs)

b) Percepteur des taxes

Le gouvernement central perçoit les taxes (en prélevant une fraction pour frais d'assiette et de perception), les distribue aux conseils municipaux membres de la CU, qui à leur tour les versent à la communauté.

4. Partage des pouvoirs

La communauté urbaine est substituée de plein droit pour l'exercice de ses compétences aux municipalités, syndicats, ententes, districts préexistants.

On distingue deux sortes d'attributions conférées à la communauté urbaine:

a) Attributions de plein droit, transférées d'office à la communauté

- Plan de modernisation et d'équipement
- Plan directeur d'urbanisme intermunicipal et plans d'urbanisme municipaux (soumis pour avis aux conseils municipaux intéressés)
- Constitution de réserves foncières intéressant la communauté urbaine
- Création et équipement de zones d'aménagement concertées, zones d'habitation, zones industrielles, secteurs de rénovation
- Construction, aménagement, entretien de locaux scolaires dans les zones d'aménagement concertées
- Services de logement, organisme HLM
- Services de secours et de lutte contre l'incendie
- Transports urbains
- Eau, assainissement, ordures ménagères
- Lycées et collèges
- Cimetières, fours crématoires, abattoirs
- Marchés d'intérêt national
- Voirie, signalisation, parcs de stationnement

b) Attributions qui peuvent être étendues à la communauté, en tout ou partie, par délibération du conseil de communauté

- Equipement culturel, sportif, socio-éducatif
- Equipement sanitaire, services sanitaires et sociaux
- Espaces verts
- Eclairage public

En outre, les attributions de la communauté peuvent être étendues, par délibération du conseil de communauté et avec l'accord des conseils municipaux intéressés, à la gestion des services municipaux, et à l'étude et l'exécution d'autres travaux.

5. Limitation de l'exercice du pouvoir

La participation des citoyens est indirecte, et s'exerce par la voie de l'élection (au suffrage universel) des conseils municipaux membres de la CU.

Il y a intervention d'organismes judiciaires, dans la mesure où les décisions du conseil de communauté peuvent être attaquées devant les tribunaux administratifs.

6. Procédures d'implantation et de revision

a) Implantation

La loi du 31 décembre 1966 prévoit la création des communautés urbaines.

Les communautés urbaines peuvent être créées dans toutes les agglomérations de plus de 50,000 habitants, à la demande des 2/3 des conseils municipaux intéressés, représentant la moitié au moins de la population, ou de la moitié des conseils municipaux représentant les 2/3 au moins de la population.

La loi de 1966 institue des communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg.

La CU ne peut réunir des municipalités appartenant à des départements différents.

Le siège, la délimitation du périmètre de la communauté sont fixés par décret après enquête et consultation du conseil général (du département) et des conseils municipaux intéressés.

Les décrets fixant la date d'exercice des compétences transférées peuvent déterminer des sursis temporaires pour le transfert d'une ou plusieurs fonctions, pour certaines municipalités de la CU.

La loi fixe aussi les modalités du transfert des biens, droits, obligations des municipalités à la CU. (immeubles, service de la dette, transfert de personnels).

b) Revision

Des arrêtés préfectoraux peuvent modifier les limites du périmètre de la communauté en lui adjoignant des communes nouvelles:

- à la demande des municipalités, avec l'accord du conseil de communauté.
- ou à la demande du conseil de communauté, avec l'accord des conseils municipaux intéressés.

- 9 -

MIAMI

1. Identification

Miami est une fédération comprenant 27 municipalités, dont trois villes de plus de 60,000 habitants. Etant donné le caractère hétérogène du territoire, qui comprend des zones urbaines et des zones rurales, il serait plus juste de parler de gouvernement régional que de gouvernement métropolitain. Ce territoire coïncide avec les limites administratives du comté de Dade, et ne constitue pas une zone fonctionnelle.

2. Structures

Les commissaires du gouvernement de Miami sont élus sur trois bases différentes:

a) la zone administrative est divisée en cinq districts électoraux qui élisent chacun un commissaire;

b) cinq autres commissaires sont élus par les citoyens du territoire dans son ensemble;

c) chacune des trois villes de 60,000 h. élit un président;

Ceci donne au gouvernement de Miami un total de 13 élus, dont le mandat est de quatre ans; il ne s'agit pas d'un conseil à proprement parler, mais d'un bureau permanent de commissaires qui se renouvelle en partie tous les deux ans.

Ce bureau des commissaires nomme son président et son vice-président, et engage le gérant.

3. Partage des pouvoirs

Le bureau des commissaires administre divers services: pollution de l'air et de l'eau, chemins de fer, terminus d'autobus, voies rapides, épuration des eaux, vidanges, drainage, habitation et démolition des taudis, parcs et loisirs, coordination des services de police et d'incendie. Il émet des ordonnances pour le zonage et fixe les normes de construction.

Les gouvernements locaux peuvent donner des services supplémentaires dans les mêmes domaines, ou émettre des ordonnances plus exigeantes que celles du gouvernement métropolitain.

4. Participation des citoyens

Les mécanismes de participation des citoyens ne sont

pas différents à Miami de ce qu'ils sont ailleurs aux Etats-Unis:

- les électeurs peuvent démettre les élus de leurs fonctions avant la fin de leur mandat;

- la législation peut être initiée par les citoyens ou se faire par référendum;

- les citoyens siègent sur des comités de consultation, d'enquête, de contrôle, etc...

5. Etapes de la création de l'organisme

1954: le service d'administration publique du comté de Dade publie un rapport proposant un gouvernement du Miami-métropolitain.

1955: un amendement constitutionnel de l'Etat de la Floride rend possible le transfert des pouvoirs locaux aux gouvernements de comté par voie de référendum.

1956: les électeurs du comté de Dade approuvent cet amendement constitutionnel par un référendum.

La même année, le bureau de la charte métropolitaine rédige un projet de fédération qui consiste en un transfert au gouvernement

du comté de Dade de certaines fonctions locales

1957: ce projet de fédération est approuvé par les électeurs du comté dans un deuxième référendum.

6. Revision

Le Bureau des commissaires peut créer de nouveaux gouvernements locaux après consultation avec les intéressés, et reviser les limites des districts électoraux. Les gouvernements locaux actuels ne peuvent être abolis sans référendum.

7. Evaluation

Le gouvernement du Miami-métropolitain compte plusieurs réalisations à son actif: code de circulation uniforme, plan régional, intégration des lignes d'autobus, code uniforme de construction, établissement de voies rapides, construction d'un nouveau port de mer administré par une autorité spéciale.

Son existence par contre, est constamment remise en question. En 1958, un projet d'amendement qui lui enlevait pratiquement tous ses pouvoirs fut défait de justesse par référendum. Durant la première année de son existence, 155 poursuites judiciaires furent intentées contre

le Bureau des commissaires. En 1961, un autre amendement fut proposé, et défait, qui proposait de réduire le gouvernement métropolitain à une commission de cinq hommes qui n'aurait eu juridiction que sur les territoires non-organisés.

En plus d'être un demi-échec sur le plan politique, ce type de gouvernement comporte de graves inconvénients d'un point de vue purement technique:

- on ne garantit pas aux villes une consultation adéquate avant d'agir sur leur territoire, et l'absence d'un chef d'exécutif, qui aurait pu exercer un leadership fort, n'améliore pas les choses;

- une des conséquences du fait que les villes peuvent agir dans les mêmes domaines que le gouvernement métropolitain est la duplication des services[1]; seulement neuf villes sur vingt-sept ont abandonné leurs services locaux, d'où un accroissement peu justifiable des budgets et des taxes.

---

[1] Surtout en matière de travaux publics, police, incendie, bien-être, circulation, transports en commun.

- 10 -

TORONTO

1. Identification

- Date de la création: janvier 1954, à la suite d'un projet de loi[1] voté au parlement de l'Ontario en avril 1953.

- Superficie: 240 milles carrés

- Population: 936,000 en 1945; 1,174,000 en 1953, lors de la création; plus d'un million et demie en 1960.

- Type d'organisation: fédération, avec séparation des pouvoirs entre le gouvernement métropolitain et les gouvernements locaux; certaines fonctions relèvent uniquement de l'un ou de l'autre niveau, alors que pour d'autres, les corporations locales sont hiérarchiquement subordonnées au gouvernement métropolitain.

2. Structures

Le conseil se compose de 32 membres qui sont issus des conseils municipaux locaux de la fédération: 2 pour East York, 4 pour Etobicoke, 6 pour North York, 5 pour Scarborough, 3 pour York, et 12 pour Toronto.

---

1 Il s'agissait d'un bill public, comme le furent également les revisions ultérieures, par conséquent.

Il est à remarquer que les municipalités de banlieue totalisent 20 représentants, alors que la ville de Toronto n'en compte que 12. Le principe de l'égalité de représentation entre la ville et la banlieue, qui prévalait depuis la création de la fédération, fut abandonné en 1966, afin de permettre une représentation sur le conseil métropolitain qui soit davantage proportionnel à la population[1].

La loi prévoit que le maire de chaque municipalité est membre, ex-officio du conseil métropolitain. Pour compléter la représentation à laquelle elle a droit, chaque municipalité délègue un ou plusieurs membres de son bureau de contrôle (exécutif). Si c'est insuffisant, ou bien si la municipalité en question n'a pas de bureau de contrôle, le conseil délègue un nombre suffisant d'échevins pour compléter la représentation. Dans le cas des membres du bureau de contrôle ou de l'échevinage, le conseil municipal doit commencer par déléguer les contrôleurs et les échevins qui ont reçu le plus grand nombre de votes aux dernières élections locales.

Le quorum, pour les réunions du conseil, est de 11 membres sur 32. La durée des mandats est de 3 ans, et les élections, au niveau des municipalités, ont toutes lieu le même jour.

---

1 Alors qu'en 1953, la population de la banlieue était à peu près égale à celle de la ville de Toronto, l'équilibre n'existait plus en 1966, par suite de l'évolution démographique.

Le conseil nomme un président, parmi ses membres ou à l'extérieur du conseil. La fonction la plus importante du président est celle de chef de l'exécutif.

Les rapports entre l'exécutif et le conseil sont calqués sur le modèle du parlementarisme britannique (députés, cabinet, commissions de la Chambre, départements de l'administration, législation déléguée).

Assez curieusement, la loi de 1953 ne prévoit rien sur les structures ni sur les pouvoirs de l'exécutif. Celui-ci se constitua d'abord sans existence légale, sur une simple résolution du conseil, roda ses mécanismes durant quelques années, et fut institutionnalisé en 1958 au cours d'une revision de la charte du Toronto métropolitain.

Le conseil métropolitain nomme un comité exécutif de 5 membres, responsable (avec le président qui en est membre) de l'administration des services auxiliaires et du personnel, et de l'exécution des décisions du conseil dont il est en quelque sorte le cabinet (élaboration et contrôle d'exécution des politiques). Il exerce les pouvoirs que le conseil lui délègue par règlement, ce dernier pouvant toutefois annuler une décision de l'exécutif par une majorité des 2/3 des votes.

Le conseil nomme en outre parmi ses membres, 4 comités permanents, qui surveillent le fonctionnement des 4 départements de l'ad-

ministration: habitation et bien-être, travaux publics, circulation et routes, entretien et planification des parcs.

Les commissions et les autorités spéciales telles que la commission de police, la commission des permis, de la planification, des transports, l'agence d'habitation (le président est membre des deux premiers organismes), sont responsables directement devant le conseil métropolitain. La commission scolaire métropolitaine constitue la seule autorité indépendante de la fédération.

3. Le financement

Le gouvernement métropolitain possède deux sources de financement importantes; la taxation et l'emprunt. Il retire aussi quelques revenus de services tels que les transports, par exemple.

Pour la taxation, le gouvernement métropolitain réclame chaque année aux municipalités membres un montant, fixé par le conseil, qui est proportionnel avec la valeur d'évaluation. Le rôle d'évaluation est uniforme, et les municipalités locales sont les seules autorisées à percevoir les taxes. Si une municipalité néglige de payer ses taxes au gouvernement métropolitain, cela constitue pour elle une dette qui porte intérêt.

Le gouvernement métropolitain est seul autorisé à contracter des emprunts, qu'ils soient pour des fins locales ou métropolitaines. Lorsqu'il s'agit d'emprunts pour des fins locales, le gouvernement re-prête le montant de l'emprunt aux municipalités. Les emprunts pour des fins métropolitaines sont remboursés au moyen d'une taxe uniforme; celles à caractère local, par les municipalités concernées seulement.

4. Le partage des pouvoirs

En plus des fonctions qui sont exclusivement locales ou métropolitaines, il y a aussi, mais plus rarement, des fonctions concurrentes, où les municipalités et le gouvernement métropolitain ont exactement les mêmes pouvoirs.

On rencontre en outre un certain nombre de fonctions, qu'on pourrait appeler fonctions hiérarchisées; pour ces dernières, le gouvernement métropolitain a la tâche de fournir les équipements métropolitains (tels que définis par lui) et de fournir aux municipalités des normes minima pour les services locaux; le partage des responsabilités est ici de telle sorte que la concurrence entre les deux niveaux de gouvernement, et le double emploi des ressources qui s'ensuivrait, n'est pas possible. Ces différentes fonctions sont précisées dans le tableau ci-dessous.

	fonctions locales	fonctions métropolitaines	fonctions concurrentes	fonctions hiérarchisées
financement	perception des taxes	taux de taxe uniforme pour fins métropolitaines évaluation emprunts		budget annuel
services	collecte des ordures incendies zonage	destruction des ordures police permis justice (cours et prisons) transports en commun* circulation (contrôle et réglementation) pollution de l'air librairies santé et bien-être	mesures d'urgence en cas de sinistre logement	planification aqueducs égouts parcs routes

* administré par une commission des transports, responsable devant le conseil métropolitain.

Ce tableau semble indiquer que les gouvernements locaux ont très peu d'importance. Or, il n'en est rien; dans les fonctions concurrentes et hiérarchisées, ils conservent encore une part importante. De plus, pour quelques fonctions à caractère exclusivement métropolitain, telles que les sanatoriums ou la destruction des ordures ménagères, le conseil métropolitain peut soit déléguer ses pouvoirs aux municipalités, soit acheter leurs services.

La signification financière de ce partage des responsabilités apparaît toutefois comme étant de plus en plus centralisatrice; à cause de la part de plus en plus grande jouée par le gouvernement métropolitain dans l'exercice des fonctions hiérarchisées, aucune municipalité de la fédération, depuis 1959, ne conserve davantage en taxes qu'elle ne donne au gouvernement métropolitain.

On aura remarqué que l'éducation n'est pas mentionnée dans le tableau. En principe, cette fonction revient à une autorité indépendante, la Commission scolaire du Toronto métropolitain, mais la construction et le financement sont des responsabilités partagées entre cette commission, les municipalités, le gouvernement métropolitain, et la Commission municipale de l'Ontario.

Les responsabilités du gouvernement de l'Ontario à l'égard de la fédération sont assez réduites. Certaines fonctions à carac-

tères politiques sont de son ressort, en particulier la revision de l'organisme et de son territoire (aire et nombre de municipalités); chaque année, la législature de l'Ontario revise la charte du Toronto métropolitain, par bill public.

En outre, le ministre de la planification doit approuver les parties du plan directeur qui concernent des territoires adjacents de Toronto[1].

5. Limitation de l'exercice du pouvoir

La participation des citoyens, comme moyen de limitation de l'exercice du pouvoir, est fort limitée; elle se résume en la possibilité d'élire un conseil municipal une fois tous les trois ans, et aux recours aux tribunaux civils tels que prévus par la loi. La charte du Toronto métropolitain prévoit en outre des mécanismes spéciaux d'appel, notamment pour le plan directeur, qui se font généralement auprès du conseil métropolitain en première instance, puis auprès de la Commission municipale de l'Ontario.

En outre, lorsqu'un règlement municipal de zonage va à l'encontre d'un plan directeur métropolitain, le gouvernement métropoli-

---

1 Cette solution pourrait s'appliquer à Québec, avec quelques modifications, si l'on pense aussi à planifier toute la région administrative, de façon à pouvoir réaliser un plan unique pour la région et sa capitale.

tain en appelle à la Commission municipale de l'Ontario qui a l'autorité ultime sur tous les plans et zonages locaux.

6. Procédure d'implantation

Le Toronto métropolitain fut conçu comme un compromis politique, surtout en ce qui touche la répartition des pouvoirs et la représentation des municipalités, et non pas comme la réponse définitive aux problèmes de la zone métropolitaine de Toronto.

Le tout commença en 1947, alors que la municipalité de Mimico soumit un plan de fédération qui fut rejeté par la Commission municipale de l'Ontario. En 1950, alors que la situation financière de certaines municipalités allaient de mal en pis, et que l'état des services municipaux était déplorable, Toronto soumit un projet de fusion pour les treize municipalités de la zone métropolitaine. Le projet fut fortement contesté par les douze autres municipalités et fut finalement rejeté par la Commission municipale de l'Ontario. Celle-ci proposa alors au parlement provincial un plan de fédération qui fut approuvé en avril 1953.

La loi créant la municipalité du Toronto métropolitain ne devait toutefois pas entrer en vigueur avant janvier 1954, afin de permettre aux municipalités d'évaluer le coût du transfert des pouvoirs et de mettre sur pied les mécanismes nécessaires.

Il est prévu que pour les équipements qui tombent sous la juridiction du gouvernement métropolitain, les municipalités ne reçoivent pas de compensation, mais la fédération devient responsable des dettes.

Au cours de la revision de 1956, qui transférait les pouvoirs de police au niveau métropolitain, la loi prévoyait que les services ainsi que les salaires du personnel, devaient être uniformes et nulle part ailleurs inférieurs à ce qu'ils étaient auparavant, ce qui amena une hausse du coût des services ainsi qu'une amélioration de la qualité.

7. Revision de la formule

La revision de la charte du Toronto métropolitain est du ressort exclusif de la législature provinciale.

Voici la liste des principaux amendements apportés à la constitution du gouvernement métropolitain:

Revision de 1958:

L'existence et le fonctionnement d'un exécutif est prévu dans la charte.

Revision de 1956:

La police et la plupart des permis deviennent métropolitains.

Revision de 1962:

- Quand il y a fusion, soit le conseil, soit le lieutenant-gouverneur en conseil, voit à ce que la nouvelle municipalité ait plusieurs représentants, de façon à conserver l'égalité de représentation entre le centre-ville et la banlieue.

- Le gouvernement métropolitain a la responsabilité exclusive du contrôle et de la réglementation de la circulation.

- Le gouvernement métropolitain peut, par règlement et avec le consentement des municipalités, décider de mesures d'urgence en cas de sinistre.

Revision de 1966:

- Les 13 municipalités sont fusionnées en 6 nouvelles.

- La durée des mandats, aux 2 niveaux, est portée de 2 à 3 ans.

- Le nombre de représentants des banlieues n'est plus égal à celui des représentants de Toronto:

	East York:	2
	Etobicoke:	4
	North York:	6
	Scarborough:	5
	York:	3
		20
	+ Toronto:	12
		32

- Quorum: 11 conseillers

- La destruction des ordures ménagères devient une responsabilité strictement métropolitaine, mais le gouvernement métropolitain peut déléguer ses pouvoirs à une municipalité.

- Les 13 commissions scolaires locales sont fusionnées en 6 nouvelles.

- Les librairies deviennent une fonction métropolitaine, de même que le bien-être et la santé publique.

8. Evaluation

a) Sur les structures:

- Le public et les administrateurs sont convaincus du principe de la fédération[1]; malgré les tensions qui ont accompagné la création de la fédération, malgré que la formule n'a satisfait ni la ville centrale ni les villes de banlieue, la fédération a maintenant une existence assurée, tant à cause de la qualité du leadership qui a présidé à ses premières années[2], qu'à cause du mode de représentation[3] qui, contrairement à Winnipeg, fit que les maires locaux durent se sentir responsables du fonctionnement de la fédération,

---

1 Bien qu'il soit souvent question de fusion totale.

2 M. Gardiner fut, dit-on, un président très fort et incontesté.

3 La création de l'organisme aurait été politiquement impensable sans la représentation des élus locaux, au début; ce mode de représentation, toutefois, aurait pu n'être que provisoire.

au moins à cause du prestige dévolu à leur nouvelle fonction.

Le programme prioritaire de construction d'équipements collectifs, qui donna lieu à des réalisations spectaculaires et rapides, contribua beaucoup également à convaincre la population de l'efficacité du gouvernement métropolitain.

- Malgré les conflits latents entre les municipalités membres, la plupart des décisions que le Conseil métropolitain a prises furent unanimes.

- Le mode de représentation constitua cependant un danger pour la cohésion de la fédération. Le fait que la représentation était municipale (et non universelle) et que les conseillers étaient des maires, fit que:

a) le nouveau gouvernement ressemble plus à une assemblée d'Etats souverains; les délibérations deviennent souvent des séances de négociations où les représentants locaux attachent plus d'importance à leur municipalité d'origine qu'aux besoins de la société métropolitaine;

b) les représentants des petites municipalités, bénéficiaires d'un système de représentation peu justifiable, adoptent le plus souvent une attitude défensive;

c) les représentants des grandes municipalités, se considérant comme victimes d'une injustice, défendent leurs intérêts locaux avec agressivité.

- Ce mode de représentation, joint à un mauvais découpage du territoire, qui est une des causes des disparités entre les municipalités, et à un partage des pouvoirs non-scientifique, a souvent freiné, ou même empêché la prise de décisions dans le domaines des fonction hiérarchisées:

a) les municipalités tiennent tellement à leur autonomie qu'elles se sont souvent opposées à ce que le gouvernement métropolitain accroisse sa contribution financière dans des projets conjoints;

b) les municipalités moins riches refusent les nouveaux projets parce que leur participation va accroître leurs difficultés financières;

c) pour éviter la controverse, le gouvernement métropolitain s'est attaqué à des problèmes urgents mais a négligé la planification (on n'a jamais adopté de plan), le logement, l'éducation, l'information de la population.

b) Sur le partage des pouvoirs:

Le partage des pouvoirs, même s'il est parfois assez radical, n'est que le fruit d'un compromis politique et n'a rien de scientifique.

Les spécialistes des questions métropolitaines ne lui trouvent qu'un avantage, c'est qu'il est clair; la Commission municipale n'a pas eu à arbitrer un seul conflit de juridiction (pas avant 1958, en tout cas).

Le partage des pouvoirs[1], non seulement peut causer des problèmes de coordination (la planification est métropolitaine et le zonage est local), mais a pour principal défaut de laisser subsister de graves disparités, qui vont toujours croissant, entre les municipalités. Ces disparités, qui auraient vraisemblablement été plus marquées sans le gouvernement métropolitain cependant, et qui sont dues également à une mauvaise répartition du territoire municipal, se manifestent de quatre façons:

a) la croissance de la dette, par rapport à la valeur d'évaluation, n'est pas la même d'une municipalité à l'autre, par suite de la croissance urbaine;

---

1 La revision de 1966 est encore trop récente pour permettre une nouvelle évaluation.

b) à cause de l'importance attachée à l'autonomie locale, la qualité des services locaux est très variable;

c) les taux locaux de taxation diffèrent d'une municipalité à l'autre dans une proportion qui atteint 18% en 1963, alors que l'écart le plus grand en 1954 n'était que de 11.5%;

d) la valeur d'évaluation n'est pas la même d'une municipalité à l'autre; en 1963, la municipalité qui avait le taux de taxe le plus bas (Leaside) était en même temps celle qui percevait le plus haut revenu per capita; la distribution inégale de la population ainsi que des ressources industrielles et commerciales, fait qu'il y a des municipalités riches et des municipalités pauvres; la population de ces dernières croît plus vite que leur valeur d'évaluation.

c) <u>Sur la rentabilité de l'organisme</u>:

La centralisation des pouvoirs d'emprunt a énormément facilité le financement des investissements:

- les débentures de la fédération sont très haut cotées sur les marchés canadien et américain;

- le taux de croissance de la valeur d'évaluation, qui conditionne étroitement les programmes d'emprunt, s'est maintenu;

- en conséquence, pour la première année seulement, on a sauvé environ $21 millions et demie en intérêt (ce chiffre est contesté mais il donne un ordre de grandeur), et en 1962, environ $50 millions.

- 11 -

MOSCOU

1. Identification

Moscou est une fédération de 25 districts urbains[1], couvrant un territoire d'environ 128 milles carrés, pour une population qui s'évaluait à plus de six millions en 1968.

2. Structures

Les districts ne sont pas représentés comme tels dans la fédération, puisque les 1,400 députés du soviet[2] de Moscou sont élus au suffrage universel.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une élection à proprement parler mais d'un plébiscite portant sur une liste unique préparée par une commission électorale, après consultation auprès du parti communiste, des travailleurs dans les entreprises, et des citoyens en général. Le quotient électoral, aux deux niveaux, est de 3,000 électeurs, ce qui signifie par conséquent que le nombre de députés élus est variable. La durée des mandats, dans les districts et au soviet de Moscou, est de deux ans et les

---

1 10 auparavant, qu'il a fallu rediviser parce qu'ils étaient trop étendus et trop éloignés des citoyens.

2 Le soviet à n'importe quel niveau de gouvernement, en URSS, est l'organe législatif.

élections ont lieu le même jour aux deux niveaux. Au cours de son mandat, chaque député peut être démis de ses fonctions par une décision de la majorité de ses électeurs.

Le soviet se réunit quelques fois par année pour évaluer le travail de l'exécutif.

Les députés, comme au Québec d'ailleurs, jouent principalement un rôle d'animateur et de travailleur social. Leurs responsabilités administratives sont très réduites et se résument au travail en commission; étant donné leur nombre imposant, ce ne sont pas eux qui prennent les décisions importantes, mais leur exécutif.

3. L'exécutif

Tant dans les districts qu'à Moscou, les soviets élisent un comité exécutif, appelé praesidium, qui comprend 60 membres pour le soviet de Moscou, et 12 environ pour les soviets de districts.

La meilleure façon de caractériser les relations entre l'exécutif et le législatif est de décrire le soviet de Moscou comme étant un organisme de contrôle, par rapport au praesidium qui en est un de décision; ce dernier peut en effet prendre des décisions sans attendre l'approbation du soviet (tous les pouvoirs lui sont délégués), lequel ne peut que le critiquer dans son administration.

Il est à remarquer qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre un poste de fonctionnaire et un poste d'élu, ni entre une fonction au niveau du district et une fonction au niveau de Moscou; toutes les fonctions peuvent se cumuler. Etant donné que l'URSS est une société sans classe, l'idéologie marxiste n'admet pas qu'il existe des fonctions sociales incompatibles ou pouvant donner lieu à des conflits d'intérêt.

4. Financement

Les soviets de districts prélèvent des taxes sur le revenu et retirent les profits des industries et des services, pour subventionner le soviet de Moscou.

5. Le partage des pouvoirs

Il n'y a pas, en URSS, de partage de juridiction entre les différents gouvernements, à quelque niveau que ce soit. Le soviet de Moscou est responsable devant l'autorité supérieure à tous les niveaux de la pyramide que constitue l'Etat soviétique et il a la responsabilité de rendre effectives toutes les décisions ou politiques dont l'Etat lui confie l'exécution. Il n'y a donc pas de partage des pouvoirs comme tel, mais subordination hiérarchique et contrôle d'exécution.

Les 25 soviets de districts sont subordonnés à celui de Moscou de la même façon. Ils peuvent faire tout ce qui ne contredit pas

une décision prise à un échelon supérieur (ce qui nécessite une coordination très étroite entre tous les niveaux de gouvernement), et le soviet de Moscou peut émettre des directives à l'endroit des soviets de districts, lesquels peuvent en appeler au soviet de la région, de la république, ou de l'Union[1].

6. Participation des citoyens

Chaque soviet est responsable devant ses électeurs. Etant donné le système électoral, ce ne sont pas les élections qui constituent le principal moyen de contrôle sur les gouvernants.

Un citoyen, ou un groupe de citoyens, peuvent demander des explications, faire des suggestions, porter plainte, auprès d'un soviet, d'un journal, de leur agitateur local, de la cellule du parti, etc..., qui agissent de cette façon comme organes de contrôle. Les organismes concernés par les interventions des citoyens sont à toutes fins pratiques obligés de donner suite à leurs suggestions ou à leurs plaintes.

7. Evaluation

Les réalisations du plan de reconstruction, depuis la révolution, sont nombreuses: canalisation de la Volga, construction du pipe-

---

1 D'une façon générale, toute unité de décision en URSS peut en appeler d'une décision prise par une unité d'un échelon supérieur auprès d'une unité d'un niveau plus élevé.

line de Saratov qui transporte le gaz naturel sur un parcours de 525 milles, construction du métro... L'administration de Moscou fut pour beaucoup dans ces réalisations. Toutefois, on n'a pas encore réussi à enrayer la crise du logement.

Un des principaux avantages du système soviétique, pour l'administration locale, vient du fait que toute propriété étant publique, la rénovation urbaine ne coûte que la démolition des taudis et la construction d'habitations nouvelles, de sorte que la planification est plus efficace et moins coûteuse.

Un tel système est toutefois inapplicable au Québec car il présuppose un régime de propriété publique, avec des mécanismes de participation des citoyens axés sur l'existence d'un parti unique. La seule expérience qui pourrait se répéter chez nous consiste dans les liens de subordination qui rattachent les soviets de districts à celui de Moscou, et qui éliminent à toutes fins pratiques, les conflits de juridiction.

Si l'on veut confier à un gouvernement métropolitain certaines fonctions urbaines, dans le but d'éliminer les disparités entre les municipalités par exemple, il serait peut-être suffisant de transférer le pouvoir de décision au niveau métropolitain, tout en laissant la la responsabilité de l'exécution aux municipalités. Une telle subordi-

nation entre deux niveaux de gouvernement n'est d'ailleurs pas typique de Moscou. On la retrouve aussi dans des systèmes dits démocratiques, tels que la République fédérale d'Allemagne, par exemple, dont la Loi fondamentale prévoit que certaines décisions de la Diète fédérale doivent être exécutées par les gouvernements des Länder (provinces).

- 12 -

WINNIPEG

1. Identification

Winnipeg est une fédération de 16 municipalités, qui comprenait environ 400,000 h. en 1956. Les statistiques prévoient que la population sera d'environ 760,000 en 1981. La zone métropolitaine proprement dite est entourée d'une bande de territoire large d'environ cinq milles; les municipalités comprises dans cette bande doivent se conformer au plan directeur de développement de la fédération ainsi qu'au plan de zonage.

2. Structures

Le conseil métropolitain se compose de 10 conseillers, élus pour deux ans, par district électoral[1].

Les mécanismes électoraux furent définis de façon à éviter toute confusion possible entre les élus locaux et régionaux. Les dix districts électoraux sont égaux en population et comprennent chacune une partie de la ville centrale (Winnipeg) et au moins deux autres territoi-

---

1 Les élections au niveau local, à tous les quatre ans, ont lieu le même jour que celles du conseil métropolitain.

res municipaux, en tout ou en partie. Dans cinq de ces districts électoraux, la majorité des électeurs doit venir de la ville centrale, et dans les cinq autres, la majorité doit appartenir aux autres municipalités.

Aucun membre du conseil métropolitain ne peut être membre d'un conseil local (si le cas se produit, il a un an pour démissionner), ni fonctionnaire d'une municipalité ou de la fédération. Les districts électoraux sont revisés à tous les dix ans.

Le conseil décide de la date et de la fréquence des réunions et fait son propre règlement. Le quorum est de sept conseillers.

Le conseil élit au début de son mandat, un "chairman"[1] et un président. Le "chairman" élu peut être celui d'un conseil précédent; dans ce cas, le conseil comprend onze membres.

3. L'exécutif

Le conseil nomme un directeur exécutif (gérant), les directeurs de département, un secrétaire, un trésorier, et tous les autres fonctionnaires de la corporation.

---

[1] Si le conseil ne parvient pas à s'entendre, le "chairman" est nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil.

Cette administration est dirigée par les différents comités du conseil chargés de l'exécution des règlements ainsi que par le "chairman".

Ce dernier, à titre de chef de l'exécutif, possède des pouvoirs importants en matière financière; il peut notamment opposer son veto à toute mesure impliquant une dépense accrue pour la corporation, dans les 48 heures qui suivent l'adoption d'une telle mesure. Ce veto peut être renversé par un vote à majorité simple du conseil.

4. Financement

La corporation peut émettre des obligations ou emprunter pour ses fins propres, sans référendum[1], et elle est seule responsable de ses dettes. Contrairement au Toronto-métropolitain, la corporation n'a pas le pouvoir d'emprunter à la place des municipalités.

Pour le service de la dette, ainsi que pour les dépenses courantes, la corporation peut soit taxer les municipalités, soit décider d'un nouveau partage de la taxe de vente, ou les deux à la fois.

Dans le cas des taxes imposées aux municipalités, si seulement une partie de l'une d'elles se trouve comprise dans la zone métro-

---

1 Le trésor provincial peut agir comme agent de la corporation, pour les débentures, du moment qu'il les garantit.

politaine, seulement les propriétés situées sur ce territoire peuvent être taxées.

La corporation prépare un rôle uniforme d'évaluation et de taxation. Ce sont les municipalités membres qui perçoivent les taxes.

La corporation bénéficie également de revenus directs: taxe d'eau, transports en commun, destruction des ordures, etc...

Pour assurer le service de la dette, la corporation doit chaque année déposer dans un fonds de réserve, un montant proportionnel à la valeur et à la durée de la dette. Ce fonds de réserve est alors investi dans des placements qui procurent des revenus supplémentaires à la corporation. En attendant la rentrée des taxes prélevées sur les municipalités pour les dépenses courantes, la corporation peut aussi contracter des emprunts à court terme.

5. Le partage des pouvoirs

La loi créant le Winnipeg-métropolitain a défini une série de pouvoirs qui sont le propre du gouvernement métropolitain. Les autres pouvoirs, dits résiduaires, appartiennent aux municipalités. Plusieurs pouvoirs, en matière financière, sont exercés concurremment par les deux niveaux de gouvernement. De plus, les plans locaux d'aqueducs et d'égouts doivent être approuvés par le gouvernement métropolitain. Le tableau ci-dessous donne le détail du partage des pouvoirs:

	fonction métropolitaine	fonction locale	fonction concurrente	fonction hiérarchisée
financement	rôle d'évaluation	perception des taxes	emprunts taux de taxation	
services	plan directeur plan de zonage les routes principales et les ponts transports en commun aqueducs et égouts métropolitains épuration des eaux parcs et récréation destruction des ordures défense civile prévention des inondations protection des canaux de rivière moustiques et plantes vénéneuses	(pouvoirs résiduaires)		plans locaux d'aqueducs et d'égouts

6. Participation des citoyens

Divers mécanismes assurant à la fois la protection des citoyens contre des injustices éventuelles et leur participation aux décisions qui les concernent sont prévus dans la charte du Winnipeg-métropolitain:

- les réunions du conseil et de ses comités sont publiques;
- lorsqu'un emprunt dépasse le demi-million, la commission municipale convoque les citoyens à une assemblée publique, au préalable;
- les citoyens qui se sentent lésés par le rôle d'évaluation peuvent en appeler auprès d'un bureau de revision ou devant des tribunaux civils;
- chaque individu qui en fait la demande doit pouvoir donner son avis sur le plan directeur devant un comité du conseil;
- tout citoyen qui se sent lésé par un règlement d'urbanisme peut réclamer une compensation monétaire au gouvernement métropolitain;
- si la compensation offerte ne le satisfait pas, il doit en appeler auprès du conseil puis, s'il y a lieu, auprès de la commission municipale; dans ce dernier cas, la commission

détermine le montant de la compensation, sans autre possibilité d'appel.

7. Intervention d'organismes judiciaires

- La commission municipale du Manitoba valide le rôle d'évaluation de la corporation et approuve les emprunts;
- un conseiller qui vote pour un emprunt non-légal est démis de ses fonctions pour quatre ans;
- il est passible de réclamations devant les tribunaux.

8. Implantation et revision de l'organisme

Le Winnipeg-métropolitain fut créé en 1960 à la suite du rapport d'une commission royale d'enquête. Le premier président de la fédération fut nommé par le gouvernement provincial. Le premier conseil reçoit un mandat de quatre, et non pas de deux ans comme pour les conseils ultérieurs. Le délai prévu pour son entrée en fonction était d'un an, à partir du moment où la loi fut sanctionnée par le lieutenant-gouverneur. Durant ce délai, la corporation fut administrée par le "chairman", grâce à des prêts gouvernementaux.

Comme toute loi de la législature du Manitoba, la charte du Winnipeg-métropolitain peut être revisée par le parlement, sauf en ce

qui concerne les zones électorales, qui doivent être remaniées par arrêté-en-conseil, sur recommandation de la commission électorale de la fédération[1], tous les dix ans.

---

1 Au Québec, un organisme de ce genre pourrait avoir pour fonction d'étudier l'organisation du territoire et de proposer les changements qui s'imposent: plans de fusion, annexion, revision des districts électoraux, aggrandissement du territoire de la fédération... à moins que ce ne soit la fonction d'un service régional d'urbanisme.

STOCKHOLM

1. Identification

Stockholm est une ville unique qui comprend environ 1,280,000 h. aujourd'hui et qui en comptera près de deux millions en l'an 2000. Cette ville s'est agrandie progressivement, depuis plusieurs années, en annexant les territoires avoisinants.

2. Structures

Le conseil se compose de 100 membres, élus pour quatre ans, par district électoral. Il se réunit une fois par mois.

3. Exécutif

Les relations entre l'exécutif et le conseil sont assez incohérentes et ne ressemblent nullement à ce qu'on retrouve ailleurs, dans d'autres pays.

Cet exécutif se compose de trois groupes d'organismes:

- Un comité de 12 échevins, élus par le conseil parmi ses membres, qui préparent les travaux du conseil et surveillent l'administration municipale.

Ce comité est en quelque sorte le cabinet du conseil; il en prépare les politiques, lesquelles sont généralement acceptées.

- Un groupe de 8 directeurs, élus par le conseil, qui peuvent être conseillers mais ne peuvent faire partie du comité des échevins. Chacun d'eux est responsable d'un département de l'administration. La durée de leur mandat est de 4 ans, comme pour le conseil, aux réunions duquel ils participent, de même qu'à celles du comité des échevins.

- Les comités administratifs (il y en a un au moins par département de l'administration) prennent des décisions considérées comme plus importantes. Il y a, par exemple, le comité de la loi des pauvres, le comité du bien-être de l'enfance...

- Les membres des comités administratifs peuvent être des conseillers, mais la plupart du temps ils sont de simples citoyens.

Le seul contrôle exercé sur eux par le conseil consiste dans l'approbation du budget et le renvoie après l'expiration du mandat.

4. Le financement

La ville de Stockholm peut imposer toutes sortes de taxes, sans aucun contrôle étatique.

5. Les pouvoirs

D'une façon générale, Stockholm possède tous les pouvoirs d'une municipalité ordinaire. Il y a cependant trois exceptions à cette règle:

1) Stockholm possède des pouvoirs extra-territoriaux pour l'acquisition des terrains de réserve en vue de la construction de logements (mesure qui fut adoptée en vue de lutter contre la spéculation). Elle possède également le droit de construire dans d'autres communes, moyennant le consentement de ces dernières.

2) Une autorité indépendante régit la circulation dans Stockholm et la région avoisinante (métro, chemins de fer, etc...)

3) Pour certaines fonctions, la ville de Stockholm est responsable de l'application de lois nationales. Ces lois définissent des normes minima que les municipalités doivent observer, au sujet par exemple des écoles primaires, de la police, des hôpitaux, etc...

6. La participation des citoyens

Les mécanismes qui permettent la participation des citoyens sont les mêmes pour Stockholm que pour les autres villes suédoises:

1) Un citoyen peut présenter une proposition à un membre du comité administratif ou à un comité qui reprendra la proposition à son compte.

2) L'information est donnée aux citoyens par l'intermédiaire des partis, des syndicats, de la presse.

3) Les réunions du conseil sont publiques et chacun a droit d'accès aux documents officiels.

4) La ville est divisée en districts administratifs pour les services directs (ex: sécurité sociale), ce qui rend leur accès plus facile aux citoyens.

5) On a proposé de nommer un ombudsman qui agirait au niveau des municipalités suédoises. Le parlement suédois n'a pas adopté cette mesure.

Les deux premiers mécanismes de participation suggéreraient, pour les municipalités du Québec, la création d'un conseil

consultatif, comité de citoyens ou conseil économique et social, qui aurait pour fonction de recevoir les propositions des citoyens et d'assurer la diffusion de l'information sur la politique municipale.

Quant à la cinquième fonction, elle serait également applicable à un gouvernement métropolitain, si on élargit la juridiction de l'ombudsman du Québec.

7. Restructuration municipale

La réforme municipale commencée en 1961 fut sans contredit pour beaucoup dans l'amélioration de la situation de Stockholm.

Sans entrer dans les détails, nous mentionnerons ici seulement les principales étapes de cette réforme, qui serait sans doute applicable aux grandes agglomérations du Québec, en en modifiant quelques éléments, si l'on veut réaliser un plan de restructuration sur ce territoire.

En 1952, on effectua, à l'échelle nationale, un plan de fusion afin d'éliminer toutes les communes de moins de 3,000 habitants (selon le concept des zones homogènes rurales et urbaines). La loi qui adopta ce plan prévoyait en même temps une échéance pour son exécution.

Vu que les fusions ne se firent qu'entre communes rurales ou entre communes urbaines, le résultat fut que les premières ne firent que s'affaiblir alors que les secondes amélioraient leur situation.

En 1961, une commission parlementaire recommande que les communes soient regroupées en des unités d'au moins 8,000 h. et que le regroupement s'effectue non pas par zones homogènes mais en fonction des centres de service.

En 1962, le parlement suédois adopte ces principes par une loi qui stipule qu'il doit y avoir, tôt ou tard, 282 communes, sans plus de précision.

Un plan de fusion est alors arrêté par le gouvernement, qui recommande aux 282 groupes de communes qu'il définit de créer des comités inter-communaux chargés de discuter des possibilités de coopération inter-communale. Les communes sont libres de déterminer le moment de la fusion, laquelle ne peut avoir lieu qu'après des études préalables effectuées par les communes concernées.

L'union des communes suédoises fut à l'origine de cette réforme dans laquelle elle joua un rôle de catalyseur, en fournissant des conseils techniques aux comités inter-communaux, en diffusant de l'information et en justifiant la réforme.

Les résultats de cette opération furent assez spectaculaires. En 1961, il y avait en Suède 1029 communes dont 250 qui s'opposèrent au plan. En 1967, 900 communes restaient, dont 300 environ, représentant 80 groupes de communes, sont présentement engagées dans des procédures de fusion. On prévoit que l'objectif de 282 communes sera atteint en 1971.

De plus, on prévoit qu'un grand conseil général pour la région métropolitaine de Stockholm entrera en fonction en 1971.

Cet organisme sera élu au suffrage universel et pourra lever des impôts pour ses fins propres. Les communes conserveront leurs pouvoirs actuels en ce qui concerne l'assurance sociale, le soin des enfants et de la jeunesse, les loisirs, la culture, l'entretien des parcs et des rues, les plans locaux. Ce projet est à l'étude depuis 1966.

- 14 -

TOKIO

1. Identification

Tokio est une fédération qui possède en même temps un statut de préfecture. Cette fédération fut créée en 1943, pour une aire urbaine de près de sept km^2 et demie comprenant 60 cités, 85 villes, 20 villages, ainsi que les 23 quartiers de l'ancienne ville de Tokio qui fut abolie par la même occasion; la justification de cette abolition de la ville centrale et de la transformation des 23 quartiers qui la composaient en autant d'unités locales nouvelles se trouve à la fois dans une tradition historique qui faisait du quartier une institution impériale importante que de la densité de la population qui nécessitait une plus grande décentralisation.

La population de la fédération, qui atteignait presque 20 millions en 1960, se caractérise par une croissance démographique très rapide dont la plus grande partie (68%) est due à des phénomènes de migration.

2. Structures

La fédération se divise en 32 districts électoraux[1], qui élisent chacun, au suffrage universel, un nombre de conseillers propor-

---

1 Qui ne correspondent pas avec les frontières des 188 gouvernements locaux.

tionnel au chiffre de leur électorat. Ceci donne une assemblée métropolitaine de 120 membres. Le gouverneur, qui n'est pas membre de ce conseil et qui joue le rôle de chef de l'exécutif, est élu au suffrage universel, à travers toute la zone. La durée des mandats est de 4 ans, pour le gouverneur et pour l'assemblée.

L'assemblée élit, parmi ses membres, un président et un vice-président. Elle se réunit quatre fois par année en session ordinaire convoquée par le gouverneur. Elle peut aussi être convoquée en session extraordinaire si plus du quart du quorum le demande.

Le travail de la session se fait surtout en comités. Il y a 16 comités permanents, correspondant aux 16 départements de l'administration qu'ils sont chargés de surveiller, en plus d'examiner les projets de règlement et les pétitions.

Les relations entre l'assemblée et l'exécutif ne vont pas sans faire penser au régime politique américain où les organes législatifs et exécutif ont chacun leurs pouvoirs propres, mais se contrôlent l'un et l'autre.

Le gouverneur, en effet, n'est pas seulement responsable de l'exécution des décisions de l'assemblée, mais il agit aussi comme préfet en remplissant les fonctions qui lui sont déléguées par le gouvernement central, et sur lesquels l'assemblée n'a pas à se prononcer.

Comme chef de l'exécutif et comme fonctionnaire du gouvernement central, il exerce un leadership très fort. Mais il appartient à l'assemblée de faire les règlements ou de les amender, de voter le budget (revenu et dépenses), d'approuver les exercices financiers et l'embauche de personnel. Elle a en outre droit d'accès à tous les documents de l'administration.

3. Le financement

Les principales sources de revenu de la fédération sont, suivant leur ordre d'importance:

1. les taxes métropolitaines;

2. les revenus d'entreprise et de propriété, les contributions des municipalités, les droits sur certains services;

3. les prêts du gouvernement central et l'emprunt.

4. Le partage des pouvoirs

La centralisation, qui est très poussée, fut déterminée en fonction de quatre principes; doivent être centralisés:

1) la planification ou toute autre activité nécessitant une coordination;

2) toute activité nécessitant un degré d'expertise élevé ou;

3) nécessitant une uniformisation ou;

4) qui est administrée de façon coûteuse ou inefficace au niveau local.

Les municipalités n'administrent que les fonctions à caractère strictement local: les maternelles, écoles primaires et secondaires; les petits parcs et terrains de jeux; les librairies et centres communautaires; routes locales, éclairage, balayage et décoration des rues; les établissements municipaux de prêts, cliniques, commerces de détail, émissions de cartes d'identité, les toilettes publiques et le drainage.

Le conseil métropolitain qui, ces activités mises à part, exerce les fonctions d'une cité ordinaire, approuve les budgets locaux et autorise la levée des taxes locales par règlement. Il a tous pouvoirs d'enquêtes sur les administrations locales.

Certaines fonctions municipales, para-judiciaires pour la plupart, sont en outre exercées par des organismes indépendants:

- Commission scolaire
- Commission de la sécurité publique

- Commission des relations de travail
- Commission de l'expropriation
- Commission des pêcheries
- Commission du contrôle des pêcheries en eau douce
- Commission de la valeur d'évaluation
- Commission du personnel
- Auditeur

- 15 -

LONDRES

1. Identification

Londres est une fédération de trente-deux "boroughs", couvrant un territoire de 620 milles carrés[1], qui comprenait une population de plus de huit millions en 1966.

Avant la création de la fédération en juillet 1963, ce même territoire comprenait 90 "boroughs", et 6 gouvernements intermunicipaux.

2. Structures

Les conseillers sont élus directement une fois tous les trois ans, en même temps qu'ont lieu les élections locales. Chacune des 100 divisions électorales[2] élit un conseiller. Les conseillers élisent à leur tour 16 échevins.

Il n'y a pas d'exécutif intégré, et le conseil travaille surtout en commissions.

---

1 Le rayon moyen à partir du centre de Londres est de 16 milles. La population moyenne des "boroughs" est de 250,000 h., pour un minimum de 175,000 h. et un maximum de 375,000 h.

2 Par conséquent, il y a plus de divisions électorales que de boroughs.

3. Le financement

Il appartient aux boroughs d'établir un taux de taxation et de percevoir les taxes. A son tour, le conseil du Grand Londres réclame une contribution annuelle de chaque gouvernement local.

4. Le partage des pouvoirs

La plupart des fonctions sont soit exclusivement métropolitaines ou locales, ou partagées de façon très précise entre les deux niveaux de gouvernement. Plus rarement, les fonctions sont exercées par les deux niveaux en même temps, mais l'un, soit le local, soit le métropolitain, est hiérarchiquement subordonné à l'autre, dont il doit recevoir l'approbation ou suivre les directives (réglementation). Cette répartition des fonctions est illustrée dans le tableau de la page 93.

Ce tableau laisse voir que le gouvernement central exerce des pouvoirs de contrôle assez importants sur la fédération:

a) sur les "boroughs": il approuve les plans de développement domiciliaires extra-territoriaux;

b) sur le gouvernement métropolitain: il approuve le plan directeur métropolitain, les plans de développements domiciliaires extra-territoriaux, la réglementation des grandes artères.

fonction	champ d'activité	juridiction locale	juridiction métropolitaine	juridiction du gouvernement central
Planification	plan directeur	plan directeur local: doit se conformer au plan métropolitain	préparation du plan directeur métropolitain	approuve le plan directeur métropolitain
	statistiques sur les besoins en habitation			
	recherche		X	
	lotissement		X	
Développement	habitation	habitation locale + développements domiciliaires adjacents aux territoires locaux	développements domiciliaires adjacents au territoire métropolitain + habitation locale avec le consentement des boroughs	le ministre responsable approuve les plans de développements domiciliaires adjacents aux territoires municipaux ou métropolitains.
	parcs et espaces verts		X	
	réglementation du commerce	administre la loi des magasins	permis pour véhicules-moteurs + cinémas	
	approvisionnement		X	
Protection et bien-être	hygiène publique	inspection sanitaire des bâtiments		
		collecte des ordures	destruction des ordures	
		nettoyage des rues		
		vermines et épidémies		
		cimetières et fours crématoires		

fonction	champ d'activité	juridiction locale	juridiction métropolitaine	juridiction du gouvernement central
Protection et bien-être	protection publique	états civils	ambulances, incendies, drainage et prévention des innondations de la Tamise	le gouvernement central finance le service de police
	récréation	piscines et bains publics	arts, musées, librairies, théâtres	
	sécurité sociale et santé	personnes âgées, malades, malades mentaux, mères célibataires, orphelins, aveugles, handicapés, etc...		
	éducation	sauf pour les 12 "boroughs" du centre de Londres		
Communications	circulation	équipement stationnement panneaux de circulation, parcomètres, signaux lumineux, traverses pour piétons, métro, terrains de stationnement	réglementation équipement contrôle de la circulation, limites de vitesse, signaux lumineux et panneaux de circulation, traverses pour piétons, stationnement sur les grandes artères et terrains de stationnement	
Infrastructures	routes	routes locales	routes métropolitaines, pont de la Tamise, réglementation des grandes artères	construction et entretien des ponts Le ministre des transports approuve la réglementation sur les grandes artères
	égouts	égouts secondaires	égouts collecteurs et épuration	
	aqueducs	aqueducs locaux	approvisionnement d'eau	

Comme règle générale, le partage des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement fait que chacun d'eux possède une juridiction exclusive dans son domaine. Il y a trois exceptions à cette règle:

a) le gouvernement métropolitain doit demander l'approbation des "boroughs" pour réaliser des plans de développement domiciliaire sur leurs territoires;

b) les plans d'urbanisme locaux doivent être conformes au plan directeur métropolitain;

c) en matière de circulation, les deux niveaux de gouvernement ont exactement les mêmes pouvoirs pour construire ou installer des terrains de stationnement, des traverses de piétons, des signaux lumineux et des panneaux indicateurs de circulation.

De nombreux mécanismes de coopération inter-locale ou locale-métropolitaine ont été mis sur pied afin de permettre la coordination entre les différentes unités administratives. Parmi les principaux, on note notamment:

1) le comité des "boroughs" pour la formation des administrateurs locaux;

2) le consortium sur l'habitation, dont le rôle est d'accélérer la construction;

3) le comité des services d'administration, qui dispose d'un ordinateur (banque d'information et recherche opérationnelle);

4) divers groupes de travail assurent la coordination des services municipaux et la gestion du personnel;

5) il existe plusieurs ententes intermunicipales sur l'habitation et l'aide aux agences privées de service social;

6) un comité conjoint local-métropolitain étudie l'allocation des juridictions en matière de planification.

Quatre fonctions sont la responsabilité d'autorités indépendantes:

1) l'administration du service de police

2) l'éducation dans les 12 "boroughs" du centre de Londres

3) les transports en commun

4) les hôpitaux

5. Implantation

Le 29 juin 1957, le gouvernement britannique crée une commission royale d'enquête qui a pour mandat de définir, pour la région située à l'intérieur de la ceinture verte de Londres, la forme

de gouvernement la plus efficace et la plus accessible aux citoyens, et d'évaluer la situation actuelle en fonction de ces deux objectifs.

Afin d'assurer l'impartialité de la commission, il fut décidé qu'aucun de ses membres n'aurait eu d'expérience antérieure dans l'administration locale du territoire à l'étude, soit comme politicien, soit comme fonctionnaire. Les commissaires furent des directeurs de compagnie, des fonctionnaires du gouvernement central, des professeurs d'université, etc...

La commission demanda à tous ceux qui le désiraient de présenter des mémoires, et invita les universités à effectuer des recherches (qui lui furent très utiles par la suite). Elle effectua aussi des visites informelles auprès de 79 "boroughs".

La commission, dans son rapport final, proposa l'abolition des comtés, la réduction des boroughs de 90 à 52, et un projet de fédération à peu près semblable au projet qui fut finalement voté, avec quelques différences importantes, cependant:

1) L'éducation doit être la responsabilité du gouvernement métropolitain, pour la commission mais devint finalement la responsabilité exclusive des "boroughs", sauf pour les 12 localités du centre de Londres, dont le système d'éducation est aujourd'hui administré par un organisme spécial.

2) Le rapport ne précise pas que chaque "borough" doit contenir au moins 200,000 h., ce qui fut prévu dans le projet de loi définitif.

3) Le rapport inclut, dans le projet de fédération, 9 "boroughs" de plus qu'il n'y en aura dans le projet de loi, et un territoire de 845 milles carrés, et non pas de 620.

4) Le rapport n'indique pas que les "boroughs" doivent se conformer au plan directeur métropolitain.

La collecte et la destruction des ordures ménagères sont la responsabilité exclusive des "boroughs".

5) Pour le contrôle de la circulation, le texte de loi final ne donnera au ministre des transports que des pouvoirs de réserve.

En décembre 1961, le gouvernement dépose un livre blanc sur le rapport de la commission. Le texte de loi définitif est voté au parlement, après des débats orageux, et reçoit la sanction royale le 31 juillet 1963 (quelques temps après l'affaire Profumo).

Entre les premières élections, aux deux niveaux de gouvernement, en 1964, et le plein exercice des pouvoirs, le 1 avril 1965, une année de travaux préparatoires par les boroughs et le nouveau conseil métropolitain, fut prévue par la loi.

6. Critiques faites au projet de loi

Ceux qui furent le plus opposés à la création de la fédération furent non pas les "boroughs", mais les gouvernements de comtés, qui étaient condamnés à disparaître; le gouvernement britannique et la commission d'enquête furent assez habiles pour faire des boroughs (qui recevaient les pouvoirs des anciens comtés) les adversaires des comtés, ce qui les amena également à appuyer le projet de fédération.

D'une façon générale, le débat fut long et ardu, tant au parlement que dans la population. Les principales critiques portèrent:

a) Sur la commission:

- les commissaires n'étaient pas familiers avec les problèmes de Londres ni même suffisamment versés dans les problèmes municipaux en général;
- ils étaient des spécialistes de questions techniques et non des généralistes dont l'orientation aurait pu être plus sociale.

b) Sur le territoire couvert:

- il est trop petit (Camberwell et London School of Economics)
- il est trop étendu

c) Sur le partage des pouvoirs:

- le ministre du transport a trop de pouvoirs;

- les pouvoirs de planification du gouvernement métropolitain sont trop faibles; les "boroughs" font les plans locaux et le gouvernement métropolitain a besoin de l'approbation des "boroughs" ou du ministre de l'habitation pour ses plans de rénovation urbaine.

d) Sur les structures:

- ceux qui sont élus au Conseil métropolitain ne devraient pas être bénévoles.

- 16 -

SYDNEY

1. Identification

Sydney est un gouvernement de comté semblable à ceux que l'on trouve au Québec, sauf qu'il exerce sa juridiction sur toutes les agglomérations comprises sur son territoire. Il constitue sans doute la formule la plus inefficace qu'on ait trouvée pour résoudre les problèmes métropolitains, à un point tel qu'aujourd'hui, ce gouvernement n'existe plus que sur papier; il n'a même pas le mérite, comme la corporation du Montréal-métropolitain, d'amener les maires des municipalités à se rencontrer et à discuter de problèmes communs.

2. Structures

Les citoyens de Sydney élisent trois des membres du conseil de comté. Les autres municipalités sont constituées en trois collèges qui élisent chacun deux délégués, ce qui donne un conseil de neuf membres.

Ce conseil élit un président parmi ses membres, engage un gérant, un ingénieur en chef, et un secrétaire. Tous les autres fonctionnaires sont engagés par le gérant.

3. Partage des pouvoirs

Le conseil de comté ne peut exercer que les pouvoirs que les

gouvernements locaux lui accordent par délégation. Comme pour Moscou, les relations entre les deux niveaux de gouvernement consistent en des liens de subordination hiérarchique, mais cette fois-ci, ce sont les gouvernements locaux qui constituent le niveau supérieur.

Le conseil de comté avait autrefois reçu du gouvernement de l'Etat de Nouvelle-Galles-du-Sud, la responsabilité d'approvisionner la région métropolitaine en électricité. A cause de son inefficacité, l'Etat a dû lui enlever ce pouvoir et le confier à un organisme spécial.

LA MUNICIPALITE REGIONALE D'OTTAWA - CARLETON

1. Identification

La municipalité régionale d'Ottawa - Carleton a été mise en place le 15 juin 1968, et regroupe 16 municipalités.

2. Structures

Les pouvoirs de la corporation régionale sont exercés par le Conseil régional, qui comprend 31 membres, dont le président.

a) Composition

La représentation des municipalités membres, au conseil régional n'est toutefois pas égalitaire. C'est ainsi que l'on compte:

- 16 représentants d'Ottawa (le maire, 4 membres du conseil de contrôle, 11 échevins);
- alors que d'autres conseils municipaux ne délèguent qu'un ou deux représentants au conseil régional;
- et que dans certains cas, 2 ou même 3 conseils municipaux doivent se grouper pour désigner un seul représentant au conseil régional à eux 2 ou à eux 3.

Le président du Conseil régional est nommé par le Lieutenant-Gouverneur en conseil pour les 3 premières années (1968-1972).

A partir de 1973, c'est le Conseil régional qui élira son président pour 3 ans, soit parmi les membres du conseil soit à l'extérieur.

Le président, s'il est choisi parmi les membres d'un conseil municipal, doit se démettre de sa charge municipale.

Les autres membres du Conseil régional ne font partie de celui-ci que tant qu'ils remplissent la fonction municipale locale qui leur a permis d'être délégués au Conseil régional. La durée du mandat des conseillers municipaux est de 3 ans.

b) Organisation

Le quorum lors des réunions du Conseil régional est de 16 membres, qui doivent représenter au moins 6 municipalités.

A une majorité des 2/3 de tous ses membres, le Conseil régional peut prévoir la création d'un Comité exécutif qui comprend le président du Conseil régional qui agit comme président du Comité exécutif, et 4, 6 ou 8 membres dont moins de la moitié doit provenir de la ville d'Ottawa.

Le Conseil régional, peut d'autre part mettre sur pied des comités, permanents ou temporaires, et leur assigner toute tâche.

3. Financement

Les sources de financement de la corporation régionale proviennent essentiellement de l'impôt et des emprunts.

En ce qui concerne l'impôt, le Conseil régional prépare chaque année les prévisions de dépenses de la corporation régionale, et perçoit auprès des municipalités les sommes qui lui sont nécessaires. La contribution de chaque municipalité est fixée par le Conseil régional, et est proportionnelle à la valeur de l'évaluation. Cette contribution est considérée comme une taxe, et constitue une dette que les municipalités doivent à la corporation régionale; si une municipalité ne verse pas sa quote part aux conditions prévues par le règlement du Conseil régional, elle devra verser un intérêt, au montant de 0.5% pour chaque mois ou chaque fraction de mois de retard.

D'autre part, les municipalités de la région Ottawa - Carleton perdent le pouvoir d'émettre des emprunts obligataires. Seule la corporation régionale peut émettre des emprunts, soit pour ses fins propres, soit pour celles des municipalités membres. La Commission municipale de l'Ontario approuve les emprunts de la corporation régionale.

En outre, la corporation régionale tire également des ressources de subventions du gouvernement provincial et de redevances pour certains services qu'elle assume.

4. Partage des pouvoirs

- Evaluation

L'évaluation est sous la responsabilité de la corporation régionale; le Conseil régional nomme un commissaire à l'évaluation, tandis que les municipalités perdent le pouvoir d'employer des évaluateurs municipaux.

- Aqueducs

La corporation régionale possède seule la responsabilité de l'approvisionnement et de la distribution de l'eau dans la région. Les municipalités quant à elles perdent tout pouvoir en ce domaine.

- Egouts

La corporation régionale possède le pouvoir de réglementer, organiser, gérer les questions concernant les réseaux d'égouts, le traitement des déchets, le drainage.

Il faut cependant noter que les municipalités conservent des responsabilités locales en ce domaine, mais doivent se soumettre aux règlements et aux normes établis par le Conseil régional, et soumettre leurs projets à son approbation.

- Réseau routier régional

Le Conseil régional établit par règlement, approuvé par le Lieutenant-Gouverneur en conseil, un réseau routier régional; il adopte un plan de construction et d'entretien des routes, approuvé par le ministre des affaires municipales, et se charge des améliorations et réparations.

Toutefois les voies qui ne sont pas qualifiées de "régionales" restent sous la responsabilité des municipalités locales.

- Urbanisme

Le Conseil régional établit un plan directeur d'urbanisme pour toute la région, et le soumet à l'approbation du ministre des affaires municipales.

Tous les projets d'urbanisme antérieurs, pour les différentes zones de la région sont subordonnés au plan régional. Les plans locaux doivent se conformer au plan directeur.

- Services de bien-être et de santé

Le Conseil régional prend en charge l'aide aux indigents (hospitalisation ...), les hôpitaux, les maisons de retraite et de repos, protection de l'enfance... Pour toutes ces fonctions, les municipalités locales perdent toute autorité.

5. Limitation de l'exercice du pouvoir

La participation des citoyens est très limitée: elle s'exerce essentiellement par l'élection tous les trois ans des conseils municipaux et par recours devant les tribunaux civils tels qu'ils sont prévus par la loi.

6. Implantation

La corporation régionale d'Ottawa - Carleton est entrée en fonction le 15 juin 1968. Toutefois, la loi prévoit un certain nombre de mécanismes d'adaptation ou de mesures transitoires devant prendre place au cours de l'année 1968.

BIBLIOGRAPHIE

L'Association des villes suédoises et l'Association des communes suédoises: "Rapport national de la Suède", Conférence de l'Union internationale des villes et des pouvoirs locaux, Congrès de Stockholm, septembre 1967, documents colligés par Robert Robert, cahier no 3.

John C. BOLLENS et Henry SCHMANDT: The Metropolis, New York, Harper and Row, 1965.

J. L. BODIE: Report and Recommandations of Greater Winnipeg Investigating Commission, 1959.

Maurice BOURJOL: Les districts urbains, Paris, Berger - Levrault, 1963.

Arthur W. BROMAGE: Representation in Metropolitan Agencies, Institute of Public Administration, University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1962.

BURNS BROS and DENTON Ltd: Metropolitan Winnipeg: A New Municipal Credit, Toronto, 1962.

Commission consultative sur les relations intergouvernementales: Alternative Approaches to Governmental Reorganization in Metropolitan Areas, Washington D. C., juin 1962.

John G. GRUMM: Metropolitan Area Government: The Toronto Experience, University of Kansas Publications, Governmental Research Series no 19, Lawrence, Kansas, 1959.

H. Carl GOLDENBERG: Report of the Royal Commission on Metropolitan Toronto, juin 1965.

Alex INKELESS: Public Opinion in Soviet Russia: A Study in Mass Persuasion, Harvard University Press, 1962.

Dr A. F. LEEMANS: "La nouvelle structure de l'administration locale", conférence de l'IULA, Stockholm, 1967, cahier no 1, "Exposés divers".

Ingemar LUNDH: "Activities of the Association of Swedish Communes in connection with the current communal division reform in Sweden", Conférence de l'IULA, cahier no 1, "Exposés divers".

Hjalmar MEHR: allocution d'ouverture, conférence de l'IULA, cahier no 1, "Exposés divers".

Desmond PLUMMER: discours de présentation, groupe de travail sur les régions métropolitaines, conférence de l'IULA, cahier no 2.

Programme d'études et de stages sur les problèmes métropolitains à l'occasion du centenaire, rapport de la deuxième étape, sur la participation politique, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1967.

N. PRICHARD: "Reorganization of Local Government in Greater London", Metropolitan Wiewpoints, vol. I no 2, novembre 1966, Zimmerman, Albany.

Wiliam A. ROBSON: Great Cities of the World: Their Government, Politics and Planning, Londres, 1957.

- "Metropolitan Government: Problems and Solutions", Administration publique du Canada, mars 1966, vol IX no 1, p. 45-54, Presses universitaires de Toronto, Toronto.

- The World's Greatest Metropolis: Planning and Government in Greater London, Institute of Local Government, University of Pittsburg, 1963.

George S. SHORTT: Metropolitan Government in the Toronto Area: Four years of Operation, 1958, disponible à la bibliothèque des affaires municipales.

Sir E. D. SIMON et al: Moscow in the Making, Green and Co, London, 1937.

Frank SMALLWOOD: Greater London: The Politics of Metropolitan Reform, the Bobbs - Merill Company Inc., Indianapolis, 1965.

- Metro Toronto: A Decade Later, Bureau of Municipal Research, Toronto, 1963.

ANNEXE

SCHEMA D'ANALYSE POUR UNE ETUDE SUR
LES GOUVERNEMENTS METROPOLITAINS

I Identification

Nom de la zone	Date de création	Type d'organisation
(Milwaukee)		(fédération)
(Paris)		(préfecture)
(Montréal)		(coopération volontaire)

II Structures

Composition

n. de membres \ origine des membres	(citoyens)	(élus municipaux)	(fonctionnaires du gouvernement central)	Total
Total				

Organisation

Quorum	
Majorité	
Convocation des séances	(statutaires et spéciales)
Division des tâches: fonctions des membres	
Divisions des tâches: comités	

Nomination	Mode de nomination	(élection directe: propriétaires citoyens...) (élection indirecte) (nomination)
	Base géographique de la représentation	(pour tout le territoire) (par division électorale) (par municipalité)
	Base fonctionnelle de la représentation	(proportionnel à la population ou nombre de municipalités, à l'évaluation ...)
	Durée des mandats	(fixe, variable, à vie, pour 4 ans ...)

III Financement

Source	Taxes	(impôt foncier, sur le revenu, taxe de vente, droits aux usagers, taxes sur les véhicules)
	Contribution gouvernementale	(gouvernement central) (gouvernement local) (société publique)
	Emprunt	(à l'extérieur: marché des capitaux) - (à l'intérieur: caisse municipale de prêt)

	niveau de gouvernement / dé-penses	Local	Métropolitain	Central	Autre
Percepteur des taxes	Dépenses locales				
	Dépenses métropo-litaines				

IV Partage des pouvoirs

Identification de la fonction (1 à n)

Nom	
Type	(politique ou socio-économique)
Territoire couvert	(une municipalité de la zone, plusieurs, toutes, toutes les municipalités + territoires à l'extérieur de la zone)

Identification de la responsabilité

		Local	Métropolitain	Provincial	Central	Privé
phase de planification	Objectifs de la planification					
	financement des études					
phase de décision	Plans à exécuter					
	Coût de l'exécution					
phase d'exécution	Réalisation du plan					
	financement du plan					

V Limitation de l'exercice du pouvoir

	modalités	fonctions
participation des citoyens		

	modalités	fonctions
intervention d'organismes judiciaires		

VI Procédure d'implantation et de revision

Implantation	Structure	
	Financement	
	Partage des pouvoirs	
	Limitation du pouvoir	

Revision	Structure	
	Financement	
	Partage des pouvoirs	
	Limitation du pouvoir	

VII Variables socio-économiques

Population

	zone du gouv. métrop.	zone de la métro.
absolue		
relative à la population totale du pays		
relative à la population urbanisée du pays		

Municipalités

type / nombre		Total

Territoire

superficie de la métro.: superficie de la zone d'influence densité moyenne de la métro. rôle économique de la métro.	

système politique produit national per capita

VIII Evaluation