

Colombie-Britannique : Portrait général des compétences locales

**Recherche réalisée pour le
ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec**



4 novembre 2004

Colombie-Britannique

Portrait général des compétences locales

1. Le système municipal en Colombie-Britannique

En fonction des définitions fournies dans les termes de référence de l'étude, la Colombie-Britannique compte deux types de gouvernements locaux. Ce sont les municipalités locales auxquelles s'ajoute la Ville de Vancouver, dans un cas, et les districts régionaux, dans l'autre cas.

La Colombie-Britannique compte également des organismes de service qui interviennent au niveau local selon un mode de délégation plutôt que de dévolution politique « strictu sensu ». Désignés sous le vocable d'organisme local (*local authority*), on retrouve ainsi les organismes de service local (*improvement districts*) intervenant principalement dans le secteur de l'approvisionnement en eau et une gamme d'autres organismes (*trust council, local trust committee, greater board,...*) intervenant dans divers secteurs de la vie locale.

En 2003, selon les données statistiques du gouvernement de la Colombie-Britannique¹, on dénombrait 154 municipalités locales², y incluant la Ville de Vancouver et 27 districts régionaux.

Le paysage de la décentralisation politique en Colombie-Britannique se caractérise par contre par un phénomène particulier et qui a trait à la faible portion du territoire de la province où l'on retrouve des municipalités locales. Ainsi, si les 27 districts régionaux couvrent une partie importante du territoire provincial (85,7 %), la proportion du territoire géré par les municipalités locales (y incluant la ville de Vancouver) ne représente que **1,3%** de l'ensemble du territoire. Les zones non municipalisées représentent donc une portion énorme du territoire provincial. Il faut toutefois nuancer cette donnée en signalant que l'on recense **87,3%** de la population dans les municipalités locales.

2. Répartition de la population selon les types de gouvernements locaux

Selon les données statistiques fournies par BC STATS, la population de la Colombie-Britannique était estimée à **4 146 580** personnes en 2003. Cette population se répartissait de la manière suivante selon les districts régionaux :

Répartition de la population selon les districts régionaux

Districts Régionaux	Population 2003
District de Vancouver	2 126 806
District de la capitale provinciale	340 132
Autres districts régionaux (26)	1 679 642

Ainsi, la population moyenne pour les districts régionaux à l'extérieur de Vancouver et de Victoria s'établissait à **64 601** personnes. Il faut toutefois noter que cette moyenne cache des écarts importants car on retrouve d'une part cinq (5) districts avec une population supérieure à 100 000 habitants et trois (3) districts avec une population inférieure à 10 000 habitants.

¹ BC Stats, <http://www.bcstats.gov.bc.ca/data/pop/pop/estspop.htm>

² Les municipalités locales portent plusieurs noms : *city, village, district, town, township*.

Au niveau des municipalités locales, le tableau fait état de la répartition de la population pour les 10 municipalités les plus peuplées de la province.

Répartition de la population selon les municipalités les plus peuplées

Municipalités locales (district régional)	Population 2003
Vancouver (Greater Vancouver)	568 442
Surrey (Greater Vancouver)	390 145
Burnaby (Greater Vancouver)	205 261
Richmond (Greater Vancouver)	174 201
Abbotsford (Fraser Valley)	127 451
Coquitlam (Greater Vancouver)	122 696
Saanich (Capital)	107 964
Kelowna (Central Okanagan)	103 421
Delta (Greater Vancouver)	100 571
Langley (Greater Vancouver)	91 359

On constate ainsi que 7 des 10 municipalités les plus peuplées sont situées dans le district régional de Vancouver. Au total, on compte 73 municipalités ayant une population supérieure à 5 000 habitants.

3. Le cadre juridique

Depuis 2003, les gouvernements locaux (*local governments*) de la Colombie-Britannique sont régis par deux (2) lois cadre que sont respectivement :

- Le *Community Charter*, CC;
- Le *Local Government Act*, LGA.

Bien que certains articles des deux lois concernent à la fois les municipalités locales et les districts régionaux, on retiendra que les dispositions du CC gouvernent essentiellement la mise en place et le fonctionnement des municipalités locales à l'exclusion de la ville de Vancouver qui est régie à la fois par le LGA et une loi particulière, le *Vancouver Charter*.

Par ailleurs, le LGA régit la mise en place et le fonctionnement des districts régionaux. Certaines dispositions du LGA s'appliquent également aux municipalités locales telles celles portant sur la tenue des élections locales et la planification du territoire, par exemple.

4. Les municipalités locales³

Le CC, mis en vigueur en 2003, définit un cadre légal original pour la gouverne des municipalités locales, à l'exclusion de la ville de Vancouver, tel que signalé plus haut. Il s'agit d'une loi habilitante (*enabling legislation*) qui définit un cadre légal plus souple que les législations traditionnelles en matière de gouverne des municipalités locales.

Ainsi l'article 8 du CC reconnaît que les municipalités locales sont des personnes physiques (*natural person*) qui ont fondamentalement le pouvoir d'offrir à leurs commettants tout type de services qui peut être jugé nécessaire ou désirable et qui peuvent intervenir (réglementer, prohiber, gérer) dans des secteurs larges de la vie municipale, appelés domaines (*spheres*). La loi (article 9) prévoit également que certaines sphères font l'objet d'un pouvoir partagé (*concurrent authority*) avec le gouvernement provincial où les municipalités locales peuvent intervenir dans la mesure où les règlements municipaux sont en concordance (*accordance*) avec les règlements provinciaux, font l'objet d'ententes explicites ou sont approuvés par la province. Il s'agit essentiellement des questions de santé publique, de protection de l'environnement naturel, de faune et de sols contaminés.

Le CC introduit également de nouvelles règles en matière de transparence dans la gestion municipale en établissant des dispositions en matière de conflits d'intérêt et de règles d'éthique et en obligeant les conseils municipaux à déposer un rapport annuel faisant état de la qualité et de la pertinence de leur gestion.

5. Les districts régionaux⁴

Tel que mentionné ci haut, les districts régionaux sont essentiellement sous l'empire du LGA. Ainsi selon les dispositions de la partie 24 du LGA, les districts régionaux ont pratiquement les mêmes pouvoirs que les municipalités locales sauf ceux d'une personne physique (*natural person*). L'article 2 du LGA définit bien le rôle (*purpose*) des districts régionaux. Ainsi, les districts régionaux constituent un ordre (*order*) de gouvernement dont le rôle est de bien gouverner, de fournir les services jugés nécessaires au bien-être de la communauté et d'en assurer le développement économique et social. Ce que la loi ne dit pas, et il est important de le noter, c'est que les districts régionaux ne constituent pas un niveau supérieur de gouvernement qui aurait préséance sur les municipalités locales. Les districts régionaux fonctionnent dans un mode fédéral ou confédéral avec les municipalités locales dans la mesure où ils sont partie intégrante et non pas en marge du système municipal. Les districts sont également organisés sous un mode volontaire dans la mesure où ils ne fournissent que les services que leurs membres (municipalités locales) ou leurs résidants sont prêts à fournir ou à payer, évidemment.

Dans l'esprit du législateur et dans leur fonctionnement effectif, les districts régionaux⁵ fonctionnent selon un mode consensuel i.e. qu'ils sont au service des municipalités locales et des citoyens sur la base d'un pouvoir politique emprunté (*borrowed power*) et non pas d'un pouvoir direct (*direct power*) ou statutaire. Dans ce contexte, les districts régionaux fonctionnent essentiellement dans le cadre d'ententes et de partenariats avec les municipalités locales, les organismes de services (*improvement districts, trusts, ...*) et le privé pour offrir des services à l'échelle du district. Les districts sont vus comme des grossistes (*wholesaler*) de services, au service des municipalités locales.

³ Voir note sur le CC, <http://www.mcaws.gov.bc.ca/charter/legislation/highlights.htm>

⁴ Voir publication sur les DR, http://www.mcaws.gov.bc.ca/lgd/pol_research/rdprimer2.html

⁵ Voir document sur les DR ci-haut mentionné.

En fait, les districts régionaux exercent trois (3) fonctions majeures, soit :

- Fournir des services au niveau de la région; bien que le type et le niveau de service varient d'un district à l'autre, les principaux services offerts sont : le développement économique, l'approvisionnement en eau, la collecte et l'épuration des eaux usées, la collecte des déchets domestiques;
- Offrir un cadre de concertation et de gestion administrative pour la mise en place et la gestion d'ententes régionales ou inter municipales de service;
- Agir à titre de gouvernement local pour les territoires non municipalisés au sein du district en offrant typiquement des services de planification et de gestion de l'occupation des sols, d'inspection des bâtiments, d'éclairage urbain et de toponymie.

6. Le partage des compétences

Tel que mentionné dans les précédents paragraphes, les gouvernements locaux ont une grande flexibilité dans l'exercice des compétences locales. Le CC et le LGA confèrent en effet des pouvoirs étendus aussi bien aux municipalités locales qu'aux districts régionaux. Ils ont tous deux autorité pour mettre en place tout type de services jugés nécessaires au bien-être de la communauté et ils peuvent régir et même interdire les activités dans des domaines de compétence spécifiquement énoncés dans les deux (2) lois⁶.

Le CC prévoit spécifiquement cinq (5) domaines de compétences où le pouvoir des municipalités locales est subordonné à l'approbation de la province. Il s'agit :

- De la santé publique;
- De la protection de la nature (*natural environment*);
- De la faune;
- Du respect des normes provinciales en matière de code du bâtiment;
- De l'interdiction d'enlever ou de disposer de sols contaminés.

Quant à eux, les districts régionaux interviennent en fournissant certains services régionaux (compte tenu de l'esprit de la loi, ces services varient d'un district à l'autre) et en agissant à titre de gouvernement local pour les parties non municipalisées du territoire régional. On rappellera que les zones non municipalisées, bien que correspondant à seulement 13 % de la population, couvrent presque l'entièreté du territoire de la province. Les services typiquement offerts par les districts sont :

- **Services régionaux** : gouvernement régional, parcs régionaux, planification régionale, approvisionnement en eau, collecte et traitement des eaux usées, collecte et disposition des déchets domestiques, système 911;
- **Services aux territoires non municipalisés** : planification locale et gestion de l'occupation des sols, inspection des bâtiments, parcs publics, distribution de l'eau, collecte des eaux usées, protection incendie, éclairage public et services récréatifs.

⁶ Le tableau intitulé "Portrait détaillé des compétences locales" fait un état de l'exercice de ces compétences.

Au-delà de ces domaines d'intervention, les deux (2) lois prévoient également que les gouvernements locaux peuvent offrir des services à l'extérieur de leur territoire sous réserve cependant d'une approbation explicite de la part de la province, dans le cas d'un service offert par un district régional (article 796.1 du LGA), et de la part de la municipalité visée ou du district régional (dans le cas d'un territoire non municipalisé), dans le cas d'un service offert par une municipalité locale (article 13 du CC).

Par ailleurs, les domaines de service où la province intervient sur le territoire municipal (aussi bien des municipalités locales que des districts régionaux) sont les suivants :

- Cadastre (enregistrement des titres);
- Immatriculation des véhicules;
- Gestion des territoires non municipalisés;
- Police (pour les municipalités de moins de 5 000 habitants par le biais de la GRC);
- Prisons;
- Protection civile;
- Distribution de gaz;
- Électricité;
- Barrages;
- Développement économique;
- Aide financière aux entreprises;
- Tourisme;
- Foires, expositions, congrès;
- Éducation et garde d'enfants;
- Culture, loisir et sports;
- Protection du patrimoine;
- Cinéma;
- Environnement et protection de la nature;
- Santé et services sociaux;
- Logement et aide sociale;
- Transports.

Ce document est complété par un tableau incluant un portrait détaillé des compétences locales, un tableau de la superficie et de la population dans les districts régionaux, les municipalités et les territoires non municipalisés, et d'un tableau des revenus et dépenses des municipalités locales et des districts régionaux.

7. Les revenus et dépenses des municipalités

L'examen des revenus et dépenses permet une meilleure compréhension de la répartition et de l'exercice des compétences par les divers types de municipalités en Colombie-Britannique⁷.

Revenus

En 2002, les revenus totaux des municipalités, excluant les revenus de transferts des municipalités entre elles, atteignaient 4,9\$ milliards de dollars, soit un montant équivalant à 16,7% des revenus provinciaux.

Les revenus de source propre représentaient 96% des revenus des municipalités alors que les revenus de transferts provinciaux et fédéraux comptaient pour seulement 4% .

Les revenus de source propre liés au foncier et incluant les paiements en lieu de taxes représentaient 85,1% des revenus des municipalités, alors que les autres revenus de source propre (tarification, permis et licences, amendes et autres revenus) représentaient 10,9%.

Les municipalités locales comptaient pour 88,9% des revenus totaux⁸ des municipalités, les districts régionaux comptaient pour seulement 11,1%

L'examen par type de municipalités fait ressortir des différences importantes au chapitre des sources de revenus.

Les municipalités locales sont fortement dépendantes des revenus de taxation de source propre qui représentaient 85,% de leurs revenus totaux : les autres revenus de source propre ne comptaient que pour 10,9%. Les revenus des transferts provinciaux et fédéraux ne comptaient que pour 3,6%.

Les districts régionaux sont par contre dépendants des transferts provenant des districts électoraux et des municipalités locales qui comptaient pour 42,3% de leurs revenus. Si l'on y ajoute les transferts provinciaux et fédéraux, les transferts totaux représentaient 46,2% de leurs revenus, les revenus totaux de source locale ne représentant que 53,8%, dont 47,7% de revenus liés à la taxation.

Dépenses

Les dépenses totales des municipalités atteignaient en 2002, 5,2\$ milliards de dollars.

Les comparaisons avec les dépenses provinciales, pour les catégories où les compétences sont partagées, ont porté sur cinq (5) types de dépenses : environnement, transport, sécurité publique, planification régionale et développement, et regroupés en une catégorie, santé, services sociaux et logement.

Dans un seul cas, les dépenses des municipalités étaient supérieures, et de beaucoup, aux dépenses de la province, soit en environnement où les dépenses municipales étaient 5,5 fois plus élevées que les dépenses provinciales.

En matière de sécurité publique, les dépenses municipales représentaient un montant équivalant à 86% des dépenses provinciales, alors que pour le transport et les communications, le montant est l'équivalent de seulement 28% des dépenses provinciales.

Contrairement au cas des municipalités ontariennes, les dépenses totales réalisées au chapitre de la santé, des services sociaux et du logement par les municipalités en Colombie-Britannique ne représentaient que l'équivalent de 1% des dépenses provinciales. De même, la proportion était très faible pour la conservation des ressources et le développement industriel incluant la

⁷ Voir les tableaux joints en fichier excel.

⁸ Excluant les revenus versés par les municipalités à d'autres municipalités.

planification régionale et le développement, les dépenses municipales ne représentant que 7% des dépenses provinciales.

Comme pour les revenus, ce sont les municipalités locales qui représentaient la plus grande part des dépenses, avec 81,4% des dépenses municipales totales, contre 18,6% pour les districts régionaux.

La répartition des dépenses illustre bien le partage des compétences. Ainsi, les districts régionaux et les municipalités locales se partageaient presque également les dépenses en matière de gestion des déchets solides et du recyclage. En matière de santé, services sociaux et logement, les municipalités locales représentaient 56,1% des dépenses, les districts régionaux ayant à leur charge 43,9%. Les dépenses des services d'eau et des services d'égouts des municipalités locales représentaient respectivement 70 et 63,8% des dépenses totales. Pour tous les autres types de dépenses, ce sont les municipalités locales qui représentaient la plus forte proportion.

L'examen par type de municipalités fait aussi ressortir les différences importantes dans le partage des compétences.

Les cinq (5) principaux postes de dépenses des municipalités locales étaient, en ordre décroissant : les immobilisations, la sécurité publique, les dépenses regroupées des parcs, de la récréation et de la culture, l'administration générale et le transport incluant le transport en commun.

Les cinq (5) principaux postes de dépenses des districts régionaux étaient, en ordre décroissant : les immobilisations, la gestion des déchets solides et le recyclage, les services d'égouts, les services d'eau et les dépenses regroupées des parcs, de la récréation et de la culture.