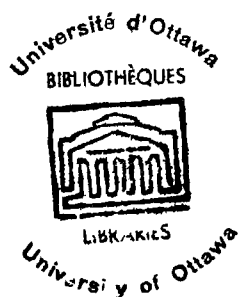


LE PROGRAMME "CHANCE EGALE POUR TOUS"
ET LA REFORME DU SYSTEME DE
GOUVERNEMENT MUNICIPAL AU NOUVEAU-BRUNSWICK

par Georges Cyr

Thèse présentée à l'Ecole des études
supérieures en vue de l'obtention de
la maîtrise ès arts en science
politique.



OTTAWA, ONTARIO, 1977

UMI Number: EC55237

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI Microform EC55237
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

TABLES DES MATIERES

Avant-Propos.....	
Introduction.....	i
Chapitre I Le système de gouvernement municipal au Nouveau-Brunswick avant la réforme de 1967: évolution et organisation.....	1
Chapitre II Les problèmes des municipalités avant les réformes de 1967.....	30
Chapitre III Le rapport Byrne.....	59
Chapitre IV Le processus du changement.....	81
Chapitre V Le programme "chances égales pour tous" et le nouveau système de gouvernement municipal.....	109
Conclusion.....	129
Annexes.....	138
Bibliographie.....	148

TABLE DES MATIERES (SUITE)

Annexe:

Tableau I	Conseils de comté du Nouveau-Brunswick, 1963.
Tableau II	Conseils de cité du Nouveau-Brunswick, 1963
Tableau III	Conseils de ville du Nouveau-Brunswick, 1963.
Tableau IV	Administration locale des écoles publiques du Nouveau-Brunswick.
Tableau V	Dépenses en éducation par étudiant au Nouveau-Brunswick, 1960 et pourcentage par comté des instituteurs détenant des diplômes universitaires, 1961.
Tableau VI	Dépenses en éducation des gouvernements provinciaux et municipaux par étudiant et par habitant, 1960.
Tableau VII	Fardeaux relatifs des impôts scolaires, municipalités du Nouveau-Brunswick, 1961.
Tableau VIII	Liste des municipalités du Nouveau-Brunswick qui présentèrent des mémoires à la Commission Byrne.
Tableau IX	Cartes géographiques des municipalités rurales au Nouveau-Brunswick avant 1967 et des nouvelles régions administratives depuis 1967.

AVANT-PROPOS

Nous tenons à remercier M. James Ross Hurley et Mme Caroline Andrew qui ont aimablement accepté de diriger cette thèse. Sans leurs conseils, il est à se demander s'il eut été possible de mener ce travail à terme. Mes remerciements s'adressent également à M. Fernand Nadeau, ministre des Affaires municipales dans l'administration Robichaud, qui a accepté de lire ce document et de le critiquer. Les erreurs et les manques de jugements qu'on pourra relever dans le présent travail sont entièrement attribuables à l'auteur.

"La centralisation administrative n'est propre qu'à énerver les peuples qui s'y soumettent, parce qu'elle tend sans cesse à diminuer parmi eux l'esprit de cité. La centralisation administrative parvient, il est vrai, à réunir à une époque donnée, et dans un certain lieu, toutes les forces disponibles de la nation, mais elle nuit à la reproduction des forces".

(A. de Tocqueville--
De la démocratie en Amérique)

"The organizational structure or machinery of government employed in a town or city must be based on a recognition of both administrative and political objectives. It is not simply a question of 'getting things done' efficiently and cheaply, important as this may be. The process of determining public policy, of deciding what shall be done in response to the demands of the governed, is equally if not more important".

(T. J. Plunkett--Urban Canada
and its Government)

INTRODUCTION

La science politique a toujours cherché à comprendre et expliquer ce que font les gouvernements, pourquoi ils le font et comment ils le font. Après avoir traversé, pendant un certain temps un courant behavioriste, la discipline, depuis quelques années, a connu un retour à une analyse plus systématique de ces préoccupations fondamentales, dans les cadres d'un champ d'étude, celui des politiques publiques (public policies).¹

C'est dans le cadre de cette approche que nous allons situer notre étude. Plus particulièrement, notre analyse se veut l'étude d'un cas dans le domaine des politiques publiques,² soit la réforme du système du gouvernement municipal au Nouveau-Brunswick durant les années '60.

Dans ce travail, nous examinerons comment les autorités politiques du Nouveau-Brunswick ont réagi face aux problèmes socio-économiques de la province durant les années '60. Notre approche se situe dans les études de réforme et d'adaptation des structures administratives.

¹ Richard Simeon, "Studying Public Policy", dans Revue Canadienne de Science politique, vol. IX, no. 4, décembre 1976, p. 548.

² B. Doern et P. Aucoin, The Structure of Policy Making in Canada, Toronto, Mac Millan, p. 12.

Dans cette thèse, nous nous proposons deux objectifs principaux: d'abord de décrire les réformes au niveau du système de gouvernement municipal du Nouveau-Brunswick engendrées par le programme d'égalité des chances de Louis Robichaud et, en second lieu, de tenter une explication de la nature de ces réformes.

Pour réaliser notre étude, nous nous référerons au schéma d'explication développé par John Dewey au début du siècle et repris par la suite par Harold Lasswell.¹ Selon ce schéma, "policies are formulated through a series of sequential steps where the policy-makers (1) recognize a policy problem exists, (2) identify the nature of the problem through investigations, (3) call for the presentation of alternatives, (4) rank their priorities, (5) make predictions on the risks and consequences of the various alternatives and finally (6) come to a decision by combining the qualitative and quantitative values they have considered".²

1 Harold Lasswell, The Decision Process, College Park, U. of Maryland Press, 1956.

2 B. Brook, J.W. Cheskro, J.F. Cragan, J.F. Klumpp,; Public Decision Making, N.Y., Harper & Row 1973, p. 3,; Doern et Aucoin, op. cit., p. 15.

La nature des réformes réalisées par Robichaud durant les années '60, ne peut être saisie si l'on ne fait pas référence au contexte économique, démographique, géographique et culturel de la société du Nouveau-Brunswick. Selon les études faites par Hugh Thorburn, Mildred Schwartz, Alain Even, Norman Ruff,¹ le Nouveau-Brunswick est une province pauvre quand on compare sa situation économique à celle des autres provinces du Canada. La Province a toujours connu, depuis la Confédération, des problèmes majeurs de développement économique.²

The economy is imperfectly industrialized, leaving a low manufacturing capacity and a major strain toward resource production. Residents are poor, and have been so for decades; at least since the days of Confederation.³

1 Voir Hugh Thorburn, Politics in N.B., Toronto, U. of Toronto Press, 1961.; Mildred Schwartz, Politics And Territory: The Sociology of Regional Persistence in Canada, Montreal, McGill-Queen's U. Press-1974; Alain Even, Le Territoire Pilote du N.-B. ou les Blocages Culturels au développement économique, Thèse de Doctorat U. de Rennes, 1970; Norman Ruff, Administrative Reform and Development: A Study of Administrative Adaptation to Provincial Developmental Goals and the ReOrganization of Provincial Government and Local Government in N.B., 1963-1967. Thèse de Doctorat, U. McGill, 1973.

2 Hugh Thorburn, Op. cit., pp. 13-20.

3 Mildred Schwartz, op. cit., p. 48.

De plus, selon les études réalisées par John Wilson, Richard Simeon et David Elkins et Hugh Thorburn,¹ on peut décrire la société du Nouveau-Brunswick comme étant de type et de culture politique traditionnels. Vu que la population vivait, en général, en milieu rural ou dans de petites agglomérations urbaines, cela avait favorisé l'éclosion d'un système de comportements particuliers.

The result is a community in which local interests play an unusually prominent role. Loyalties to the local community are encouraged by the relatively static social situation in which families became attached to certain localities for generations and are indentified as belonging to them. The towns have lived on their own as centres of small industry or as distribution points for the surrounding countryside. The parochial loyalties make local improvements rather than provincial or national issues the main concern in politics.²

1 Hugh Thorburn, op. cit., John Wilson, "The Canadian Political Cultures" dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. 11, no. 3, 1974. Richard Simeon et David Elkins, "Regional Political Cultures," dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. 11, no. 3, 1974.

2 Hugh Throburn, op. cit., p. 180.

Finalement, la société du Nouveau-Brunswick est dualiste. Les disparités économiques régionales, que l'on retrouve à l'intérieur même de la province, l'ont divisée en deux: le Sud et le Nord.. Cette dernière région connaît, en général, un niveau de pauvreté plus grand et a un taux de chômage beaucoup plus élevé. Alain Even, dans son étude portant sur le développement économique dans la région du Nord du Nouveau-Brunswick décrit bien cette réalité.

Lié plus directement à l'économie, le chômage est un excellent critère pour mesurer la participation des deux communautés à la vie économique. Nous constatons un véritable sous emploi des francophones qui les place dans une situation de dépendance économique et sociale à l'égard de la communauté anglaise.

Nous pouvons estimer que seulement 37% de la population des comtés français avaient des revenus acceptables en 1961 contre 56% dans les comtés anglais. Qu'en dessous du seuil de 3,000 dollars, se situent 22% des ménages canadiens, 35% de ceux du N.-B., 63% des comtés français de cette province, nous semble une constatation qui se passe de commentaires.¹

De plus, cette division régionale, au niveau du développement économique, est accentuée par la dimension ethnique, Français, Anglais. Even Précise:

¹ Alain Even, op. cit., p. 169 et 172. Les statistiques sont de 1961.

Le brassage des deux populations dans le monde du travail peut faire croire que l'idéologie officielle a raison et que les deux communautés pratiquent la "bonne entente". En fait, leur isolement respectif est certain et (. . .) il apparait que les deux communautés vivent côte à côte sans se connaître.

Les deux communautés se sont développées séparément au point qu'aujourd'hui elles se trouvent occuper des places différentes dans la division sociale du travail. A un antagonisme de classes correspond ici un antagonisme de deux groupes ethniques qui n'ont pas les mêmes intérêts.¹

Les Acadiens, dans la province, constituent près de 35% de la population et résident, pour la plupart, dans le Nord, c'est à dire dans la région la plus pauvre, la moins développée économiquement et où, à l'époque de Robichaud, la qualité des services publics était inférieure.

While it would be mistaken to infer that the poorer areas of the province are predominately French-speaking, the generalization is true in the sense that a greater proportion of the total French-speaking population live in such areas than that of the total English-speaking population.²

Toute tentative de réformes risquait d'aggraver ce dualisme.

If, as in 1966, public policy seeks to reduce economic and social disparity within the province, the perception of the Acadian counties as the poor counties is in itself a considerable potential political significance. While the

1 Ibid, p. 176 et 388.

2 Norman Ruff, op. cit., p. 102.

attempt to upgrade the level of public services in the poor counties involved an expenditure of public funds to the ultimate benefit of the whole province, it was inevitably to the interpretation that the direct benefits will fall in the largest measure upon the French-speaking population.¹

Ces caractéristiques de la société du Nouveau-Brunswick expliquent, sans doute, la prudence des autorités provinciales face à toute réforme. Le gouvernement connaissait les difficultés que représentait l'implantation de toute nouvelle structure administrative. Néanmoins, des réalités nouvelles allaient l'inciter à s'engager dans un programme de réformes. L'évolution de la culture politique dans les provinces les plus riches, notamment l'Ontario, où la capacité fiscale est beaucoup plus élevée, provoqua de nouvelles demandes de la part de la population du Nouveau-Brunswick. De nouvelles pressions allaient s'exercer, pour que les autorités politiques assurent à la population une qualité dans les services, comparable à celle que l'on retrouvait dans les provinces les plus riches.

Jusqu'en 1960, les changements d'ordre socio-économique, qui se produisaient ailleurs au Canada et qui s'imposaient lentement à la société du Nouveau-Brunswick, se reflétaient mal dans les institutions politiques de la province; notamment au niveau des municipalités. Au cours de leur histoire politique, ces dernières s'étaient vues

¹ Norman Ruff, op. cit., p. 108

confier de grandes responsabilités dans les domaines de l'éducation, de la santé, du bien-être social et de l'administration de la justice. Ces autorités politiques n'étaient plus en mesure, au début des années '60, de fournir des services adéquats à la population.

Elu premier ministre en 1960, Louis Robichaud axa son programme politique sur de nouveaux principes, basés sur l'égalité des chances pour tous les citoyens. Concrètement, cela signifia l'accessibilité pour tous les citoyens à un système d'éducation dont les standards seraient rehaussés et uniformisés à l'échelle de la province; l'amélioration de tous les programmes des services sociaux et de la santé, dont les standards seraient aussi uniformisés à l'échelle de la province. Afin de défrayer une partie des coûts de ces programmes, un système d'impôt uniformisé et plus équitable sur la propriété serait institué.

La réalisation de ce programme social d'envergure impliquait une réforme en profondeur de tout le système de gouvernement municipal et une redéfinition des rapports entre le municipal et le provincial. Ce dernier reprit complètement en mains les responsabilités de l'éducation, de la santé, du bien-être, de l'administration de la justice et de l'évaluation des propriétés. Les municipalités conservèrent les responsabilités de nature plus locale telles les

services d'eau et d'égoûts, d'incendie, de police, de loisir, etc. En somme, le programme impliqua une réforme importante qui se traduisait par une centralisation vers le gouvernement provincial.

Le mouvement de centralisation qu'a connu le N.-B., sous l'administration Robichaud, n'est pas différent de ce que l'on a pu voir ailleurs au Canada, à la même époque. L'état financier des municipalités canadiennes était, en général, mauvais. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick, en 1962, avait mandaté la Commission Byrne pour étudier ces problèmes et faire des recommandations qui servirent d'ailleurs, de base au programme d'égalité des chances. Plusieurs autres provinces réagirent de la même façon et, pendant les années '60, créèrent des comités d'étude ou des commissions royales d'enquête. Ce fut le cas du Manitoba avec la Commission Michener; du Québec, avec la Commission Bélanger; de la Saskatchewan avec la Commission McLeod et de l'Ontario avec le Comité Smith. Sans être allées aussi loin que la Commission Byrne en 1963, il n'en demeure pas moins que toutes ces commissions, qui étudièrent, à la même époque, les relations provinciales-municipales, recommandèrent à différents degrés une certaine centralisation comme remède aux malaises financiers des municipalités.

Par les principes de base qu'elle défendait et par le contenu de ses recommandations, c'est la Commission Michener en 1964¹ qui se rapprocha le plus de l'esprit de la Commission Byrne. Comme cette dernière, elle établit une distinction entre les pouvoirs de nature locale et ceux de nature générale et recommanda la prise en charge de ces derniers par le provincial, notamment la santé, le bien-être, l'administration de la justice. Dans le domaine de l'éducation, contrairement au rapport Byrne, la Commission Michener laissait cette responsabilité aux commissions scolaires, recommandant seulement une participation plus grande du provincial, en particulier dans l'établissement d'un programme de base en éducation. Dans le domaine de la taxation, elle suggéra, à l'instar du Byrne, le transfert de toute la politique d'évaluation des propriétés au gouvernement provincial. C'est, sans doute, sur le chapitre des réformes de la structure des municipalités que les deux

1 Voir Moseley, W. E. Canadian Royal Commission Studies of Local Government, publié par The Municipal Finance Officers Association, bulletin spécial, juillet 1966. Denis Young, "The Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance" dans Revue d'Administration Publique du Canada, vol. 111, mars 1965, pp. 24-35. Norman Ruff, op. cit., pp. 142-148.

commissions différent le plus. Alors que Byrne recommandait l'abolition des municipalités rurales, soit les conseils de comté, Michener pensait qu'il était indispensable, au nom de la vitalité des institutions locales représentatives, qu'on les maintînt. Elle recommanda, cependant, qu'on diminuât leur nombre par annexion.

Les Commissions McLeod de la Saskatchewan en 1965¹ et Bélanger du Québec en 1966² avaient reçu, elles, des mandats moins vastes. Néanmoins, les deux recommandèrent la centralisation, à l'instar de Byrne, de la politique d'évaluation des propriétés au provincial. Dans le domaine de l'éducation, les deux proposèrent que l'administration de cette responsabilité restât à la charge des commissions scolaires, avec cependant une participation plus grande du provincial dans l'établissement de standards minimums.

Face aux problèmes financiers des municipalités de l'Ontario, le Comité Smith en 1967³ adopta une attitude différente. Il fit valoir le principe que toute réforme au système de gouvernement local devrait valoriser et renforcer les municipalités et non viser à diminuer leurs rôles et, certainement pas, à les faire disparaître.

1 Voir Moseley, Q. E., op. cit.

2 Voir Moseley, W. E., op. cit.

3 Voir Norman Ruff, op. cit., pp. 148-153, ; C. R. Tindal, "Regional Development in Ontario" dans Canadian Public Administration, vol. 16, no. 1, pp. 110-123, 1973

Approach to local government reform should begin without recourse to the basic principles that justify the existence of local government.¹ (...) Reformation is in large part preservation.

Néanmoins, le Comité Smith vit dans la centralisation la réponse aux malaises des municipalités. Mais à la différence que la centralisation ne devait pas se faire au provincial mais au niveau d'un nouveau palier de gouvernement local, les municipalités régionales. La centralisation recommandée par Smith était donc régionale et non provinciale comme l'avait proposée Byrne. Il recommanda que les responsabilités en matière de santé, bien-être, éducation, évaluation des propriétés soient transférées à ces nouveaux gouvernements régionaux. Seule l'administration de la justice devait passer à la charge du provincial. Les deux rapports voyaient la centralisation comme un élément de solution aux problèmes municipaux. Mais, alors que pour ne pas affaiblir le système de gouvernement local, le Comité Smith recommanda la régionalisation, Byrne préconisa la provincialisation.

The recommendations contained in the Smith Report stem from a rather different philosophy to that of the Byrne Commission. In weighing the question of "access" and "service", the Smith Commission placed the greater weight on the side of access through the maintenance of a strong tier of local government below the provincial level. In the N.B. context, however,

¹ The Ontario Committee on Taxation (Smith Report), Toronto, 1967, cité dans Norman Ruff, op. cit., p. 148.

the problem of service proved the more pressing consideration.¹

Dans ce travail, nous tenterons de démontrer comment, pour le gouvernement du Nouveau-Brunswick, les objectifs primordiaux résidaient dans la nécessité d'améliorer la qualité des services à la population: soit, la justice sociale et non la réforme de système de gouvernement municipal comme tel. Cela, à notre avis, va expliquer en grande partie la nature des réformes engendrées par le programme d'égalité des chances.

Nous sommes conscients des limites inévitables qui s'imposent à toute étude de cas en politique publique.² Nous n'étudierons que les réformes qui s'opérèrent au Nouveau-Brunswick. De plus, nous limiterons notre étude dans le temps, soit de 1960 à 1967, c'est-à-dire la période de la mise en place des réformes. Le présent travail ne se veut pas une étude des conséquences de la réforme de 1967. Nous nous limiterons plutôt à tenter d'en comprendre et d'en expliquer la nature.

Pour mener ce travail de recherche à terme, nous avons utilisé deux sources de documentations: des sources primaires et secondaires. Bien que nous soyons conscient

1 Norman Ruff, op. cit., p. 153.

2 Richard Simeon, op. cit., p. 580.

de l'importance des sources primaires pour réaliser les études de cas en politique publique, nous nous sommes quand même référé à des sources secondaires à quelques reprises. Nous ne pouvions négliger les apports très importants pour l'analyse et la compréhension de la société du Nouveau-Brunswick des professeurs Hugh Whalen qui réalisa, à la demande de la Commission Byrne, une étude importante sur l'évolution et les problèmes des institutions locales au N.-B., et qui nous sert notamment pour le premier chapitre; du professeur Hugh Thorburn, dont le texte Politics in New Brunswick, paru en 1961, a conservé toute son actualité et demeure encore jusqu'à ce jour un des seuls documents majeurs sur la vie politique dans la province; du professeur Norman Ruff dont la thèse de doctorat en 1973 s'est voulue une analyse en profondeur du programme d'égalité des chances de Robichaud, ce texte nous ayant été précieux pour le chapitre quatre, "Le Processus du Changement", du professeur Ralph Krueger, dont l'article, paru dans la Revue Canadienne d'Administration Publique en 1970, s'est voulu l'analyse d'une enquête réalisée par lui-même auprès des fonctionnaires des gouvernements provinciaux et municipaux, deux ans après l'entrée en vigueur des réformes. Finalement, des textes préparés par les principaux fonctionnaires du gouvernement provincial impliqués directement dans les réformes de 1967 et présentés

lors de la Conférence annuelle de l'Institut d'Administration Publique du Canada en septembre 1969, à Saint-Jean, Terre-Neuve, nous ont transmis des informations importantes. Nous ne pouvons passer sous silence les textes de Fred Drummie, R.H. Craig, Edgar Allen, Don Hoyt, Paul Leger, James O'Sullivan, Barry Toole.

Parmi les sources primaires qui nous ont servi, on doit noter les nombreux textes légaux de l'Assemblée législative relatifs aux municipalités, le journal des débats de l'Assemblée durant la période des changements et, bien sûr le rapport de la Commission Byrne. Ce dernier nous a servi, en particulier, pour nos chapitres deux et trois.

Nous avons eu l'occasion de rencontrer au cours de nos recherches, quelques personnes avec qui nous avons discuté du contenu du programme Robichaud et de l'étendue de ses réformes. Parmi ces personnes, nous aimerions remercier particulièrement M. Fernand Nadeau, ministre des Affaires municipales dans le gouvernement Robichaud à partir de 1966; Uldéric Nadeau, préfet de Comté du Madawaska et membre de la Commission Byrne; Irenée Cyr, secrétaire administratif au Conseil de Comté et après les réformes de 1967, administrateur du ministère des Affaires municipales pour la région A; finalement, les conseillers Aurèle Albert et Rosario Long du Conseil de Comté du Madawaska.

CHAPITRE I

Le système de gouvernement municipal au Nouveau-Brunswick avant la réforme 1967: évolution et organisation.

Pour bien comprendre l'ampleur des réformes engendrées par le programme d'égalité des chances de 1967, il est important, au tout début de cette étude, de bien cerner le système de gouvernement municipal qui a caractérisé pendant longtemps la vie politique dans la province. Ce chapitre se fixe essentiellement deux buts, d'abord de tracer le profil des institutions municipales au N.-B. dans l'histoire politique de la province jusqu'au début des années 1960 et ensuite de dégager les principaux facteurs qui ont joué tant du côté du gouvernement provincial que de celui des municipalités, dans l'évolution de ces institutions politiques.

Le présent chapitre se divise en trois sections. Premièrement, nous tracerons l'évolution du système de gouvernement municipal au N.-B. Deuxièmement, nous exposerons l'organisation des gouvernements municipaux telle qu'elle se présentait au début des années '60. Finalement, nous présenterons les principaux pouvoirs des municipalités.

Comme source de documentation, nous nous sommes servi principalement du texte imposant du politicologue Hugh Whalen, The Development of Local Government in New Brunswick.

A- Evolution du système de gouvernement municipal au Nouveau-Brunswick.

La structure des gouvernements municipaux telle qu'elle se présentait au début des années '60 est le résultat d'une longue évolution dans la vie sociale, politique et économique de la province.

On peut diviser l'histoire des municipalités de la province en trois grandes périodes. La première s'étend depuis la création de la province en 1784 jusqu'en 1851. L'adoption de la loi des Municipalités en 1851 ouvre la deuxième période qui s'étend jusqu'en 1877. La troisième, de loin la plus importante pour cette étude, débute en 1877 avec la loi d'Incorporation des Municipalités et englobe une période de près de cent ans, s'achevant avec les réformes amenées en 1967 par le programme "Chances égales pour tous".

1.- Première période: 1784-1851

A la fin du 18e, début du 19e siècle, les officiers britanniques, appuyés par les chefs loyalistes refusèrent de reconnaître une trop grande autonomie aux gouvernements locaux à cause de l'esprit de rébellion et de révolte que pouvait engendrer les "town meetings". Reconnaisant l'influence des institutions politiques locales sur la Révolution de 1776 aux Etats-Unis, les autorités partisans de l'allégeance britannique au Canada n'étaient pas désireuse de voir répéter l'expérience américaine dans les colonies

britanniques d'Amérique du Nord.

Before the American revolution, some of Nova Scotia's immigrants from New England brought with them the institutions of local self-determination, including the township, town-meeting techniques, and the practice of electing their own local officials. After the revolution, however, British officials objected to the use of New England methods in the colonies remaining under British control. In the years after 1783, therefore, the Loyalist settlers of Nova Scotia and New Brunswick did not establish democratic local institutions.¹

Les institutions politiques locales au Nouveau-Brunswick, au début, ne furent donc pas calquées sur le système qui faisait la force de la Nouvelle-Angleterre mais bien sur celui de l'Angleterre, dit des sessions trimestrielles. Dans les colonies, ce système de gouvernement local investissait les magistrats paroissiaux ou les juges de paix, nommés par le gouverneur, de l'autorité locale. Ces derniers se réunissaient en session une ou deux fois par année en vue de nommer les officiers de paroisse ou de comté, de surveiller l'administration locale et de régler les quelques différents légaux au niveau du comté. La seule participation de la population dans ce système de gouvernement se faisait par l'intermédiaire

¹ Hugh Whalen, The Development of Local Government in New Brunswick, imprimeur de la Reine, Fredericton 1963, p. 12.

du grand jury. Cet organe dont les membres représentatifs étaient choisis principalement parmi les grands propriétaires fonciers des comtés, n'avait en fait aucun pouvoir législatif ou exécutif. Il ne jouissait, en fait, que de pouvoirs consultatifs¹ permettant aux grands jurés de présenter aux magistrats les pétitions concernant les griefs locaux, de préparer un estimé des dépenses concernant l'aide aux pauvres et l'entretien des édifices publics locaux. Les sessions trimestrielles elles-mêmes ne jouissaient d'aucun pouvoir législatif, celui-ci étant du ressort de l'Assemblée législative et du Gouverneur-en-Conseil. L'Assemblée législative restait ainsi le principal forum pour l'expression de l'opinion publique locale. N'étant, en réalité, qu'une extension de l'administration provinciale, ce système de gouvernement local au Nouveau-Brunswick n'avait rien d'autonome. Il semble juste d'affirmer que la province avec ce système des sessions trimestrielles n'avait pas d'institutions politiques vraiment développées.² Et pourtant, ce système semblait satisfaire la majorité de la population.³ En effet dans les régions anglophones où la mentalité loyaliste était dominante, on

1 Ibid, p. 14.

2 Ibid, p. 12.

3 Ibid, p. 15.

se refusait à accorder en général une trop grande autonomie au niveau local de crainte de voir naître un mouvement d'indépendance de la colonie par rapport à la métropole. De leur côté, les francophones, encore profondément marqués par les événements malheureux de 1755, n'osaient revendiquer quoique ce soit de crainte de voir leur situation empirer. Depuis la Conquête, ils vivaient pratiquement en marge de la société, préférant, en somme, rester tranquilles dans leurs régions. De toute façon, parce que les structures politiques particulières du régime français ne les avaient pas habitués à la participation, il ne fallait pas attendre d'eux que viennent des pressions en vue de l'établissement d'institutions politiques locales représentatives.

De plus, à cause du caractère rural de la société de cette époque, on ne rencontrait pas beaucoup de grandes concentrations de population. En effet, les deux principales formes d'activité économique du temps, l'agriculture et la pêche, favorisaient une certaine dissémination de la population. La grande majorité de la population vivait d'une façon très simple dans des fermes ou près de la mer. A cause de ce mode de vie particulier, les besoins d'institutions politiques locales très développées se faisaient moins sentir. Les besoins et les aspirations de la population étant en général assez limités, les matières sujettes à une administration publique locale n'étaient ni vastes ni

complexes. Les structures politiques municipales qu'on s'était données répondaient assez bien aux besoins du temps.

Cette première période ne vit l'éclosion que d'une seule agglomération urbaine dans la province, soit Saint-Jean, qui obtint son incorporation en 1785 par Charte Royale. Le fait qu'elle était un port de mer achalandé, à l'époque, lui conférait un statut spécial. Principal port d'entrée des marchandises dans la province, la fébrile activité commerciale qu'elle suscitait, nécessitait que tous les services locaux soient bien assurés.

Excepté dans la ville portuaire de Saint-Jean, les institutions politiques locales connurent très peu de développement durant cette première période. D'une part, le caractère autarcique du mode de vie des agriculteurs et des pêcheurs ne nécessitait un système de gouvernement municipal très élaboré; d'autre part, les autorités coloniales de crainte de voir l'expérience américaine se répéter dans les colonies, s'assurèrent que les institutions locales mises en place allaient être tellement dénuées de responsabilités qu'elles limiteraient au minimum la participation des citoyens.

2.- Deuxième période: 1851 - 1877

L'avènement du gouvernement responsable en 1848 amena le gouvernement de la colonie à changer d'attitude. A partir de cette époque, il allait devenir plus disposé à accorder aux municipalités une plus grande autonomie en les

incitant à s'incorporer. Durant cette même année, Fredericton obtint son incorporation devenant ainsi la deuxième municipalité incorporée de la province. Trois ans plus tard, soit en 1851, le gouvernement du Nouveau-Brunswick passait la Loi des Municipalités qui, en permettant aux comtés de s'incorporer, créait une nouvelle forme de gouvernement local, les municipalités rurales. Ainsi, par cette loi, la population rurale de la province était en mesure de se donner des institutions locales beaucoup plus représentatives et d'acquérir en même temps une plus grande voix dans les décisions des affaires locales. Cependant trois comtés seulement se prévalurent de cette loi soit, Carleton¹ (1852), York (1855) et Sunbury (1856). Cette réticence des municipalités rurales à s'incorporer dépendait surtout de deux facteurs. D'abord, par son incorporation, la municipalité se voyait déléguer la responsabilité de l'administration des services locaux jusqu'à là assurés par le gouvernement provincial. Or l'administration de ces nouvelles responsabilités signifiait forcément une augmentation dans la taxation, en particulier sur la propriété. Une telle politique n'était pas de nature à plaire à la population, même si par l'incorporation elle se donnait la possibilité de participer davantage à la prise de décisions des affaires locales.

¹ Il faut noter qu'à ce moment-là Carleton englobait tout le nord-ouest de la province. Il s'est subdivisé par la suite en Victoria et Madawaska.

"No argument against incorporation except taxes, taxes, taxes. . ."¹

L'incorporation des municipalités faisait cependant l'affaire du gouvernement provincial qui voyait de plus en plus son pouvoir de dépenser s'affaiblir à la suite du changement de la politique économique de la Grande Bretagne vis-à-vis ses colonies. En effet, suite à la prise du pouvoir en Angleterre en 1846 par le parti Whig dirigé par Lord Russel et la nomination de Lord Grey au ministère des colonies, la métropole avait substitué à sa politique commerciale de type protectionniste, une politique économique beaucoup plus libre échangiste. Un tel changement dans les rapports commerciaux avait porté un coup dur au trésor de la colonie et amené le gouvernement provincial à reviser son attitude de réticence à l'incorporation des municipalités.

By 1850 the provincial deficit had grown to some 107,000 pounds, whereas in 1837 when control of crown lands was vested in the legislature, there had been a surplus revenue of some 150,000 pounds. Municipal incorporation, which would introduce direct taxation for purely local purpose, clearly would have the effect of reducing demands on the provincial treasury.²

Déjà effrayé par la crainte d'une hausse dans la taxation, la population avait de plus à redouter l'ingérence

1 Proposition de la "Farmer's League" lors d'une réunion de citoyens tenue à Hampton, comté de Kings, citée dans Whalen, Op. cit., p. 23.

2 Hugh Whalen, op. cit., p. 20

du gouvernement provincial dans la législation municipale. En effet, les autorités provinciales, en vertu de la loi de 1851, se réservaient le pouvoir de désavouer toute législation des gouvernements municipaux. Ce droit d'ingérence directe n'était pas de nature à inciter les localités à s'incorporer.

Cette deuxième période vit le pôle économique des colonies britanniques en Amérique du Nord commencer à se déplacer des Maritimes au Canada central.¹ La situation financière du Nouveau-Brunswick se détériora, plaçant le gouvernement provincial dans l'impossibilité d'administrer adéquatement ses responsabilités. Pour sortir de l'impasse, il créa des municipalités nouvelles, notamment les municipalités rurales et leur transféra l'administration des pouvoirs de nature locale. Cela ne se fit pas sans l'opposition des milieux ruraux en particulier, qui craignaient de nouveaux impôts. Ainsi, durant cette période, les institutions municipales se développèrent suite à la volonté des autorités provinciales d'alléger leurs responsabilités financières.

3.- Troisième période: 1877 à nos jours

Malgré les quelques amendements apportés à la loi de 1851 en vue d'inciter les régions à s'incorporer en

¹ Hugh Thorburn, op. cit., p. 14.

municipalités, il faudra attendre jusqu'en 1877 avant que le déblocage se fasse. La Loi de l'Incorporation des Municipalités permit à l'Assemblée législative de procéder à l'abolition du système des sessions trimestrielles et d'obliger les comtés à s'incorporer. Cette loi de 1877 est restée le principal document constitutionnel servant de base aux institutions politiques municipales du Nouveau-Brunswick, ceci jusqu'en 1967.

A partir de 1877 les institutions municipales de la province commencent à se développer. Tout au long de cette évolution, il faut distinguer entre les municipalités rurales et urbaines, qui ne connaîtront pas le même développement. Les municipalités urbaines, en dépit de certaines difficultés financières, connurent tout au long de leur évolution au 20^e siècle, un progrès parfois lent mais en général toujours constant, de sorte qu'au début des années '60 leur situation n'était pas désastreuse. Les municipalités rurales, au contraire, à cause du déclin économique du mode de vie rurale accompagné d'un désir des autorités politiques locales de fournir les mêmes services que les centres urbains, s'enlisaient dans les difficultés financières graves.

Au moment où les structures des gouvernements municipaux ont été établies, à la fin du 19^e siècle, la société du Nouveau-Brunswick en était une principalement rurale, caractérisée par des familles nombreuses et en général

économiquement indépendantes. A cause de moyens de communication très peu développés, les différentes collectivités de la province n'entretenaient pas beaucoup de relations entre elles et leurs horizons étaient en général assez restreints. L'éducation, le bien-être, la santé, l'administration de la justice étaient considérés comme des services primordiallement de nature locale et entraînaient peu de dépenses. Dans le domaine de l'éducation, on ne se souciait pas beaucoup du manque d'uniformité et, à tout prendre, les exigences rudimentaires du temps dissimulaient les inégalités frappantes.

De plus, dans cette société rurale, les disparités économiques entre les collectivités étant moins marquées, les inégalités au niveau des services se faisaient moins sentir. Selon la politique sociale qui prévalait à l'époque, les indigents restaient à la charge de la famille et des parents ou de la collectivité immédiate, la paroisse. Dans ce second cas, les deniers publics alloués étaient le strict minimum. Dans le domaine de la santé, il y avait peu d'hôpitaux, car les malades étaient habituellement soignés à domicile. Les prisons et les cours de comté étaient, elles aussi, considérées comme une responsabilité locale. Il apparaissait donc normal que l'administration de tous ces services soit confiée à un niveau de gouvernement plus près de la population, en l'occurrence les municipalités et les commissions scolaires.

In an earlier day, when wealth took the form principally of property and when transport and communication were slow, it was natural and reasonably equitable in practice, for each district to look after the education of its own youth.¹

Alors que les conditions sociales et économiques qui avaient donné naissance à ce type particulier de gouvernement local étaient profondément modifiées par les changements technologiques survenus dans la société au 20^e siècle, la structure de gouvernement municipal, au contraire, ne subissait aucune modification et demeurait inchangée. Il en résulta que l'organisation des gouvernements municipaux au début des années '60 se révéla tout à fait inadéquate à satisfaire les nouveaux besoins et les nouvelles demandes de la société en matière d'éducation, de santé, et de bien-être.

Les revenus locaux utilisés pour le financement de ces services n'étaient nettement plus suffisants pour permettre à la plupart des municipalités rurales d'offrir des services d'une qualité souhaitable et satisfaisante. L'administration de plus en plus complexe des nouveaux programmes dans le domaine de la santé, du bien-être et de l'éducation nécessitait un personnel administratif beaucoup plus compétent qu'autrefois. Or la plupart des municipalités rurales

¹ Report of the Royal Commission on the Financing of Schools in New Brunswick, Fredericton, imprimeur de la Reine, janvier 1955, (Rapport MacKenzie) p. 13.

n'avaient pas les ressources financières suffisantes qu'exigeait la rémunération de spécialistes compétents.

Counties in fact are now more dependent on senior government contributions than are urban governments, and function mainly as tax-gathering agencies for school finance boards, sub-district health boards, welfare committees, municipal homes, and children's aid societies, over whose decisions and actions they now have little real control. In strict economic terms it is doubtful whether county government in New Brunswick can any longer be rationally justified.¹

Les municipalités urbaines, de leur côté réussissaient peut-être un peu mieux à répondre aux nouvelles exigences amenées par les changements survenus dans la société. Mais la plupart d'entre elles allaient connaître dans un avenir plus ou moins lointain les mêmes difficultés à fournir les services de même qualité que celles des provinces les plus riches, notamment l'Ontario. Tout comme les rurales, les municipalités urbaines devenaient de plus en plus impuissantes à répondre aux demandes de la population. Ce n'était qu'une question de temps avant qu'elles ne connaissent à leur tour les mêmes difficultés que les municipalités rurales.²

1 Hugh Whalen, op. cit., p. 118.

2 E.G. Allen, Case Study on Change--New Brunswick: Implementation of the equal-opportunity program, texte présenté lors de la conférence annuelle de l'Institut de l'Administration publique du Canada, St-Jean, Terre-Neuve, septembre 1969, p. 3.

L'évolution des institutions municipales au N.-B. se fit donc à un rythme très lent. Les municipalités héritèrent, à la fin, de responsabilités très lourdes et d'un statut assez autonome par rapport aux autorités provinciales. Cependant, ce transfert de responsabilités du provincial au municipal ne représenta pas une volonté apparente des municipalités. Tout au long de cette évolution, l'acteur principal du changement semble avoir été beaucoup plus le gouvernement provincial, les municipalités adoptant, en général, une attitude passive.

B- Organisation des gouvernements municipaux au début des années '60.

Au début des années '60, le système de gouvernement municipal était fort complexe. Cela n'est pas surprenant lorsque l'on tient compte du développement historique.

La législation provinciale qui prévoyait la structure, l'organisation et le fonctionnement des institutions municipales était loin d'être uniforme pour toutes les municipalités. Bien au contraire, ces dernières devaient leur existence à une multiplicité de lois qui, en fait, donnaient naissance à autant de situations particulières qu'il pouvait y avoir de municipalités différentes.

On dénombrait à l'époque au Nouveau-Brunswick cinq catégories de gouvernement local, soit les conseils de comté, les conseils de cité, les conseils de ville, les conseils de

village, les districts d'amélioration locale. De plus on retrouvait deux catégories d'autorités locales qui jouissaient d'une autonomie assez grande: soit les commissions scolaires et les commissions de finances scolaires de comté.

1.- Les Conseils de Comté

Créés par la loi d'Incorporation des municipalités en 1877, les Conseils de comté incarnaient la principale autorité dans les institutions municipales rurales. La paroisse civile servait d'unité de base pour les élections des conseillers de comté. A quelques exceptions près,¹ deux conseillers étaient élus dans chaque paroisse. Les critères de base utilisés pour la représentation au sein de ces conseils ne s'appuyaient pas tellement sur la population mais plutôt sur le nombre de paroisses à l'intérieur du comté. Comme l'indique le tableau I en annexe, le comté de Charlotte avait le plus grand conseil avec 35 conseillers alors qu'avec une population rurale de 15,349 il se plaçait au 12e rang parmi les comtés les plus peuplés. Par contre, le comté de Gloucester même s'il possédait la plus grande population rurale soit 59, 218, se plaçait au 8e rang avec 24 conseillers. La représentation de la

1 Les exceptions étaient les suivantes: La paroisse de Simonds (St-Jean) élisait 5 conseillers additionnels; alors que celles de St-Martin (St-Jean), de Moncton (Westmorland) de St-Stephen (Charlotte), de Kent (Carleton) et de Coverdale (Albert) élisaient un représentant additionnel chacune.

population rurale au conseil de comté variait ainsi de 1 conseiller élu par 491 de population rurale dans Charlotte à 1 conseiller élu par 2,663 dans Westmorland. On peut donc dénoter à ce niveau une assez grande inégalité dans la représentation de la population rurale au sein des différents conseils de comté.¹

On pouvait dénoter aussi une absence d'uniformité dans l'ensemble de la procédure électorale des conseils de comté. Ainsi la date des élections de même que la durée du mandat des conseillers pouvaient varier d'un comté à l'autre. Les qualités requises des voteurs et des conseillers n'étaient pas les mêmes non plus. Contrairement au maire dans les municipalités urbaines,² le préfet du comté n'était pas élu

1 Voir annexe, tableau I, colonne 4.

2 Dans tous les comtés, pour pouvoir voter il fallait être âgé de 21 ans, résider dans une paroisse et y être un contribuable en payant soit une taxe de capitation, soit une taxe sur la propriété foncière quelle que soit son évaluation, soit une taxe sur la propriété personnelle. Dans la majorité des comtés, la propriété personnelle devait être évaluée à \$100. Mais dans Gloucester, le taux exigé sur la capitation et la propriété personnelle était réduite à \$50. Dans York et Queens, une personne ayant droit de vote aux élections provinciales avait droit de vote aux élections municipales. Dans Albert, un voteur devait avoir résidé dans la paroisse environ un an avant l'élection.

Pour pouvoir se porter candidat à l'élection, quelqu'un devait résider dans la paroisse, avoir été évalué pendant l'année soit pour sa propriété foncière à une valeur de \$900, soit sur les intérêts sur sa propriété foncière jusqu'à concurrence de \$1,800, soit sur sa propriété personnelle d'une valeur minimum de \$2,000. (Revised Statutes of New Brunswick, 1952, Chap. 44, sec. 8 et 22).

directement par la population mais par et parmi les conseillers élus. Son mandat était d'une durée d'un an et il pouvait être réélu pour plusieurs mandats successifs. Alors que les maires des municipalités urbaines ne votaient pas au conseil sauf en cas d'égalité, les préfets de comté votaient sur toutes les questions et les votes égalitaires étaient considérés négatifs.¹

La législation de 1877, prévoyait également que les municipalités urbaines pouvaient être représentées au conseil de comté par un conseiller d'office.² Cependant, une législation ultérieure permit aux municipalités urbaines d'augmenter leur représentation au conseil de comté.³ En fait en 1963 seulement 21 villes ne nommaient qu'un seul conseiller d'office au conseil de comté.⁴ Ainsi la représentation urbaine variait d'un comté à l'autre. L'absence de critères uniformes dans le choix des représentants urbains sur les conseils de comté devint au fil des ans un problème important dans les relations inter-municipales dans la province. Dans certains cas, tels Saint-Jean et Westmorland, le nombre de délégués urbains devint si imposant que ces deux conseils de comté risquaient d'être contrôlé par les délégués urbains.

1 Revised Statutes of New Brunswick, 1952, Chapter 44, sec. 62; Chapter 234, sec. 64.

2 R. S. N. B., 1952, Chapter 234, sec. 130.

3 R. S. N. B., 1952, Chapter 44, sec. 6-7.

4 Voir annexe, tableau III.

Les Conseils de comté se réunissaient en session une fois par année en janvier pour une durée approximative de quatre à cinq jours.¹ Cependant, durant les années '60 certains conseils de comté prirent l'habitude de se réunir une seconde fois en juillet. Au cours de ces sessions, on en profitait pour voter les crédits nécessaires au bon fonctionnement de la municipalité et adopter les lois qui s'imposaient.

2.- Les Conseils de cité

Une législation particulière de l'Assemblée législative a donné naissance à chacune des six cités de la province dont les constitutions n'ont rien d'uniformes.² La seule uniformité selon le professeur Whalen réside dans le fait que les six éalisaient des maires et des conseillers pour une période de deux ans.³ La composition de leur conseil variait d'une cité à l'autre, de même que les critères d'éligibilité au vote ou à la candidature.

3.- Les Conseils de ville

L'Assemblée législative adopta en 1896 la Loi d'Incorporation des villes qui devait servir de guide à toute communauté désireuse de s'incorporer. Cette loi de 1896, demeurée jusqu'à la réforme de 1967 le principal document constitutionnel pour les municipalités urbaines, n'a jamais réussi vraiment au fil des ans à réaliser les objectifs pour lesquels on l'avait

1 R. S. N. B., 1952, Chapter 44, sec. 60.

2 Voir annexe, tableau II.

3 Whalen, op. cit., p. 48.

adoptée, soit d'uniformiser l'ensemble de la législation urbaine. Elle a été, somme toute, peu efficace en raison de la présence d'une multiplicité de législations particulières. Ainsi, comme dans le cas des conseils de cité et de comté la composition des conseils de ville allait varier de l'une à l'autre. Il en était de même pour les dates de l'élection, la durée du mandat, la fréquence des réunions du conseil.¹

4.- Les Conseils de village

Le Nouveau-Brunswick au début des années '60 ne comptait qu'un seul village incorporé, soit Port Elgin. En dépit du fait que l'Assemblée législative adopta en 1920 une loi facilitant l'incorporation des villages,² très peu d'agglomérations rurales en profitèrent.³ Ceci découle peut-être de caractère de cette législation de 1920. En effet, suivant cette loi une localité désireuse de s'incorporer en village devait s'étendre sur au moins 1,500 acres et avoir une population de 300 habitants. Les pouvoirs de conseil de village, contrairement à ceux des villes, étaient relativement restreints. Avant d'entrer en vigueur, les règlements édictés par un conseil de village devaient recevoir l'approbation des autorités

1 Voir annexe, tableau III.

2 R. S. N. B., 1952, chap. 242.

3 Au fait, seulement quatre villages furent incorporés à cette époque, soit, Dieppe, Rothesay, Shippagan et Port Elgin. Les trois premières localités prirent le statut de ville en 1951, 1956 et 1958 respectivement.

provinciales. Sur certaines questions, les émissions d'obligations, en plus d'exiger l'approbation du ministre, pouvaient être ratifiées par les deux tiers des contribuables au cours d'un plébiscite.¹ De plus, le gouvernement provincial se réservait le droit de remplacer par des fonctionnaires provinciaux soit les conseillers élus, soit les fonctionnaires déjà à l'emploi du village.² Il apparaît clair que cette possibilité de "mise en tutelle" des villages pouvait enlever tout intérêt d'une localité à s'incorporer.

M. E.G. Allen, sous-ministre des Affaires municipales déclarait qu'en plus, le système d'octrois provinciaux aux villages³ n'était pas de nature à les inciter à s'incorporer.⁴

5.- Districts d'amélioration locale

La loi provinciale de 1945 sur les districts d'amélioration locale prévoyait la possibilité d'incorporation

1 R. S. N. B., 1952, chap. 242, sec. 134.

2 R. S. N. B., 1952, chap. 242, sec. 38.

3 Les subventions provinciales par habitant versées aux villages de la province étaient nettement inférieures à celles versées aux cités et aux villes. En 1961, le taux de ces subventions versées aux municipalités s'établissait à \$20.71 par habitant pour les cités, à \$12.70 pour les villes et à \$8.42 pour les villages. Ainsi les municipalités non incorporées étaient davantage tentées, quand elles le pouvaient, d'obtenir immédiatement le statut de ville.

4 E. G. Allen, "History and Nature of Local Government in New Brunswick", Municipal Monthly, April 1962, p. 3-4.

pour une localité relativement restreinte.¹ Cette loi prescrivait l'élection de trois contribuables dont les principales responsabilités étaient d'agir comme comité exécutif de l'assemblée générale des membres contribuables. Contrairement aux villages, aux villes et aux comtés la responsabilité de décréter les règlements, de fixer le taux des impôts relevait de l'assemblée annuelle des contribuables et non du comité exécutif élu. Comme dans le cas des villages, le gouvernement provincial jouissait de pouvoirs discrétionnaires vis-à-vis les districts d'amélioration locale. Par son incorporation, ce type de municipalité visait surtout à assurer l'établissement et le maintien des services touchant la propriété, tels les eaux et égouts, éclairage des rues, service d'incendie, etc. Au début des années '60, une cinquantaine de localités étaient ainsi incorporées en vertu de cette loi. Avec les réformes de 1967, la plupart de ces localités sont aujourd'hui incorporées en village.

6.- Les Commissions scolaires

L'administration de l'éducation fut laissée de tout temps aux commissions scolaires. Ces organismes dont les pouvoirs de décision et d'administration étaient relativement importants jouissaient dans la première partie du 20e siècle d'une assez grande autonomie par rapport aux gouvernements municipaux.

1 R. S. N. B., 1952, chap. 136.

Alors que la structure des gouvernements municipaux demeurait pratiquement inchangée au 20e siècle, l'administration scolaire au niveau local connu, au contraire, dans la même période des transformations radicales. Jusqu'en 1943, les petits districts scolaires constituaient l'unité de base pour fins éducationnelles. On en dénombrait à cette époque quelques 1,550 dans la province. Au sein de ces organismes locaux, c'était l'assemblée annuelle des contribuables qui devenait l'autorité législative pour toutes les questions scolaires du district. A cette assemblée et selon l'importance du district, on élisait trois ou cinq commissaires dont les principales responsabilités consistaient à administrer le district scolaire durant l'année. Les assemblées annuelles nommaient également les fonctionnaires, décidaient de la construction et de l'entretien des édifices scolaires, fixaient les montants pour les dépenses courantes, les taux d'imposition et percevaient leur propre revenu. Cependant vers la fin des années '30, la situation avait évolué à un point tel que les petits districts scolaires ne pouvaient plus répondre adéquatement aux demandes de plus en plus exigeantes de la société en matière d'éducation. Les autorités du ministère de l'éducation appuyées par les élites locales intéressées à l'amélioration de la qualité de l'enseignement se firent les défenseurs d'une politique visant à la consolidation de ces petits districts. Ce premier mouvement de centralisation ne rencontra

en général, à l'échelle de la province, qu'une faible résistance et l'on put assister dès 1943, dans la plupart des comtés, à la fermeture graduelle des petites écoles rurales de deux classes et à leur remplacement par un système d'écoles régionales. De même, les nombreuses petites commissions scolaires furent regroupées par la province en une seule commission scolaire centrale pour chaque paroisse civile.¹ De 1,500 qu'elles étaient en 1943, le nombre des commissions scolaires dans la province à la suite de cette politique de consolidation était passé en 1962 à 470.

Notons également que seize cités et villes de la province s'érigèrent en districts scolaires ce qui, règle générale, leur permettait d'augmenter quantitativement et qualitativement leurs sources de revenus. Cette situation sera responsable de la très grande disparité dans la qualité de l'éducation entre les villes et les comtés au début des années '60.

7.- Les Commissions des finances scolaires de comté

Les commissions scolaires rurales, étant donné la faiblesse de leur revenu, faisaient face à de sérieuses difficultés d'administration. Elles devaient s'en remettre au gouvernement provincial qui avait mis sur pied un système d'octrois et de subventions for complexe. Les autorités

1 Il pouvait arriver cependant que les consolidations débordaient les paroisses civiles, mais en général on tentait de respecter les limites des paroisses.

scolaires rurales, dans le but de bénéficier au maximum des octrois provinciaux décidèrent qu'il était peut-être mieux, devant la complexité du système, de déléguer à une seule autorité régionale la responsabilité des finances scolaires du comté. C'est ainsi qu'à partir de 1943 au niveau de chaque comté, à l'exception de Restigouche,¹ on assista à la création des commissions de finances scolaires de comté. Ces commissions de finances scolaires géraient les finances de toutes les commissions scolaires de comté sauf celles des cités et des villes, qui n'étaient pas comprises dans la consolidation.²

Composées de sept membres dont trois, y compris le président, étaient nommés par le cabinet provincial et quatre par le conseil de comté,³ ces commissions de finances avaient pour but principal d'assurer un minimum de services scolaires dans tous les districts du comté quelles que soient leurs ressources financières. En se basant sur les soumissions budgétaires de tous les districts scolaires, les commissions préparaient annuellement le budget scolaire pour les dépenses ordinaires et le présentaient au conseil de comté. Celui-ci

1 Ce comté fut le seul à refuser, et, cela jusqu'en 1967, la consolidation de ses nombreux petits districts scolaires. Il en a résulté une qualité dans l'enseignement encore plus pauvre qu'ailleurs.

2 Les villes qui n'avaient pas leur propre commission scolaire étaient intégrées au système scolaire de comté.

3 R. S. N. B., 1952, chap. 47, sec. 4.

fixait ensuite un taux uniforme de taxation sur la propriété pour tout le comté.¹ Les subventions provinciales permettaient au conseil de comté de boucler le budget scolaire pour l'année. Grâce à cette méthode de financement, les districts où l'évaluation était plus élevée que la moyenne du comté contribuaient aux frais d'administration scolaire de ceux qui se situaient en-dessous de la moyenne. C'est le principe de péréquation à l'intérieur d'un même comté qui allait inspirer le programme "Chances égales pour tous" de Louis Robichaud, à l'échelle de la province.

On a vu que, jusqu'en 1967, soit pendant près d'un siècle, la structure des gouvernements municipaux ne connut pas beaucoup de modifications. Malgré les changements socio-économiques profonds, survenus dans la société tout au long du 20e siècle, l'organisation des institutions locales est restée sensiblement la même. Seul le domaine scolaire, avec la politique de consolidation des districts et la création des commissions de finances scolaires de comté, connut des transformations majeures au niveau de l'organisation.

1 Des budgets supplémentaires pour des services ou des salaires au delà du minimum reconnu dans le comté pouvaient être également présentés par les districts scolaires. Pour financer ce surplus dans le budget, un taux de taxation plus élevé était imposé dans les districts qui présentaient des budgets supplémentaires. Ceci peut expliquer en partie la variation du taux de taxation d'une paroisse à l'autre dans un comté. R. S. N. B., 1952, chap. 47, sec. 16.

C- Les pouvoirs des municipalités

Après avoir décrit la structure et l'organisation des institutions locales, il est important de survoler leurs principaux pouvoirs.

Pour retrouver ceux des municipalités rurales, il faut d'abord se référer à l'article 96 de la Loi de l'Incorporation des municipalités de 1877.¹ De leur côté, les pouvoirs des municipalités urbaines sont tous décrits dans leur charte d'incorporation respective, mais on peut dire qu'ils ont tous été en général uniformisés par la Loi de l'Incorporation des villes à l'article 64.² Ces deux articles ont été amendés à plusieurs reprises durant les dernières décennies,³ mais ils sont demeurés le fondement constitutionnel des pouvoirs des municipalités jusqu'en 1967.

Les pouvoirs des municipalités à cette époque pourraient se diviser en deux grandes catégories: les services de nature sociale et les services de nature matérielle.

Dans les services de nature sociale qui concernaient davantage l'individu, les municipalités avaient le pouvoir de légiférer en matière de santé publique, d'administration de

¹ New Brunswick: An Act Relating to Municipalities, chap. 3, 1877.

² New Brunswick, The Towns Incorporation Act, chap. 44, 1896.

³ Revised Statutes of New Brunswick, 1952, pour les comtés: Chap. 44, sec. 109; pour les villes: chap. 234, sec. 77.

la justice, de bien-être social. Quant aux services de nature matérielle, qui touchaient plutôt à la propriété, les municipalités pouvaient légiférer sur les questions suivantes: eaux et égouts, protection contre le feu, police, éclairage des rues, parcs et loisirs, routes et rues, et urbanisme.

L'éducation n'était pas au début, confiée aux conseils de comté et de ville. Avant les années '40, elle tombait sous la juridiction des commissions scolaires, qui partageaient cette responsabilité avec le ministère de l'Education. Les commissions scolaires déterminaient, entre autres, les améliorations à apporter aux édifices, les salaires des professeurs, le taux de taxation dans le district, et elles prélevaient les impôts nécessaires pour défrayer une partie du budget scolaire.¹ Dans le cas des municipalités rurales, ce n'est qu'à partir des années '40, avec la création des commissions de finances scolaires de comté que les conseils de comté furent appelés à s'occuper de l'éducation. Le conseil de comté votait le budget scolaire soumis par la commission des finances scolaires et prélevait les impôts, lesquels étaient ensuite remis à la commission. Dans le cas des municipalités urbaines, certaines commissions scolaires de ville continuèrent toujours à prélever elles-mêmes leurs propres impôts tandis que d'autres déléguèrent cette responsabilité

¹ La balance provenait des octrois et subventions du gouvernement provincial.

au conseil de ville ou de cité. C'est d'ailleurs, comme le fait remarquer M. E.G. Allen, à partir du moment où les conseils de comté ont accepté de partager la responsabilité de l'éducation avec les commissions scolaires que les problèmes financiers ont commencé à surgir.

The financial condition of many of our municipalities began to deteriorate upon implementation of the County School Finance System; this, I think, is undoubtedly true as far as the counties were concerned.¹

Pour financer leurs programmes, les municipalités avaient recours à trois sources principales d'imposition: l'impôt sur la propriété immobilière, l'impôt sur la propriété personnelle² et la taxe de capitation. Mais les responsabilités financières des municipalités dépassaient, dans la majorité des cas, le revenu de ces champs d'imposition. La plupart

1 E.G. Allen, Case Study on Change--New Brunswick: Implementation of the Equal-Opportunity Program, texte présenté lors de la conférence annuelle de l'Institut de l'administration publique du Canada, St-Jean, Terre-Neuve, septembre 1969, p. 3.

2 Pour la majorité des citoyens de la province, cette taxe ne s'appliquait en dernier qu'aux automobiles. Chez les fermiers, le bétail et la machinerie de ferme pouvaient être taxés; chez les commerçants, la marchandise en magasin était considérée comme propriété personnelle, tandis que chez les industriels dont les entreprises ne jouissaient pas d'ententes fiscales, la machinerie et l'équipement tombaient dans cette catégorie de taxe.

Source: Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick, Fredericton, imprimeur de la Reine, novembre 1963, p. 316.
Toute future référence à cet ouvrage se fera sous le titre de Rapport Byrne.

d'entre elles étaient ainsi acculées au seuil de la faillite.

At December 31, 1966, I think it fair to say that three counties were bankruptcy and I sincerely believe that within five to ten years, nearly all the counties and several of the smaller towns would have been bankrupt.¹

Les municipalités étaient obligées de s'appuyer de plus en plus sur les subventions du gouvernement provincial.

Comme on l'a vu dans ce chapitre, les institutions municipales se sont développées parce que, à un moment donné, les autorités provinciales ont voulu se décharger de leurs responsabilités, surtout financières. Tout au long de l'histoire politique des municipalités, le gouvernement provincial demeura l'agent principal de changements. Mais, il est intéressant de noter que dans ce rôle d'acteur principal, les autorités provinciales se soucièrent peu d'effectuer des réformes au niveau des institutions municipales qui en auraient vraiment valorisé le fonctionnement. C'est comme si le gouvernement provincial, à chaque fois qu'il avait effectué des modifications, l'avait fait davantage dans l'intention de consolider ses propres positions.

¹ E.G. Allen, Op. cit., p. 3.

CHAPITRE II

Les problèmes des municipalités avant les réformes de 1967.

Ce chapitre se propose de présenter les principaux problèmes que connaissaient les municipalités au début des années '60 tels qu'ils ont été vus par la Commission Byrne. Pour comprendre les recommandations de la Commission, il est important de connaître son analyse des problèmes.

Dans son étude, la Commission avait dégagé les problèmes suivants, découlant des pouvoirs des municipalités: l'éducation, le bien-être, la santé, l'administration de la justice et du domaine de la fiscalité, l'évaluation et l'impôt sur la propriété. Etant donné l'importance qu'ont prise les recommandations de cette commission dans le programme Robichaud en 1967, nous avons retenu la même division dans le développement de ce chapitre.

1.- Education

L'importance de cette question se comprend dans le contexte du début des années '60. D'une part, l'idée du droit à l'éducation était de plus en plus acceptée. En outre, il était à l'époque reconnu qu'un niveau élevé d'instruction se révélait la meilleure garantie pour briser le cercle de la pauvreté et assurer le bon fonctionnement d'une société industrielle moderne.¹ Les autorités politiques provinciales étaient de plus en plus conscientes que cet objectif d'élever

¹ Rapport Byrne, p. 125.

Depuis lors, cette importance économique que l'on reconnaissait à l'instruction a été réévaluée.

les standards en éducation serait difficilement atteint sans la démocratisation de l'enseignement à l'échelle de la province.

Le Nouveau-Brunswick était fort loin de réaliser cet objectif de chances égales pour tous en éducation. En effet, en 1955, la Commission Royale d'Enquête MacKenzie faisait remarquer, à juste titre, que le Nouveau-Brunswick en comparaison avec les autres provinces canadiennes avait en général le plus bas standard. Elle soulignait que la qualité de l'enseignement de même que celles des services variaient grandement entre les différentes régions de la province.¹

En 1963, la Commission Royale d'Enquête Byrne arrivait aux mêmes constatations.² Le rapport tenait cette absence d'uniformisation dans les standards en éducation dans la province comme responsable de la grande pauvreté de certaines régions. Dans ses multiples tableaux statistiques, le rapport Byrne montrait qu'en 1960 la moyenne des dépenses pour fins d'éducation élémentaire et secondaire s'établissait à \$203 par étudiant alors que la moyenne canadienne s'élevait à \$327.³ A l'intérieur même de la province, les dépenses totales

¹ Report of the Royal Commission on the Financing of Schools in New Brunswick, imprimeur de la Reine, Fredericton, 1955, p. 14.

² Rapport Byrne, chapitre VIII, pp. 125-141.

³ Voir annexe, tableau V .

variaient entre \$132 par étudiant pour le comté de Kent et \$331 pour le comté de Sunbury.¹ Seulement un comté au Nouveau-Brunswick, soit Sunbury, dépensait plus par étudiant que la moyenne nationale, alors que neuf des quinze comtés attribuaient 60% ou moins à chaque étudiant de cette même moyenne. Il est à remarquer que les données statistiques du tableau V incluent également les coûts pour les municipalités urbaines. Les dépenses encourues par les villes étaient en général plus élevées par étudiant que celles des municipalités rurales. Le fait que certaines régions avaient un taux de dépenses par habitant très bas provoquait ce déséquilibre et laissait présager un taux de dépenses par étudiant encore plus bas pour les municipalités rurales prises séparément.

Au début des années '60, plus du quart de la population étudiante du Nouveau-Brunswick était logé dans les édifices parfois privés des services jugés essentiels. Dans certains cas, l'enseignement était dispensé dans des maisons privées, des salles d'églises, des salles de quilles, etc.... Alors que certaines régions plus pauvres manquaient du strict nécessaire, d'autres un peu plus riches réussissaient à se donner des écoles convenables et pourvues d'équipement moderne qui, aux yeux des premières, passaient pour du véritable luxe.

De telles conditions matérielles créaient une si

¹ Voir annexe, tableau VI.

grande disproportion entre les différentes régions que la population s'en trouvait divisée. Plus de la moitié des 422 districts scolaires, soit 275, n'étaient pas en mesure au temps de la commission Byrne de dispenser l'éducation secondaire.¹

Cette disparité régionale dans la qualité de l'enseignement, problème déjà grave en soi, prenait un aspect encore plus aigu du fait que les régions où la qualité de l'enseignement était plus discutable, étaient des régions à prédominance francophone. Dans bien des cas, pour obtenir la qualité d'enseignement auquel elle avait droit, la population étudiante francophone devait sacrifier sa langue maternelle.²

De plus, les programmes d'enseignement des métiers n'étaient assurés en grande partie que dans les régions urbaines. Les étudiants vivant dans les régions rurales, c'est-à-dire les plus défavorisées économiquement, où ce type d'enseignement aurait été d'une absolue nécessité pour combattre la pauvreté, n'y avaient presque pas accès. Autre anomalie, les changements mis de l'avant par le ministère de l'Éducation dans la programmation des cours ne s'effectuaient pas toujours d'une manière uniforme de district en district.³

1 Rapport Byrne, p. 127

2 Ralph R. Krueger, "The Provincial Municipal Government Revolution in New Brunswick", dans Canadian Public Administration Review, volume XIII, mars 1970, p. 62.

3 Ralph Krueger, op. cit., p. 62.

Ces multiples disparités sont rendues encore plus flagrantes si l'on considère que la qualification des professeurs variait de régions en régions. Dans les cités et villes, seulement 2% des professeurs n'avaient à proprement parler pas de certificats d'enseignement et occupaient leur poste grâce à un permis local; 12% des professeurs dans les municipalités rurales étaient dans la même position. Dans un comté comme celui de Restigouche, 45% des professeurs n'avaient pas de certificats d'enseignement reconnus et accordés par les autorités du ministère. Dans deux autres comtés, Gloucester et Kent, le nombre de ces enseignants non qualifiés dépassait les 20%.¹ Encore là, les régions où l'on rencontrait le plus fort taux de ces professeurs non qualifiés étaient les régions francophones. Comme le faisait remarquer l'Association des Instituteurs Acadiens dans son mémoire présenté à la Commission Byrne,² 83% des instituteurs détenteurs d'autorisations locales pour l'année scolaire se terminant en juin 1961 se trouvaient dans les comtés de Gloucester, Kent, Restigouche, Madawaska, qui sont à grande majorité francophone.

Au niveau de l'enseignement secondaire, 43% des professeurs détenaient des diplômes universitaires en comparaison avec 66% pour la Nouvelle-Ecosse et 83% pour l'Ontario. La

1 Rapport Byrne, tableau 4:13, p. 91.

2 Rapport Byrne, p. 126.

plupart des professeurs qualifiés se concentraient dans les cités et les villes où les salaires et les conditions de travail étaient meilleurs. La médiane des salaires pour les enseignants du Nouveau-Brunswick en 1962 se situait à \$2,840, soit un peu plus de la moitié du salaire médian de l'échelle du Canada.¹ A l'intérieur de la province, on retrouve le même déséquilibre entre les régions. Les salaires seront beaucoup plus bas dans les régions défavorisées comme les milieux ruraux et plus élevés dans les centres urbains. Les professeurs, à mesure qu'ils se spécialisaient, se déplaçaient des milieux ruraux vers les villes. Ainsi, les professeurs qui avaient le plus d'expérience et de qualifications, se concentraient dans les centres urbains, les milieux ruraux ne servant que de terrains d'apprentissage pour les nouveaux. C'est ainsi que les milieux ruraux se retrouvaient doublement, même triplement, défavorisés par rapport aux villes.

Malgré ses nombreux octrois et subventions, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, par rapport à celui des autres provinces, ne défrayait qu'une très petite part des coûts de l'éducation. Alors que la moyenne de contribution de l'ensemble des gouvernements provinciaux aux frais de l'éducation s'élevait à 37.5% du budget des commissions scolaires, le gouvernement du Nouveau-Brunswick ne contribuait qu'à 32.8%, le reste soit 67.2%

1 Rapport Byrne, tableau 4:2 p. 80.

était défrayé par les municipalités. Les gouvernement municipaux se servaient des champs de taxation sur lesquels ils avaient à l'époque une juridiction exclusive soit l'impôt sur la propriété immobilière et sur la propriété personnelle. C'est ce qui peut expliquer pourquoi le taux de la taxation locale pour fins d'éducation était si élevé dans les municipalités du Nouveau-Brunswick par rapport à l'ensemble de l'imposition locale. Elles réservaient en moyenne 66% de leur budget au secteur éducation alors que les autres municipalités canadiennes n'en affectaient en moyenne que 44%.¹

Les disparités régionales dans le secteur de l'éducation vont se retrouver dans les taux de taxation sur la propriété. En tentant de donner à leur population étudiante une éducation selon des standards comparables à ceux des centres les plus riches, les municipalités les plus pauvres étaient dans l'obligation d'imposer aux contribuables un taux de taxation beaucoup plus élevé. En fait, plusieurs municipalités rurales devaient se résigner, malgré cet impôt élevé, à ne pouvoir assurer qu'une éducation de qualité inférieure.

In fact, many of the rural municipalities suffered from both high taxes and low-quality education.²

Bien que le système des commissions de finances scolaires de comté, établi à l'époque de la Seconde Guerre Mondiale,

1 Rapport Byrne, tableau 4:1, p. 79.

2 Ralph Krueger, op. cit., p. 63.

ait constitué une amélioration sur la situation antérieure, il n'en demeure pas moins qu'il n'a pas réussi à égaliser le niveau de l'éducation, à éliminer les différences éclatantes entre les municipalités rurales et urbaines, et à répartir plus justement l'imposition à l'intérieur des comtés.¹

Compte tenu de la médiocrité de l'enseignement dans certaines régions, de l'impossibilité d'établir des standards uniformes à travers la province, de la disparité notable entre les municipalités quant à leur capacité respective de financer l'éducation, et compte tenu de l'importance économique et sociale qu'on accordait à l'éducation, il apparaissait clair que ce secteur au Nouveau-Brunswick avait besoin de réformes.

2.- Le bien-être social

Dans le domaine du bien-être social, les municipalités connaissaient sensiblement les mêmes problèmes financiers. En 1960, dans le but de soulager les municipalités dans le financement des programmes de bien-être, le gouvernement provincial passait la Loi de l'Assistance sociale qui leur indiquait l'intention des autorités d'intervenir de plus en plus dans ce secteur et même éventuellement de le prendre complètement à sa charge.

Les versements du provincial aux municipalités comprenaient trois octrois principaux. D'abord un premier

¹ Rapport Byrne, p. 76.

commençait par donner aux municipalités un dollar par habitant. Ensuite un deuxième défrayait 70% des dépenses autorisées par les municipalités une fois le premier octroi déduit. Finalement un troisième finançait dans une proportion de 50% les coûts d'administration de l'assistance sociale.¹ Même si ces octrois provinciaux avaient pour objectif de soulager les municipalités, la part de contribution de celles-ci restait très élevée et dépassait leur capacité financière. Parce que la formule des octrois provinciaux ne visait pas la péréquation, les régions les plus pauvres, où les besoins de l'assistance sociale étaient les plus urgents et où les capacités financières étaient les plus limitées, devaient déboursier les plus grandes sommes d'argent.²

La Loi de l'Assistance sociale de 1960 obligeait les municipalités, si elles voulaient bénéficier de l'octroi provincial qui défrayerait 50% de leur administration, à s'organiser en "district de Bien-Etre" et à y nommer un comité

1 Le gouvernement fédéral versait au gouvernement provincial des octrois qui défrayaient à peu près de 50% les coûts des programmes de bien-être à l'échelle de la province. Ainsi la part respective des trois niveaux de gouvernement au financement des programmes de bien-être à cette époque s'établissait comme suit: fédéral 50%, provincial 25%, municipal 25%.
Rapport Byrne, tableau 5:2, p. 101.

2 Ainsi, deux des comtés les plus pauvres, Northumberland et Gloucester contribuaient en 1963, \$81,000 et \$76,000 respectivement alors que les comtés plus riches de Albert, Kings, Queens, ne versaient que \$5,000, \$2,500, et \$2,700, respectivement. Rapport Byrne, tableau 5:2, p. 101.

d'administration composé d'au moins trois contribuables. Cette politique provinciale qui entendait pousser les municipalités à centraliser tous les services du bien-être municipal sous une seule administration compétente représentée, sans aucun doute, une amélioration. Avec cette nouvelle structure, on était loin du temps où l'administration des services du bien-être dans les municipalités était laissée à la discrétion et au bon jugement des officiers paroissiaux élus annuellement et qu'on appelait, à juste titre, "pères des pauvres".

Cette tentative de la centralisation des services du bien-être allait bientôt laisser intrevoir des difficultés d'application. Parce que la grande part de l'argent servant à financer les programmes était donnée aux municipalités sous la forme de subventions, le moins que le gouvernement provincial entendait exiger des municipalités était que ces octrois soient dépensés suivant des normes les plus uniformes possibles à l'échelle de la province. Pour ménager les autorités fédérales qui payaient près de la moitié des coûts, le provincial voulait établir des programmes qui rencontreraient les exigences du gouvernement fédéral. Cet objectif pouvait difficilement être atteint tant que les services de bien-être continueraient d'être administrés par les municipalités qui risquaient de n'être que des machines à distribuer de l'argent aux nécessiteux. L'administration municipale ne pouvait

réussir à se payer les services d'un personnel qualifié qui, en plus de venir financièrement en aide aux indigents, aurait pu établir des programmes de réhabilitation pour les cas chroniques.

Failure to provide such services is imposing an enormous social and economic cost that the province can ill afford.¹

Le problème devenait inextricable étant donné la difficulté de faire accepter par l'ensemble des municipalités, la nécessité que l'application des programmes de bien-être suive des normes uniformes et soit régie par des méthodes administratives conformes aux exigences de la société moderne. Dans plusieurs municipalités, certains administrateurs ne partageaient pas toujours la philosophie des programmes. Cette incohérence au niveau du fonctionnement des programmes de bien-être était liée, aux yeux de la Commission Byrne, au rôle des municipalités. Une réforme en profondeur s'imposait.

3.- La santé

Les différents secteurs du pouvoir de la santé n'allaient pas tous suivre la même évolution. Dans celui de la santé publique ou service d'hygiène, les responsabilités des municipalités allaient être reprises par le gouvernement provincial immédiatement dès 1877. Le seul rôle des municipalités était de nommer quelques membres sur les commissions de santé publique régionales. Celles-ci veillaient principalement, dans le district, à l'application et au respect des normes de

¹ Rapport Byrne, p. 142.

de santé et d'hygiène établies par le ministère. Les dépenses d'opération de ce service étaient surtout financées par les octrois du provincial. Même si les municipalités y contribuaient pour une certaine part, cela ne représentait guère pour elles une dépense majeure.

C'est dans le secteur des services hospitaliers que les municipalités conservaient le plus de responsabilités et c'est là aussi qu'elles rencontraient des difficultés. Il est intéressant de noter qu'à cette époque, plus du tiers des hôpitaux du Nouveau-Brunswick étaient la propriété d'ordres religieux. Même si les ententes fédérales-provinciales, vers la fin des années '50, sur l'assurance-hospitalisation avaient eu comme résultat de faire décroître les responsabilités financières des municipalités dans les coûts d'administration des hôpitaux, ces dernières n'en continuaient pas moins à participer aux frais de construction des édifices. Le provincial n'ayant pas assumé la propriété des édifices, les municipalités devaient encore financer la capitalisation. Les constructions nouvelles avaient droit cependant à un octroi de \$4,000 par lit dont \$2,000 provenait du fédéral.¹ En dépit des importantes subventions du provincial, la part de responsabilité qui restait au municipal n'était pas sans aggraver les difficultés financières de ce dernier.

¹ Rapport Byrne, p. 95.

La décision de construire ou d'agrandir un hôpital était habituellement prise par les propriétaires soit les municipalités, soit des organismes privés, et dans certaines régions, des médecins eux-mêmes.

Les pressions politiques aidant, les autorités locales et ces organismes privés réussissaient ensuite à recevoir du provincial les octrois disponibles pour fins de construction et d'équipement. Les frais de fonctionnement étaient ensuite assurés par le provincial. Cette politique, on peut le deviner, donna naissance à du favoritisme dans certaines régions. La Commission Byrne note à cet effet:

Information coming to the Commission is that the number of hospital beds is inadequate in some areas and the standard of building is extravagant in others. It appears that the tendency in some localities to build unnecessary ornate hospitals is following the extravagant pattern developed by school boards.¹

A cette époque, il ne semblait pas y avoir, tant au niveau municipal que provincial, de plan d'ensemble sérieux quant au choix des sites des nouveaux hôpitaux. Le tout semblait être laissé à la discrétion et au bon jugement soit des autorités locales, soit des organismes privés. Ce manque de planification à l'échelle de la province était, nul doute, responsable des difficultés de ce secteur. Pour arriver à une meilleure planification dans le choix des sites des hôpitaux et à une amélioration en général des services de santé,

1 Ibid., p. 149.

une réforme en profondeur de tout ce secteur s'imposait.

4.- L'administration de la justice

Du temps où les voies de communication étaient moins développées, isolant pour ainsi dire, les régions les unes par rapport aux autres, on pouvait fort bien considérer comme normal le fait que les municipalités jouissaient d'une autorité assez complète dans l'administration de la justice. Ainsi, suivant la Loi des Comtés, les municipalités avaient la responsabilité entière de la construction et de l'entretien des palais de justice, des salles d'audience et des prisons. Elles devaient maintenir le bureau de greffe pour le comté, payer le salaire du greffier, du shérif, des magistrats de comté et des juges de la cour juvénile. Les municipalités étaient également responsables des frais d'enquêtes judiciaires et des poursuites criminelles dans la Cour de comté comme en Cour suprême.¹ Les principales difficultés dans ce secteur surgissaient du fait que les municipalités, tout en ayant la responsabilité des prisons, n'avaient pas les possibilités financières et surtout les ressources humaines et techniques pour mettre sur pied des programmes de réhabilitation pour les détenus. Selon les observations du comité spécial mandaté en 1958 par le Procureur général pour enquêter sur l'administration de la justice dans la province, les installations dans les prisons de comté de même que l'aménagement des palais du justice étaient tout

1 R.S.N.B. 1952, chap. 44, sec. 109; chap. 41, sec. 46.

à fait désuets.¹ En plus d'avoir un personnel insuffisant, chaque prison se servait de méthodes et de programmes différents.

En définitive, dans le domaine de l'administration de la justice il ne semblait y avoir aucun plan d'ensemble provincial sérieux, en vue de remédier à ces difficultés. Si on voulait que les mêmes services soient disponibles partout et à frais comparables, une réforme à l'échelle de la province s'imposait.

5.- L'évaluation et la taxation de la propriété

Dans chacune des sections précédentes, nous avons vu l'importance de l'élément financier. Pour financer ces programmes, les municipalités avaient recours à trois sources principales d'imposition soit l'impôt sur la propriété immobilière, l'impôt sur la propriété personnelle et la taxe de capitation. Mais au fil des ans, les lois concernant l'évaluation et l'impôt sur la propriété foncière et personnelle étaient tellement complexes qu'elles étaient devenues à la fin incompréhensibles. C'est en ces termes que s'exprime Hugh Whalen en se référant à la Commission McKenzie de 1955:

So many modifications have been made in the original act. . . that only those working in the

¹ Rapport du Comité sur l'Administration de la Justice dans la Province du Nouveau-Brunswick, Fredericton, imprimeur de la Reine, 1958, cité dans le Rapport Byrne, p. 22, et p. 165.

field in each area know what the law is and what special arrangements apply; the whole field is a maze, often of conflicting and inconsistent laws. . .¹

Cette confusion dans la législation trouve peut-être son explication, dans le fait que le gouvernement provincial au cours des années n'avait conservé qu'une autorité et un contrôle très limité sur le pouvoir de l'évaluation et de la taxation municipale. Les municipalités jouissaient en effet d'une assez grande autonomie vis-à-vis l'exercice de ce pouvoir délégué et le gouvernement provincial procédait à des changements fréquents à la Loi de l'Evaluation chaque fois qu'une d'entre elles le demandait. Les municipalités pouvaient en outre s'appuyer sur une multitude de législations spécialement édictées pour chacune d'elles par le gouvernement provincial.

Cette multitude de lois a eu pour conséquence d'engendrer différentes taxes à différents taux dans différentes municipalités. Lorsqu'on compare l'impôt sur la propriété immobilière perçu, on remarque une très grande variation dans le taux de la taxation entre les différentes municipalités. Ainsi les impôts municipaux payés par certains contribuables étaient exorbitants comparativement à ceux payés par d'autres dans d'autres municipalités. Cette situation donnait naissance à des inégalités entre les municipalités en plus d'être à l'origine d'iniquités pour certains contribuables de la

¹ Hugh Whalen, op. cit., p. 92.

province. Ainsi selon les calculs de la Commission Byrne en 1961 le taux de l'impôt sur la propriété immobilière variait de \$1.21 pour 100 dollars d'évaluation à Bathurst à \$5.26 dans le comté de Kent.¹ Entre ces deux extrêmes la médiane s'établissait à \$1.40.

Cette situation inégalitaire où le taux d'impôt d'une municipalité était deux ou trois fois plus élevé que celui d'une autre l'était encore davantage quand dans une même municipalité, un contribuable payait quatre fois plus d'impôt qu'un autre alors que les deux auraient dû payer à peu près le même montant.² C'était pourtant ce qui arrivait dans la plupart des municipalités surtout urbaines.

Toutes ces remarques sur les taux d'imposition de la propriété immobilière et personnelle sont vaines si l'on ne tient pas compte de la politique d'évaluation.

Some properties are assessed at one-half of the value required by law and others at double.³

De tous les secteurs de l'impôt c'est probablement pour celui de l'évaluation qu'un contribuable a le plus de difficulté à déterminer exactement l'impôt qu'il doit payer. Il ne possède pas toujours les instruments nécessaires pour déterminer si son évaluation est exagérée ou pas. La situation est encore aggravée quand on considère que les normes

1 Voir annexe, tableau VII.

2 Rapport Byrne, p. 13.

3 Ibid., p. 13.

d'évaluation variaient d'une municipalité à l'autre et que les méthodes d'application étaient laissées à la discrétion de fonctionnaires municipaux trop souvent peu informés pour effectuer un tel travail.

Même s'ils étaient bien intentionnés, les estimateurs n'avaient pas toujours à leur disposition certaines données essentielles qui les eussent aidés à remplir leur tâche délicate. Ainsi par exemple, aucun manuel de référence n'était mis à leur disposition, aucunes statistiques sur les coûts de construction, ni sur les ventes des propriétés n'étaient compilées par le gouvernement provincial ou les municipalités. Le ministère des Affaires municipales avait organisé dans les années '50 des sessions de formation à l'intention des estimateurs, mais cet effort louable ne constituait, à vrai dire, qu'une solution de cataplasme. Il n'y avait pas d'uniformité dans les méthodes d'évaluation à l'échelle de la province, si bien que le tout était laissé souvent au bon jugement de l'estimateur. Ainsi le risque était grand de voir les évaluations varier suivant que l'estimateur était bien ou mal disposé envers le propriétaire.

Sur cette question de l'évaluation des propriétés, le rapport Byrne note:

Our account assessment procedures in the province is, with few exceptions, a gloomy one telling of neglected responsibilities and gross unfairness, (. . .)

We are most strongly of the opinion that the lack of uniformity of assessment, both between municipalities and between individuals, is intolerable. No constructive planning of municipal functions is possible until uniformity has been established between municipalities throughout the province; and the fundamental principle of equity demands that individuals be treated equally within the rules of taxation system.¹

En 1951, la Commission Royale d'Enquête sur la Loi des Taux et des Impôts faisait remarquer:

Too often, this important work is given to untrained persons and to those who are not fitted to the work.

The good assessor must be in many respects and the general opinion that anyone can do this work who can read and write is far from accurate. It is a special field requiring recognition as a profession.²

S'il y avait un secteur où les disparités entre les régions étaient évidentes c'était bien dans le domaine de l'évaluation des terres agricoles. Dans un travail de recherche sur la situation,³ La Commission Byrne, en s'appuyant sur les dires de propriétaires de fermes, faisait remarquer que le poids de la taxation dans les régions agricoles les plus prospères était abordable alors qu'il était écrasant pour ceux vivant dans les régions plus pauvres. Même si le fond du problème dans le domaine de l'agriculture n'en était pas un nécessairement

1 Rapport Byrne, p. 233.

2 Report of the Royal Commission on the Rates and taxes Act, Fredericton, imprimeur de la Reine, 1951, p. 20.

3 Rapport Byrne, appendice G.

de taxation mais surtout de revenu, il n'en demeure pas moins que dans certaines régions le total des taxes payables par acre défriché était extrêmement élevé. Dans Gloucester, le chiffre moyen s'établissait en 1961 à \$8.25 l'acre défriché, alors que certaines fermes agricoles pouvaient se vendre à 10 dollars l'acre et même moins.¹ Le taux d'imposition avait tendance à égaler la valeur même de la propriété.

Effectuant une analyse selon le revenu brut des agriculteurs, le Rapport Byrne remarque que plus le revenu était bas, plus la proportion de ce revenu payé en taxe était grande. Aussi le rapport n'hésita-t-il pas à qualifier de régressif ce système d'évaluation et de taxation municipal au niveau des fermes. Les fermes à bas revenus étaient sujettes à être sur-évaluées par rapport à celles dont les revenus étaient plus élevés.

Low value farms are considerably over-assessed compared with those of higher value, and that all farms together are severely over-assessed in relation to the average of the assessment roll. While this bias not in itself prove that the property tax on farmers is excessive or that the total of all taxes paid by the farming community is too high, it does indicate that as a group farmers have paid a disproportionate amount of real property taxes.²

Dans une province où 45% de la superficie est en forêts,

1 Rapport Byrne, Appendice G., p. 3.

2 Rapport Byrne, p. 226.

la taxation des lots boisés revêt une importance particulière. Pourtant là encore, on constate les mêmes anomalies dans l'évaluation. Evaluer équitablement les lots boisés pour fin de taxation est une entreprise pour le moins difficile. Si l'on tente d'appliquer le taux d'imposition en vigueur aux bois non coupés, on risque d'obtenir un impôt démesurément élevé. Par ailleurs, si l'on s'en tient uniquement à la propriété foncière, les revenus obtenus sont presque dérisoires.¹ Encore ici, on pouvait remarquer une très grande variation dans les méthodes d'évaluation des forêts d'une municipalité rurale à l'autre. Les taux d'imposition des forêts étaient si élevés dans certaines régions qu'ils étaient à eux seuls suffisants pour décourager toute l'industrie forestière.²

Dans le domaine de l'industrie, c'est un problème différent qui nous frappe. On se heurte surtout à la question de l'exemption des taxes. Dans certains cas, il arrivait que certaines industries abusaient de la politique d'exemption et ne payaient pas leur juste part de la taxation municipale. Cette situation de favoritisme recevait la bénédiction des autorités municipales qui utilisaient la politique d'exemption de taxes à l'industrie comme une arme pour rivaliser les unes avec les autres et surtout pour courtiser les grandes

1 Ibid., p. 252.

2 Ibid., p. 254; R. Krueger, op. cit., p. 67.

entreprises. M.J.F. O'Sullivan, haut fonctionnaire provincial, faisait remarquer qu'à elles seules les exemptions de taxes à l'industrie en 1965 se chiffraient approximativement à 1.5 million de dollars.¹

La perception des impôts sur la propriété avait toujours été de compétence municipale. Mais étant donné que l'ensemble du système de la taxation municipale engendrait à cette époque au Nouveau-Brunswick de graves inégalités, il n'est pas étonnant que les cités, les villes et les comtés aient connu un problème sérieux au niveau de la perception de leurs impôts. Le fardeau des impôts sur la propriété pour certains contribuables était littéralement écrasant et dépassait dans bien des cas leur capacité de payer. Ce problème dans certaines municipalités se doublait de la question des arrérages. En 1961, les cités avaient réussi à percevoir 80% de leurs impôts, les villes, 77% et les comtés, seulement 64%. Entre 1952 et 1961 le montant des arrérages dans les comtés avait augmenté de 160%.² Plus du tiers de tous les impôts municipaux dûs étaient constitués en arrérages. Bref, la situation financière à cette époque, de la plupart des municipalités, surtout les rurales, frisait la catastrophe.

1 M. J.F. O'Sullivan, The Way it Was, texte préparé par la conférence annuelle de l'Institut d'Administration publique du Canada, septembre, 1969.

2 Rapport Byrne, tableau 13:12, p. 248.

Normalement, le système d'octrois inconditionnels que le provincial avait mis sur pied aurait dû atténuer les malaises financiers des municipalités. Mais à cause de deux faiblesses notables, ce système de subventions n'a pas réussi à niveler les disparités qui existaient entre elles. D'abord, le choix des critères qui servaient à fixer le montant des subventions inconditionnelles, se révélait discriminatoire pour certaines. Ces critères étaient la population et le genre de municipalités. Ainsi en 1961, le taux par habitant de ces octrois provinciaux se montait à \$20.71 pour les cités, à \$12.70 pour les villes, à \$8.42 pour les villages et à \$4.98 pour les comtés. Ces octrois provinciaux ne tenaient suffisamment pas compte de la différence de genres de services que chacune de ces catégories de municipalités devait assumer.

While the size of unconditional grants paid to municipalities should vary with the responsibilities assumed, the differentials should be related to the size of the municipalities and the cost of providing services efficiently in municipalities of different ranges of size, and the relative fiscal capacities in these various ranges rather than to whether the municipality has city, village, county or town status as is the case at present.¹

De plus, cette distribution des octrois basés sur la population négligeait la considération d'un facteur pourtant lourd d'implications. Etant donné que les taux d'imposition étaient relatifs à l'évaluation des propriétés foncières,

¹ Rapport Byrne, p. 105.

les municipalités n'avaient pas toutes les mêmes capacités fiscales.

A per capita grant to all municipalities within a given range of size always favors the municipalities with a high fiscal capacity and discriminates against those with a low fiscal capacity, for the burden of taxation to pay off the balance of the costs of services will have to be greater in the municipalities with the lower fiscal capacities.¹

Celles dont les ressources fiscales étaient faibles et limitées devaient, pour rencontrer leurs obligations, imposer un taux de taxation tellement élevé qu'il devenait injuste pour leurs contribuables. Un système d'octroi provincial égalisateur et bien établi aurait dû normalement corriger cette situation en faisant diminuer davantage le taux de taxation dans les municipalités à faibles ressources fiscales.

A properly constructed program of grants should reduce the highest rates much more than the lowest ones, so that urban residents of the province bear about the same weight of tax regardless of the city or town in which they live.

All of the other grants paid by the Department of Municipal Affairs suffer from the same defect. They lower the dollar amount of taxes of the rich and poor communities in each group by like amounts per capita and on this score some of the grants paid to school boards by the Department of Education are even worse, in that they are larger for municipalities with big tax bases than for those with small ones.²

Le manque d'uniformisation dans les méthodes de

1 Rapport Byrne, p. 105.

2 Ibid., p. 10.

l'évaluation était peut-être responsable de la grande liberté des municipalités à interpréter les lois existantes. En conséquence, les graves iniquités dans les taux de taxation qui apparaissaient entre elles pouvaient être retrouvées aussi à l'intérieur d'une même municipalité. Cette inégalité se traduisait par un fardeau d'impôt trop lourd à supporter pour certains contribuables et un montant effarant d'arrérage.

Parallèlement à la situation pénible dans laquelle se retrouvaient certains contribuables de la province, l'état financier de certaines municipalités n'était pas enviable. Malgré les lourdes taxes qu'elles imposaient, beaucoup d'entre elles ne réussissaient pas à financer les services dont elles avaient la responsabilité. Il arrivait qu'au sein de plus d'une municipalité les contribuables payaient de lourds impôts mais en retour leur gouvernement municipal n'était en mesure de leur assurer que des services de qualité médiocre, et cela dans des domaines aussi primordiaux que l'éducation, le bien-être, la santé. La situation pour ces municipalités était tout-à-fait intolérable et ne pouvait certes pas durer longtemps. Par ailleurs, d'autres dans la province, situées dans les régions les plus fortunées réussissaient à offrir à leur population dans les mêmes domaines des services de qualité acceptable et cela à des coûts qui ne faisaient pas grimper d'une façon démesurée les taux d'imposition. Mais même ces dernières allaient avoir de plus en plus de difficultés à prélever les sommes

nécessaires pour assurer des services qui allaient devenir coûteux.

Les faiblesses dans les structures administratives s'ajoutaient aux problèmes financiers ce qui empêchaient les gouvernements municipaux s'assumer pleinement leurs responsabilités et d'offrir à tous la même qualité de services. Un changement s'imposait qui pouvait entraîner une transformation radicale de toute la structure du système de gouvernement municipal. Les municipalités, spécialement les comtés, voyaient de plus en plus leur pouvoir de formuler des politiques et de participer réellement aux prises de décision, dans les secteurs de l'éducation, du bien-être, de la santé passer aux mains des autorités provinciales. Plus de deux tiers de leur budget était consacré au financement des dépenses de l'éducation,¹ il ne

¹ Rapport Byrne, p. 170.

leur restait donc que des sommes dérisoires pour s'acquitter de leurs autres tâches non moins importantes. A une époque où l'administration gouvernementale, pour être efficace doit être confiée à un personnel spécialisé, le marasme dans lequel, s'enlisait les municipalités les empêchait de répondre à ces exigences malgré leurs bonnes intentions. N'étant en définitive devenus que des agences de perception d'impôts, qui avaient perdu tout pouvoir d'instaurer des politiques générales, les conseils de comté se cherchaient un rôle à jouer. A cet égard le rapport Byrne s'exprime ainsi:

The counties have become mainly tax collecting agencies, a function which they are singularly ill-equipped to perform. There is no important function or field of government responsibility for which they are empowered to formulate policy; they can shape provincially-initiated programs only by saying "no" to an optional arrangement or by dragging their feet. Nearly two-thirds of the revenue which they now have to raise goes to the public schools and their tax fields are inadequate for the revenues they are asked to produce. They possess vestigial administrative powers which cannot be properly exercised on their present fragmented basis. The size of their operations is too small for them to engage able professionals in this age of specialization. It is time that the harassed county officers be released from the impossible position in which time and change have placed them.¹

Sans atteindre des proportions aussi aiguës, la situation administrative et financière des municipalités urbaines

1 Ibid., Appendice O, tableau 7B.

n'était guère plus confortable. Même si, en comparaison des conseils de comté, une partie moins grande de leur budget allait à l'éducation, il n'en restait pas moins que cette part était très élevée, et ralentissait du même coup leur action dans d'autres secteurs. La planification urbaine, si importante, était loin de se concrétiser. Faute de pouvoir mieux les payer, la plupart d'entre elles manquaient de personnels qualifiés et spécialisés qui auraient pu établir et réaliser des plans de développement rationnel pour l'ensemble de la communauté urbaine.

Some cities and towns are now paying exorbitant costs for a woeful administration. Wasteful and inefficient administration is an intolerable and inexcusable price to pay for trying to buy the services of administrators cheaply. Even so experience has shown that there is always a shortage of qualified persons, persons who do not only have administrative talent, but who also have an understanding of the peculiarities of civic administration and a sympathy with its democratic processes.¹

Tirailées qu'elles étaient par les priorités à donner aux nombreuses responsabilités, les municipalités urbaines finissaient elles aussi par dépenser presque entièrement leurs énergies dans des domaines dont l'envergure était plutôt provinciales et même nationale.

Comme on a pu le voir dans ce chapitre, les problèmes des municipalités en éducation, santé, bien-être, administration de la justice étaient tous reliés à la question financière.

¹ Ibid., p. 315.

Parce qu'elles avaient des sources de revenus limitées, les municipalités étaient incapables d'administrer adéquatement leurs responsabilités. Il apparaissait donc que la question financière allait être centrale dans la recherche des solutions à leurs problèmes. En bref, pour sortir de l'impasse, une politique de rationalisation des énergies et des ressources de la province s'imposait.

CHAPITRE III

Le Rapport Byrne

Dans le premier chapitre, nous avons tenté de décrire la structure du système de gouvernement municipal telle qu'elle se présentait avant les réformes de 1967. Dans le deuxième, nous nous sommes surtout penché sur les principaux problèmes engendrés par ces structures. Ce troisième chapitre se propose de faire voir les premières réactions de l'administration Robichaud face à ces problèmes cruciaux. Louis Robichaud avait, au cours de la campagne électorale de juin 1960, manifesté sa détermination de changer la situation, de procéder à des réformes,¹ sans être évidemment précis, à ce stade, dans le genre de réformes. Une fois élu, Robichaud se pencha sur les problèmes des municipalités. Il se rendit vite compte que les problèmes des municipalités étaient beaucoup plus que des cas isolés; c'était à ses yeux, l'ensemble du système qui connaissait les difficultés. Il savait aussi que toute approche de sa part pour corriger les difficultés était rendu compliquée par le dualisme qui caractérise la société du N.-B., les divisions géographiques Nord-Sud et ethniques français-anglais. Il y avait danger que les solutions qu'il allait proposer confondent le problème déjà épineux des classes riches et pauvres, avec celui de la distinction ethnique, français et anglais. Devant une telle éventualité, les autorités gouvernementales se devaient de procéder

¹ Le manifeste du parti libéral fut rendu public à la fin de mai, 1960.

avec prudence et circonspection.

Quelle action le gouvernement provincial pouvait-il entreprendre? Face à ce désir de réformes, il aurait pu mettre sur pied un nouveau système de subventions, ce qui aurait eu pour effet de soulager, à court terme, les municipalités en plus mauvaise posture.

Mais, le gouvernement provincial choisit plutôt de confier à un comité d'experts la charge de procéder à une étude approfondie des problèmes des municipalités et d'y proposer des solutions à long terme. Ainsi le gouvernement aurait un document de référence sérieux pour justifier toute future législation de réforme. En principe, cette pratique permet au gouvernement d'avoir un point de vue impartial, libre de toute partisanerie, sur les problèmes politiques du milieu. C'est aussi un instrument valable pour saisir le pouls de la population et évaluer ses réactions face à ces problèmes.¹ En mettant sur pied la Commission Royale d'Enquête sur les Finances et la Taxation Municipales au Nouveau-Brunswick, le gouvernement provincial faisait preuve de prudence face à l'ampleur des problèmes, mais, par ailleurs, manifestait un certain désir de réformes.

1 B. Doern et P. Aucoin, op. cit., p. 113.

La Commission se composait de cinq membres représentant les principales régions de la province: Edward Byrne,¹ avocat et ancien maire de Bathurst dans le Nord-Est; Charles Wilson, homme d'affaire de Saint-Jean; Arthur Andrew, homme d'affaire de Saint-Stephen dans le sud de la province; Uldéric Nadeau, commerçant et préfet d'une des municipalités rurales défavorisées, le comté de Madawaska dans le Nord-Ouest; Alexandre Boudreau, directeur des relations publiques et de l'extension à l'Université Saint-Joseph.

Les commissaires étaient assistés dans leurs travaux d'un personnel de recherche éminent: Milton Moore, un spécialiste dans le domaine de la taxation, diplômé des Universités Queens et Chicago, enseignait les sciences économiques à l'Université de la Colombie Britannique; John Graham, directeur du département des sciences économiques de l'Université de Dalhousie, connaissait bien les problèmes des municipalités de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ayant fait sa thèse de doctorat sur les relations fiscales provinciales-municipales; Philip White, diplômé de l'Université de Londres, s'était spécialisé dans l'évaluation des propriétés; enfin James O'Sullivan, de Saint-Jean, agissait comme secrétaire de la Commission.

1 Le choix du président illustre bien les intentions du gouvernement, Edward Byrne, dans l'exercice de sa profession passait pour avoir une pensée sociale assez développée. De plus, il avait la réputation d'être sympathique à la condition des Acadiens dans la province.

L'importance que le gouvernement a accordé à la Commission est illustré par le fait qu'il appuya son mandat sur une loi spéciale de l'Assemblée législative adoptée en 1961.¹ L'article 2 de cette loi autorisait le gouvernement provincial à mettre sur pied une commission d'enquête chargée d'étudier les problèmes financiers des municipalités. Dès les débuts de son mandat, l'administration Robichaud était consciente de la gravité des multiples problèmes qui affligeaient les municipalités et des injustices sociales qui en découlaient. Les autorités provinciales savaient que tôt ou tard il leur faudrait trouver des solutions.

L'arrêté-en-conseil du huit mars 1962 formant la commission royale d'enquête nantissait ainsi les commissaires désignés:

to hold inquiry into and concerning the desirability and feasibility of:

- A. maintaining or increasing the present revenue of municipal bodies; and
- B. relieving individuals and industry of some part of municipal tax burdens by the substitution or creation of new or other sources of revenue or bases of taxation; and without limiting the generality of the foregoing, in particular with respect to
- C. the form, method and manner of
 - I government
 - II administration
 - III assessment, rating and taxation (including methods)
 - IV Taxation concessions, taxation privileges

¹ Acts of New Brunswick, 1961-62, "An act to establish a Commission on Finance and municipal taxation in New Brunswick, chapitre 6, article 2.

- V financing and expenditures, both capital and current (including controls)
 - VI fiscal policies
 - VII boundaries, annual divisions, apportionments, consolidations, etc.,
 - VIII order and government, and
 - IX a-payments, grants and subsidies, and
b-the distribution of payments, grants subsidies to or in behalf of municipal bodies, including cities, towns, counties, villages, local improvement districts, civic associations, metropolitan areas, school district, etc., and
- D the application of Acts of the Legislature of New Brunswick relative to said municipal bodies.¹

Avec un mandat aussi vaste, la Commission Byrne jouissait d'un avantage sur les autres commissions d'enquêtes ou comités d'études antérieurs chargés d'analyser les problèmes des municipalités. Alors que ceux-ci, en vertu de leur mandat, avaient vu leur étude limité à un problème particulier des municipalités, la Commission Byrne allait pouvoir effectuer une évaluation globale et ainsi être en mesure de faire des recommandations susceptibles d'aller au fond du problème.

La Commission MacKenzie avait fait des recommandations pertinentes, sur les problèmes de l'éducation au début des années '50, qui seront d'ailleurs pour une bonne part reprises par la Commission Byrne mais approfondies et précisées. Une des faiblesses du rapport de la Commission MacKenzie résidait

1 -N.B.- Arrêté-en-Conseil, 62-185, 8 mars 1962.

dans le fait que ses recommandations ne remettaient pas suffisamment en cause la structure globale des relations provinciales-municipales. Aussi malgré tout le sérieux qu'on peut leur accorder, les recommandations de la Commission MacKenzie sont apparues comme des solutions de demi-mesure, et furent reléguées aux oubliettes.¹

D'ailleurs, la Commission faisait remarquer:

We had a distinct advantage over the MacKenzie Commission and most other Commissions in that our terms of reference are sufficiently broad that we have been able to say not only what ought to be done but also how it can be done with respect to both organisation and finance.²

La Commission Byrne soumit son rapport aux autorités gouvernementales le 4 novembre 1963. Durant ces dix-huit mois de recherches et d'analyses intensives, elle s'avéra le principal canalisateur et même incitateur des demandes tant de la population que des municipalités. Entre septembre 1962 et juin 1963, la Commission tint dans les principaux centres de la province une série de neuf audiences publiques au cours desquelles lui furent présentés soixante-dix-sept mémoires. De ceux-ci, si l'on inclut les mémoires des commissions des finances scolaires de comté, soit près de la moitié, provenaient des différentes autorités municipales. Un nombre

1 De toute façon, même si le mandat de la Commission MacKenzie avait été plus vaste, lui permettant d'arriver aux conclusions de la Commission Byrne, il n'est pas certain qu'on était prêt au Nouveau-Brunswick, à cette époque, à entreprendre une transformation de la structure des gouvernements municipaux.

2 Rapport Byrne, p. 77.

impressionnant d'associations, d'entreprises privées et même d'individus profitèrent des circonstances pour faire entendre leur point de vue aux commissaires. De plus, 24 mémoires, en majorité préparés par des individus, furent transmis par correspondance à la Commission. Avec un total de 101 mémoires présentés, la Commission fut le forum pour l'expression d'idées et d'opinions sur les principaux problèmes de la province à cette époque.¹

Outre l'invitation à soumettre des mémoires, la Commission fit circuler auprès des différentes municipalités deux questionnaires généraux. Le premier portait principalement sur le financement municipal et avait pour objectif d'aider les municipalités à préparer leur présentation devant la Commission. Dans ce questionnaire qu'elle devait remettre autant que possible avant le début des audiences publiques, chacune des municipalités avait l'occasion de décrire sa situation particulière ainsi que ses problèmes spécifiques.

On leur demandait de proposer des solutions à leurs propres problèmes et d'exposer de quelles façons on pouvait arriver à une meilleure harmonie dans les relations provinciales-municipales. Sur les 43 différentes municipalités à qui ce premier questionnaire fut envoyé, 34 prirent la peine d'y répondre.²

¹ Rapport Byrne, l'appendice "C" donne la liste complète des mémoires présentés.

² Voir annexe, tableau VIII

Un deuxième questionnaire, cette fois portant sur l'évaluation municipale, fut distribué à quarante-six estimateurs en janvier 1963. La Commission tentait d'obtenir des renseignements supplémentaires relatifs aux normes et aux méthodes d'évaluation en vigueur dans les municipalités. Sur les quarante-six estimateurs qui reçurent ce deuxième questionnaire, 40 y répondirent.¹

Même si le degré de participation des municipalités aux travaux de la Commission se révélait assez encourageant, il n'en demeure pas moins que plusieurs on été réticentes à fournir aux commissaires les informations demandées. Ainsi par exemple, en ce qui a trait au premier questionnaire distribué en mai 1962, la Commission avait demandé aux municipalités de le remplir autant que possible pour le 1 août 1962. En date du 1 septembre, seulement 14 des 43 municipalités avaient répondu et 9 finalement n'ont donné sur ce sujet aucune réponse. Certaines municipalités ne remirent le questionnaire qu'au début de 1963. Ceci était de nature à retarder les travaux de la Commission. Quant au deuxième questionnaire portant sur les méthodes d'évaluation dans les municipalités distribué en janvier 1963, la date de remise fixée au 15 mars 1963 fut en général mieux respectée, même si six des municipalités négligèrent d'y donner suite.²

1 Ibid

2 Rapport Byrne, appendice D.

Des observations analogues peuvent être faites au niveau de la présentation des mémoires où la participation des municipalités ne fut pas non plus entière. Ainsi, sur les quinze comtés, 11 présentèrent un mémoire à la Commission. Parmi les 4 qui n'en présentèrent pas figurent Charlotte, Queens, Restigouche et York.¹ Charlotte et Queens, en plus de s'abstenir de la présentation d'un mémoire, ne répondirent pas au premier questionnaire de la Commission. La seule participation de Queens au cours des audiences publiques de la Commission fut la présentation d'un mémoire par la Commission des finances scolaires du comté. Dans le cas du comté de Charlotte, la seule participation du comté fut celle du préfet du comté dans le mémoire présenté par la Commission de développement du secteur ouest de Charlotte.²

Au niveau des cités de la province le degré de participation fut plus important puisque les six à l'exception de Campbellton dans Restigouche, présentèrent un mémoire et répondirent aux questionnaires de la Commission.

1 Charlotte, Queens et York sont trois comtés anglophones au sud de la province. Queens et York sont situés dans la vallée fertile du fleuve Saint-Jean. Charlotte donne sur la Baie de Fundy et son économie est principalement caractérisée par les pêcheries. Restigouche est un comté considéré comme pauvre au nord de la province. La proportion d'anglophones et de francophones y est sensiblement la même.

2 Rapport Byrne, appendice C.

C'est sans doute parmi les villes que le degré de participation fut le plus faible, car seulement 7 des vingt et une présentèrent un mémoire. Par ailleurs, sur les 14 qui s'abstinrent d'en préparer un, 9 répondirent aux deux questionnaires de la Commission, certaines avec beaucoup de retard. Quatre villes, par contre, ne remplirent qu'à un seul des deux questionnaires, soient Caraquet, Hartland, Milltown et Shédiac. Une seule, Marysville dans le comté de York, refusa toute participation. Ce fut également l'attitude que prit le seul village de la province, Port Elgin dans le comté de Westmorland.

Sur la qualité du contenu des mémoires reçus, la Commission affirme:

A few of the briefs did little more than rehash old arguments, while others were outside our terms of reference, but by and large the briefs were both thoughtful and thought-provoking. As a source of factual information and as a guide in assessing probable public attitude toward our recommendations these submissions were very useful indeed. It is unfortunate, therefore, that so many other parties who should have been interested remained apathetic about the Commission's work and the very serious problems which now confront government in New Brunswick.¹

Les Commissaires déplorèrent la lenteur de certaines municipalités à donner l'information nécessaire en dépit de leurs demandes réitérées. Le fait également que plusieurs réponses étaient incomplètes, souvent erronées, diminua la valeur des informations reçues, ce qui empêcha la Commission

¹ Rapport Byrne, p. XVI.

d'utiliser pleinement la méthode des questionnaires. Consciente que son travail risquait de demeurer incomplet sans la participation entière des municipalités, la Commission entreprit une correspondance avec elles, au printemps de 1963, dans le but d'obtenir des précisions supplémentaires.

En plus des neuf audiences publiques, la Commission rencontra au moins une fois les autorités de chaque municipalité. Toutes ces démarches montrent bien les efforts que la Commission fit pour recueillir auprès des municipalités l'information fondamentale afin de produire un rapport sérieux.

Ce fut dans les municipalités les plus pauvres que le degré de participation et de collaboration fut le plus grand. Car c'étaient elles qui avaient le plus à espérer d'une restructuration des relations provinciales-municipales. Aussi étaient-elles les plus portées à collaborer dans une plus large mesure avec la Commission. Les municipalités moins pauvres ne voyaient pas toujours d'un bon oeil, l'orientation que semblaient prendre les travaux de la Commission. Elles étaient d'accord avec le principe qui visait à l'égalisation de la qualité des services sociaux à travers la province, mais dès qu'elles sentaient qu'il y avait possibilité qu'elles payent le prix, une certaine réticence se montrait quand ce n'était pas de l'opposition systématique.

Comme on vient de le voir, les principales sources d'information de la Commission ont été les mémoires présentés

soit par les autorités locales, les individus, les organismes privés et industries lors des audiences publiques, ainsi que les questionnaires et la correspondance avec les municipalités. En général, à l'échelle de la province, les réactions aux travaux de la Commission n'ont pas été spontanées; elles ont cependant été plus grandes dans les régions qui avaient à bénéficier le plus des réformes. En plus de circuler partout dans la province, la Commission a entrepris elle-même un certain nombre de projets, de recherches et de compilation de statistiques. A ce chapitre, il faudrait mentionner notamment l'étude sur l'évaluation des propriétés pour fins d'impôts et le voyage du commissaire Alexandre Boudreau en Suède. Il avait reçu le mandat d'aller étudier dans ce pays le système d'administration du Bien-Etre, mais le commissaire poussa plus loin son analyse et réalisa une étude de tout le système d'administration publique suédois.¹

La Commission semblait convaincue qu'il n'y avait pas de solutions faciles aux problèmes graves dont étaient affligées les municipalités. La Commission était consciente des difficultés d'analyse quand elle affirmait qu'il était

¹ L'étude d'Alexandre Boudreau est reproduite à l'appendice "H" du rapport Byrne. La recommandation que fera la Commission à propos des commissions administratives provinciales n'est sans doute pas étrangère à ce voyage de M. Boudreau en Suède.

virtuellement impossible de concilier entièrement les désaccords inévitables tant entre les citoyens de diverses conditions sociales qu'entre les gouvernements de différents niveaux. Dans une société moderne qui exige que les gouvernements fournissent des services jugés essentiels au bien-être de la population et dont l'administration suppose une structure pour le moins complexe, la définition du rapport des tâches entre ces niveaux de gouvernement s'avère difficile. Les solutions parfaites, qui répondent à tous les détails, sont impossibles. Le mieux qu'on peut faire est de choisir la meilleure des alternatives disponibles.¹

Elle pouvait d'une part recommander que la répartition des responsabilités entre les deux niveaux de gouvernement reste ce qu'elle était. Cette proposition aurait cependant nécessité l'établissement d'un nouveau système d'égalisation des octrois inconditionnels versés aux municipalités. En augmentant le montant des subventions, les municipalités auraient été en mesure d'assurer les mêmes services avec un fardeau de taxes égales. Mais étant donné que leur principale source de revenus provenait de l'impôt sur les propriétés, l'égalisation dans la taxation supposait l'uniformisation des méthodes d'évaluation pour toutes les municipalités. Aux yeux de la Commission une telle entreprise paraissait difficile à

¹ Rapport Byrne, p. 112.

réaliser tant que cette responsabilité continuerait d'être du ressort des municipalités.

La Commission rejeta cette proposition parce qu'à ses yeux une politique qui n'aurait visé qu'à augmenter le montant d'octrois aux municipalités sans toucher à la structure administrative n'aurait été qu'une solution de rapièçage. Cette solution avait été appliquée dans le passé sans que cela ne diminue les problèmes financiers et administratifs des municipalités ni les inégalités entre elles. Par suite des interventions de plus en plus marquées du provincial dans les secteurs de compétence des municipalités, le principe de l'autonomie municipale se trouvait fortement ébranlé. En effet les municipalités au début des années '60 assumaient des programmes de services généraux sur lesquels elles avaient un contrôle limité, de sorte que la seule augmentation dans le montant de subventions aurait été loin de régler entièrement leurs problèmes. D'ailleurs, à mesure que le montant des octrois provinciaux augmentait, la Commission remarquait une tendance chez les municipalités "towards extravagant and irresponsible spending and inefficient and inept administration."¹

La Commission invita donc les autorités municipales et provinciales à s'engager dans une politique de rationalisation de leurs ressources, dans le but d'assurer à la population de la province des services de meilleure qualité et de moindre frais.

¹ Rapport Byrne, p. 116.

Instead we had to go to the heart of the matter and recommend a complete functional rationalization of provincial and municipal government activities.¹

Dans sa première recommandation qui est à la base de son travail et constitue la clef pour saisir toutes les autres, la Commission affirme qu'il faut diviser les services assumés jusque là par les municipalités en deux catégories: d'abord les services de nature locale, ensuite ceux de nature plus générale.² Les premiers profitent aux habitants d'une région géographique bien déterminée. Dans ces cas, les avantages de ces services ne sont ressentis que d'une façon indirecte par les autres habitants de la province, quand ils le sont. Dans cette catégorie de services purement locaux sont rangés les services de protection à la propriété de l'individu tels service d'incendie et de corps policier, les services d'eau, d'égoûts, d'éclairage des rues, de planification urbaine, etc. La seconde catégorie regroupe tous les services qui touchent un plus grand nombre de personnes et dont les conséquences dans l'administration ont des effets sur toute la province, tels l'éducation, le bien-être, la santé, l'administration de la justice. La Commission recommanda que l'administration des services de nature plus locale reste sous la responsabilité première des gouvernements locaux tandis que celle des services de nature plus générale soit reprise par le gouvernement

1 Rapport Byrne, p. 3.

2 Ibid p. 3; chap. 3, p. 70.

provincial.

Le transfert de ces services de nature générale à l'administration provinciale avait pour objectif premier d'égaliser davantage leur qualité et leur financement par la population entière. Aux yeux de la Commission, le gouvernement provincial était le plus habilité à s'assurer que ces services allaient satisfaire le mieux les besoins de la population, riche ou pauvre, jeune ou vieille, urbaine ou rurale, francophone ou anglophone.¹ En même temps, la Commission recommandait une restructuration globale de toute la politique de subventions aux municipalités. L'application du principe de la péréquation allait permettre à chacun des gouvernements locaux, où qu'il soit et quelle que soit la capacité fiscale de ses contribuables, d'assurer des services de qualité uniforme et cela à un taux d'impôt comparable. Dans un tel système les régions les plus riches allaient aider au financement des services locaux dans les régions les plus pauvres. Il fallait donc une refonte complète du système de taxation alors en vigueur.

L'écart entre la valeur de la propriété telle qu'évaluée et sa valeur marchande était dans nombres de cas, discriminatoire pour certains contribuables. En conséquence, la Commission recommanda la mise sur pied d'un service uniforme

¹ Don Hoyt, Case Study on Change: N.B. - Public Information Program, Texte présenté à la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, St. Jean, Terre Neuve, septembre 1969, p. 13.

d'évaluation de la propriété à l'échelle provinciale, administré par un personnel qualifié dans ce genre de travail. Les exemptions à la taxation sur la propriété devaient être abrogées sur-le-champ.

Etant donné que la province était appelée à assurer la responsabilité des services de nature générale et jugeant qu'ils étaient mal équipés pour administrer les services de nature locale, la Commission recommanda que les conseils de comté soient abolis. Pour compenser leur disparition, les agglomérations rurales seraient encouragées à s'incorporer en villages ou en districts de services locaux. Une telle recommandation avait pour conséquence immédiate de mettre les institutions politiques locales à une meilleure portée d'une partie au moins de la population rurale. Dans le système en vigueur à ce moment-là, il arrivait souvent que les conseillers des paroisses les plus riches déterminaient la politique au sein des conseils de comté. C'est probablement une des raisons pour lesquelles nombres de centres ruraux développèrent durant cette époque une certaine indifférence pour tout ce qui pouvait se passer au sein du conseil de comté.¹ La création des villages visait à corriger cette faiblesse dans les institutions politiques municipales en milieu rural.

Par ailleurs, la Commission recommandait que la centralisation dans le domaine scolaire, déjà commencée depuis

¹ R. Krueger, op. cit., p. 87.

1943, se poursuive sur une plus grande échelle. Elle proposait l'abolition des commissions scolaires paroissiales et leur remplacement par des commissions plus régionales. Ainsi de 422 qu'elles étaient à cette époque, leur nombre devait passer à 60. De plus, ces nouvelles commissions scolaires se voyaient enlever toutes leurs responsabilités financières et leurs administratives, grandement réduites. En fait, leurs principales responsabilités devaient se limiter à engager et à congédier les professeurs, à surveiller la qualité des programmes locaux, et à veiller à l'entretien de rapports harmonieux entre les parents et les professeurs. Etant donné que la province devait assumer toutes les responsabilités financières en matière d'éducation, les Commissions de finances scolaires de comté n'avaient plus leur raison d'être; la Commission suggéra leur abolition.

Face à la multitude de lois qui régissaient la structure des gouvernements municipaux et qui étaient à la source de bien des inégalités, la Commission Byrne n'hésita pas à recommander que les responsabilités des municipalités soient clairement définies dans une législation unique et uniforme à l'échelle de la province ainsi qu'une limite au pouvoir d'emprunt des municipalités. Aux yeux de la Commission, une telle législation aurait pour effet immédiat de corriger les inégalités.

Finalement, les recommandations de la Commission

visaient des modifications importantes dans le processus politique de la province. Pour ne pas porter atteinte au principe de la responsabilité ministérielle, les décisions politiques continueraient d'être proposées par le Conseil des ministres à l'Assemblée législative. Mais le gouvernement provincial au lieu de laisser l'application des programmes aux fonctionnaires des différents ministères s'inspirerait du modèle suédois d'administration gouvernementale et conférerait cette responsabilité à des commissions administratives provinciales.

Ces commissions administratives au nombre de quatre devaient avoir comme tâche d'administrer les secteurs de l'éducation, de la santé, du bien-être et des relations provinciales-municipales. Le nombre de membres devait varier d'une commission à l'autre mais sa composition devait être choisie parmi les citoyens reconnus pour leurs connaissances dans les domaines concernés. Cette recommandation constituait en fait une critique acerbe de la fonction publique. La Commission était consciente de l'ampleur des changements qu'elle recommandait à tous les niveaux et elle craignait, si le gouvernement laissait à la fonction publique le soin de les effectuer, que leur mise en application soit retardée ou même faussée.

We are convinced that it would be folly to give the responsibility for developing and executing the new programs in education, health, and welfare to the respective governmental departments as they are presently constituted. (. . .)

To achieve this, it is necessary to free the administrative bodies concerned from the inertia and other restrictions and resistance to sweeping change that would be inevitable if the present departments were in charge, and that would not only block the implementation of the new programs but would, we fear, also dilute and distort them.¹

La Commission, continuant ses critiques, affirmait:

We were appalled at the neglect in the development of the public service in this province at both the provincial and local levels. If it were not for a few able individuals dedicated to the welfare of the province, the administration would likely have broken down completely. Time and time again we and our staff have asked for information of the kind which departments ought to have on hand as a matter of course, only to find that it was not available and that no effort has been made to collect it. (. . .) Good government is impossible under these circumstances.²

La Commission accusait les fonctionnaires provinciaux et municipaux d'oublier trop souvent les intérêts du grand public et de se plier aux différents groupes de pression. Les Commissions administratives provinciales seraient, elles, immunisées face à ces pressions de toutes parts.

Constituted as we have proposed them, the new Commissions would be insulated much more than is possible under the present departmental structure from the improper pressures that are a constant threat for any government's programs. Put in another way, a prime virtue of the Commission form of administration is

1 Rapport Byrne, p. 122.

2 Rapport Byrne, p. 319.

that it would make the traditional functions of our government more effective by more clearly delimiting of responsibilities for its legislative or policy-making functions: at the same time, it would strengthen representative democracy by reducing the possibilities of improper influence being . . . to the advantage of particular interests but to the detriment of the general public.¹

Comme on l'a vu dans ce chapitre, face aux difficultés financières et administratives des municipalités, le gouvernement institua une commission royale d'enquête et lui donna un mandat très vaste qui allait lui permettre de faire une analyse en profondeur des relations provinciales-municipales. La Commission ne ménagea rien pour recueillir les informations dont elle avait besoin. Même si elle sentit une certaine réticence de la part des régions les plus riches face à ses travaux, cela ne l'empêcha pas de faire des recommandations d'envergure qui devait révolutionner les relations provinciales-municipales. Elle proposa un ensemble de recommandations reliées les unes aux autres. Pour la Commission, les réformes à effectuer ne pouvaient pas être de demi-mesure. Partant de l'importance de la qualité des services et constatant la contrainte financière, elle enjoignait les autorités provinciales à s'engager dans une politique de rationalisation de leurs ressources et à transformer les inégalités engendrées par une structure qu'elle décrivait anachronique et désuète. Bref, elle recommandait au gouvernement la poursuite de la justice sociale qui,

1 Rapport Byrne, p. 122.

d'après son évaluation, ne se réaliseront que dans la centralisation des services au provincial.

CHAPITRE IV

Le processus du changement

Dans ce chapitre, nous tenterons de dégager les réactions des autorités provinciales aux recommandations de la Commission Byrne et de détailler la stratégie que le gouvernement a adoptée face à ces recommandations.

Remis au gouvernement le 4 novembre 1963, le rapport de la Commission Byrne fut rendu public trois mois plus tard, le 4 février 1964. Devant ce flot de recommandations toutes aussi révolutionnaires les unes que les autres les yeux se tournèrent vers la capitale dans l'espoir de voir les premières réactions des autorités gouvernementales. Elles furent d'abord lentes et discrètes. Le gouvernement provincial, conscient de l'importance des recommandations suggérées qui atteignaient profondément la structure administrative et financière des deux niveaux de gouvernement, n'allait pas prématurément dévoiler une prise de position catégorique en faveur ou contre les recommandations de la Commission. Devant la perspective de transformations aussi radicales, le gouvernement adopta une attitude teintée de prudence et de circonspection. Le fait que la Commission à plusieurs reprises avait déclaré que ses recommandations majeures étaient interdépendantes les unes des autres, rendait encore plus difficile une prise de position du gouvernement provincial. La Commission mettait le gouvernement en garde contre la tentation de faire une sélection parmi les

recommandations ou de les considérer une à une sans les rattacher à l'ensemble. Elle considérait que le bloc des recommandations formait un tout indivisible et qu'elles devaient toutes être appliquées intégralement.

Great care would have to be used in selecting among our recommendations, because to choose some and not others might have the effect of destroying the comprehensive program which we attempted to design. In simple terms careless selections could well make things worse rather than better: our report should be considered as a "package deal".¹

Cette situation plaçait le gouvernement dans un dilemme. Il pouvait procéder à une étude attentive des recommandations et de tenter de les concrétiser au mieux, tout en respectant les vœux de la Commission. Il pouvait aussi juger tout simplement qu'elles étaient trop révolutionnaires et que leur application était irréalisable. Dans cette deuxième hypothèse, il s'agirait pour lui de trouver un autre plan pour aider les municipalités à sortir de leur marasme. Choisir la première solution signifiait que le gouvernement risquait de s'aliéner le monde des affaires et la population des régions riches de la province, celles qui souffraient le moins des vices du système. Suivant la logique des recommandations du rapport, c'était eux en effet qui devaient payer les frais des changements recommandés. L'histoire nous démontre qu'un gouvernement survit difficilement sans l'appui des riches propriétaires. En choisissant la

¹ Rapport Byrne, p. XVII.

deuxième voie, il risquait d'être accusé de fuir ses responsabilités et de ne pas réaliser les promesses pour lesquelles on l'avait élu.¹ En écartant le Rapport Byrne, le gouvernement mésestimait le travail de deux années d'étude et considérait comme inutile les analyses de rapport. Il décevait ainsi toutes les municipalités qui attendaient de sa part une action ferme et positive. Il savait en plus que la seule augmentation des octrois financiers aux municipalités n'apporterait pas une solution réelle aux problèmes et que tôt ou tard les relations municipales-provinciales risquaient de se trouver dans une situation pire qu'avant.

It was recognized that without some fundamental changes, any increased financial assistance to the municipalities would not solve anything for very long. Improved income in the hands of some municipal bodies could have given them sufficient resources to expand programs and undertake commitments which, within a very few years, would have presented the province with an expanded financial problem and no real end insight.²

Il faudra attendre jusqu'en mai 1964 avant que le gouvernement laisse voir ses intentions précises. Le temps qu'il avait à sa disposition allait permettre une prise de

1 Au cours des deux campagnes électorales de juin 1960 et d'avril 1963, l'équipe Robichaud s'était engagé à trouver des solutions aux problèmes financiers des municipalités.

2 Fred R. Drummie, "Case Study on Change - N.B.: Information and Background," document préparé pour la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, septembre 1969, p. 6.

position plus réfléchie. D'abord le fait que le rapport fut rendu public juste avant le début de la session du printemps 1964, donnait au gouvernement le loisir de garder une certaine distance face au contenu des recommandations. Il n'était logiquement pas possible que l'Assemblée législative étudie en profondeur la portée de ces recommandations qui venaient de lui être présentées, seulement quelque temps avant l'ouverture de la session. Aucune législation ne serait ainsi présentée avant 1965. Le gouvernement espérait que ce laps de temps permettrait à tous d'analyser le rapport, de l'assimiler, d'en comprendre toute la portée. De plus, le fait que les élections provinciales avaient eu lieu moins d'un an auparavant, soit en avril 1963, allait motiver le gouvernement à se pencher sérieusement sur le contenu du rapport. En effet, avec quatre années devant lui, il jouissait d'un temps suffisant pour effectuer certains changements majeurs sans avoir à craindre trop les contre-coups politiques.

La première réaction officielle du gouvernement provincial survint en mai 1964. Dans le but d'étudier en profondeur les recommandations de la Commission Byrne, les autorités provinciales mirent sur pied un comité spécial présidé par le ministre des Affaires municipales, M Joseph Leblanc et composé

de ministres et de haut-fonctionnaires.¹ Les réunions de ce comité spécial s'échelonnèrent durant l'été de 1964. Tous les sous-ministres et directeurs de service dont les secteurs étaient touchés par l'une ou l'autre des recommandations de la Commission, se présentèrent devant ce comité spécial pour faire entendre leurs points de vue et appuyer le travail. En agissant ainsi, le gouvernement provincial démontrait qu'il était conscient de l'importance de l'appui de la fonction publique et de la nécessité d'en arriver à un consensus politique avant d'aller plus loin dans les réformes. Selon le témoignage de l'un des participants, les réunions de ce comité spécial ont permis de réaliser ce consensus nécessaire.

The meeting became something like organized bull sessions with a very free discussion among all participants. It was an exercise in education an understanding for all involved.²

En fait, l'ensemble de la fonction publique provinciale appuya dans une large mesure, au cours de ces premiers débats, les principales propositions de la Commission.

1 Les autres ministres qui participèrent à ce comité furent les ministres de l'Education, Santé, Jeunesse et Bien-Etre, Justice. M. Edgar Allen, sous-ministre des Affaires municipales agit comme secrétaire, et M. Fred Drummie, comme principal conseiller politique. Il est intéressant de noter la participation de M. Arthur Andrew, membre de la Commission Byrne, devenu par suite fonctionnaire, qui agit comme secrétaire-adjoint.

2 F. Drummie, op. cit., p. 8.

La pierre d'achoppement majeure était la recommandation du rapport concernant la formation des commissions administratives provinciales.

Cette dernière recommandation de la Commission allait, comme il était facile de le prévoir, soulever l'ire de toute la fonction publique provinciale et municipale. En dépit du bien fondé de certaines de ses critiques, la Commission dans son argumentation n'avait pas défini d'une façon suffisamment claire qu'elles devaient être les relations entre ces nouvelles commissions administratives et la fonction publique. Si les tâches de ces commissions apparaissaient bien définies, celles de la fonction publique dans le nouveau système qu'elle recommandait l'étaient moins. En outre, les rapports entre les deux étaient rendus davantage ambigus par le fait que le ministre responsable, en plus d'être le principal porte-parole de son ministère, devait siéger au sein de ces nouvelles commissions. Il risquait d'être placé, à certains moments donnés, dans une situation impossible. Par cette recommandation, la fonction publique perdait, en effet, une bonne partie de ses pouvoirs, qui passaient aux mains des commissions. Il n'est donc pas étonnant que les fonctionnaires s'y opposèrent. Pour donner plus de poids à leurs arguments, ils invoquaient le fait que ces commissions constituaient un accroc sérieux au principe de la responsabilité ministérielle, et qu'il serait extrêmement difficile de s'arrêter sur une formule de nomination des membres qui eût satisfait tout le monde. Les critiques acerbes

que la Commission avait formulées sur la compétence de la fonction publique furent dirigées par les fonctionnaires provinciaux, durant les discussions du comité, vers les fonctionnaires municipaux. Cet appui, de la fonction publique provinciale assuré à la politique développée par le rapport Byrne allait être un atout important pour le gouvernement. Sans cet appui, on peut se demander s'il aurait réussi dans ses efforts d'adapter les relations provinciales-municipales à la réalité du XXe siècle.

Dans son rapport qu'il remit au cabinet en septembre, 1964, le comité spécial donna son approbation à l'ensemble des changements proposés par la Commission Byrne, sauf en ce qui avait trait aux commissions administratives provinciales.

Il recommandait qu'un comité du cabinet soit mis sur pied dans le but de suggérer au gouvernement les modalités d'application des recommandations de la Commission et de préparer à cet effet la nouvelle législation. Pour l'aider dans ses tâches, ce comité du cabinet serait assisté d'un secrétariat permanent.

Si tôt après la réception du rapport du comité spécial, le premier ministre mandata un de ses conseillers, M. M. Hoyt, pour recourir à l'aide légale nécessaire dans le but de convertir en législation l'ensemble des recommandations du rapport Byrne. Ce geste, simple en apparence, était lourd de portée. Quelques dix mois après l'avoir reçu, le gouvernement

manifestait ainsi son acceptation des idées de base du rapport. A ce stade, on ne pouvait encore présager quelle serait l'étendue des changements mais on prévoyait déjà quelques bouleversements à l'horizon.

Face à des propositions de changements aussi révolutionnaires que celles qui lui avaient été soumises, le gouvernement adopta, dans cette première étape de la mise en application des réformes, une attitude de prudence. Avant de s'engager dans des réformes de ce genre, le gouvernement devait s'assurer l'appui de la fonction publique. Cet appui lui paraissait d'autant plus important que les propositions de réformes avaient été formulées par des personnes étrangères au centre habituel de la prise de décision. De plus, et cela était primordial, le premier ministre devait réaliser un consensus politique au sein de son propre cabinet. Par les échanges d'idées qu'il permit entre les ministres et les fonctionnaires, le travail du comité spécial, durant l'été de 1964, réalisa cet objectif dans une large mesure. Les ministres et les fonctionnaires qui, au moment de la parution du rapport Byrne, pouvaient avoir des réserves sur certaines de ses recommandations, se rallièrent, suite à ces sessions intenses de discussions, derrière les intentions de réformes du premier ministre.

Les réactions aux recommandations de la Commission se manifestèrent aussi en dehors du milieu du gouvernement provincial.

C'est, en effet, fin 1964 et début 1965, que commença à se faire sentir l'opposition de certains organismes et municipalités. On pouvait supposer que le volumineux rapport avait été lu et qu'un plus grand nombre de personnes étaient conscientes de l'ampleur des changements à apporter. Les individus, les organismes provinciaux qui avaient négligé de présenter un mémoire à la Commission réagissaient maintenant et faisaient connaître leur point de vue au gouvernement par des critiques souvent acerbes. C'est le cas, par exemple, de l'Association des Municipalités du Nouveau-Brunswick dans un mémoire présenté en janvier 1965. Dans son texte, cet organisme reconnut le bien fondé de certaines recommandations mais critiqua avec véhémence la politique de centralisation massive suggérée par le rapport.

However, a number of the principal recommendations contained in the Report of the Commission are of such nature that implementation could well result in the virtual elimination of a future role of any significance for the municipalities in the public life of the Province of New Brunswick.¹

Précisant sa pensée un peu plus loin sur la nécessité de maintenir dans la province un gouvernement local jouissant d'un réel pouvoir de décision, cette association ajoute:

The financial structure proposed by the Commission has, unfortunately, been

¹ Mémoire présenté par l'Association des Municipalités du N.-B. au gouvernement du Nouveau-Brunswick, janvier 1965, p. 11.

linked to a municipal structure which, if adopted, would rob municipal government of any capacity for local decision-making. The result would certainly not be responsible and accountable municipal government.¹

Elle reprocha à la Commission de n'avoir tenu compte uniquement que du critère des coûts de financement dans sa suggestion de réorganisation de la structure municipale.

The underlying theme of the Commission's Report appears to be an obsessive concern with cost as the criteria for the reorganization of governmental administration. (. . .) It would appear that government either provincial or municipal, has no value and serves no other purpose but to provide public services at the lowest possible cost and no service should be undertaken unless the benefits derived exceed the cost.²

M. Thomas J. Plunkett, abonda dans le même sens au cours de ses remarques:

It would also seem to the Commission that government, whether it be provincial or local, has no value and should be judged by no other considerations except to provide public services at the lowest possible cost.³

L'Association des Commissaires d'écoles ne ménagea pas non plus son hostilité à certaines recommandations de la

1 Ibid., p. 42.

2 Ibid., p. 44.

3 Thomas J. Plunkett: "The Byrne Report, a Review and Commentary", dans D. Rowat, The Canadian Municipal System, Toronto, McLelland and Stewart, 1969, p. 180.

Commission surtout en ce qui a trait à la centralisation de l'éducation:

To accomplish this more or less uniform or equalized standard of education, the Commission proposes an uneven takeover of existing school facilities which is manifestly unfair to those districts which have built up their own system at the local level above the proposed uniform standard. We object to this Robin Hood approach of robbing the rich to aid the poor so that all will be made equal or nearly so. (. . .) We believe that uniformity breeds mediocrity and that centralization of control leads to a bureaucratic form of government.¹

Ainsi, la crainte de l'érosion de l'autonomie locale devenait, à cette époque, le thème principal de l'opposition.

Cependant, les pressions, en provenance des milieux extérieurs au gouvernement provincial, ne furent pas toutes négatives. Certaines furent positives et incitèrent les autorités provinciales à agir. Tel a été le cas des municipalités les plus en détresse, qui commençaient à trouver inexplicable la lenteur du gouvernement.

Elles commençaient à se demander même si les réformes n'allaient jamais venir. Les cris devenaient certes de plus en plus forts et on commençait à accuser le gouvernement de se cacher derrière les comités spéciaux pour fuir ses responsabilités et se plier aux pressions de certains intérêts qui n'avaient pas avantage à ce que la situation change.

¹ Mémoire de l'Association des commissaires d'écoles, présenté au ministre de l'Éducation, janvier 1965.

Durant la session de l'automne 1964, rien de concret ne se fit. A ceux qui l'interrogeaient, le gouvernement répondait que l'on étudiait toujours le rapport et qu'on élaborait une première législation. De telles réponses n'étaient pas de nature à satisfaire les plus emportés. Ces derniers se trouvèrent davantage confirmés dans leurs positions quand la session du printemps de 1965, ne dévoila aucune législation qui aurait pu laisser entrevoir le début d'une réforme. Le silence du gouvernement dans le Discours du Trône de 1965 s'explique, sans doute, par un changement de stratégie de sa part. Afin de mieux préparer la législation de réformes il décida de retarder son adoption. A la place, il procéda à la déposition d'un livre blanc le 4 mars, 1965. Selon M. Fred Drummie, conseiller du premier ministre pour les questions économiques, le gouvernement lui-même venait tout juste au début de 1965 de se rendre compte de l'ampleur du travail que représentait la conversion en législation des principales recommandations du rapport Byrne.

It was really only in January, 1965, I suspect, that the government fully realized that they were dealing a legitimate package program - that it was an integrated philosophy and system of government. They realized that such an extensive package of legislation couldn't be available for the 1965 session and turned to devise another program of legislation.¹

1 F. Drummie, op. cit., p. 11.

Ce document décrivait les responsabilités du gouvernement face aux recommandations de la Commission Byrne. Dans ce livre blanc, M. Robichaud déclarait que son gouvernement acceptait le principe fondamental du rapport Byrne. Le document laissait déjà entrevoir le contenu du programme du gouvernement Robichaud, "Chances égales pour tous". Par l'esquisse des solutions qu'il apportait, le livre blanc préparait l'accueil qu'on espérait pour le programme.

The principle calls for an acceptance of minimum standards of service and opportunity for all citizens, regardless of the financial resources of the locality in which they live (. . .) The government of New Brunswick is prepared to accept this principle.¹

En faisant de ce principe la pierre angulaire de toute sa future législation, le livre blanc affirmait qu'il fallait remettre en question les structures mêmes qui ont régi, jusqu'à ce jour, les relations provinciales-municipales.

The massive spread between the low levels of opportunity existing today, and the acceptable minimum which must be the objective of society, demands a complete re-examination of the role of all elements within our community and social structure and must be the concern of the total society (. . .)

The functions of education, health, welfare and justice have always been and will continue to be the responsibility of the provincial government. We have chosen to discharge these responsibilities by means of a particular pattern of local institutions. That pattern has been based largely on a principle of permitting each locality to do the best job possible within its means.

¹ "White Paper on the Responsibilities of Government", présenté à l'Assemblée législative, le 4 mars 1965, p. 20.

The question now facing the province is whether we are prepared to accept the results of this pattern. If we are, then no hard decisions are required - what has been, in terms of standards and structure - will continue. If we are not satisfied, then we must examine the historical and present status of local self-sufficiency.¹

Après avoir reconnu le principe de base de la Commission Byrne, le premier ministre ajoute:

This is the principle which must be accepted, or rejected, before any meaningful discussion of ways and means can be undertaken. If it is accepted, then traditional ways and means, traditional institutions and patterns must be re-examined.²

M. Robichaud avait saisi l'ampleur de la réforme préconisée par toutes ces recommandations. L'acceptation de principe ne posait pas de difficultés. Les problèmes allaient surgir dans les discussions autour des modalités d'application. Tous les milieux provinciaux avaient acclamé le livre blanc. Toute la presse de la province, francophone et anglophone, des centres riches comme des centres pauvres, le louait et le considérait comme un document politique dont tous pouvaient être fiers. Parce qu'il appuyait l'idée d'une réforme mais n'apportait aucun élément de solution pratique, le gouvernement sut éviter ainsi les critiques acerbes. Mais pour tranquilliser les sensibilités qui se seraient peut-être exacerbées prématurément le premier ministre donnait l'impression qu'il

1 Ibid., p. 20.

2 Ibid., p. 20.

pouvait douter lui-même du bien fondé de certaines recommandations de la Commission.

We are prepared to accept, from this point on, the full responsibility for acceptable minimum standards of education, health, welfare, and justice for all New Brunswickers. The Byrne Report provides one path towards the implementation of that responsibility. We are not yet satisfied that it is the only path.¹

Sans vouloir donner plus d'importance qu'il faut à l'impact produit par le livre blanc, il n'en demeure pas moins que par ce document le gouvernement se compromettait officiellement pour la première fois et s'engageait dans une politique de réforme des institutions municipales. L'importance du livre blanc ne vient pas des précisions qu'il apportait sur la façon dont les changements allaient se produire, mais bien parce qu'il a réussi à créer une mentalité plus ouverte. Avec lui, on avait accepté l'idée d'une réforme. On n'en connaissait pas encore la nature, la façon dont elle allait se concrétiser et on ne prévoyait pas encore son impact sur les institutions politiques de la province. On avait l'impression que les mécanismes du changement allaient se mettre en marche. Si le livre blanc a contribué à entretenir la méfiance chez certains, il n'en a pas moins fait naître un espoir dans la plupart des régions les plus défavorisées.

Sitôt après la présentation de son livre blanc, le premier ministre réalisa l'une des recommandations du comité

1 Ibid., p. 21

spécial sur l'étude du rapport Byrne.¹ Il forma le "Cabinet Committee on Government Organization". Ce comité du cabinet était composé des ministres de l'Education, des Affaires municipales, du Bien-Etre, de la Santé, et de la Justice. Présidé par le premier ministre, le Comité se fixa pour tâches de déterminer les politiques de changement à mettre sur pied et de diriger le développement de la législation nouvelle basée sur les recommandations du rapport Byrne. Le fait que ce comité était présidé par le premier ministre lui-même, en plus de lui donner plus de poids et de prestige, indiquait bien l'importance que le chef du gouvernement attachait à toute sa politique de réforme.

De plus, le gouvernement faisait voter les fonds nécessaires pour mettre sur pied un secrétariat dont la tâche serait d'aider le comité du cabinet. Ce secrétariat allait être, pendant un an et demi, reconnu partout tant dans les milieux de la fonction publique provinciale et municipale qu'ailleurs dans la province sous le sigle de OGO (Office on Government Organization). On ne peut passer sous silence le travail gigantesque accompli par ce secrétariat tout au long de la période de réforme. Il allait être, à toutes fins pratiques, le centre moteur du programme "Chances égales pour tous".

¹ Comme on l'a vu plus haut, le comité spécial avait travaillé tout au long de l'été de 1964, et il avait remis son rapport au cabinet en septembre 1964.

Dirigé par M. Fred Drummie, ce secrétariat¹ avait la tâche importante d'échafauder des structures à travers lesquelles le comité du cabinet allait pouvoir fonctionner. En outre, il servait d'instrument de liaison entre ce comité et les juristes qui rédigeaient la nouvelle législation. Il avait aussi pour tâche de fournir toute la documentation nécessaire au comité du cabinet et de préparer la présentation de la nouvelle législation à l'Assemblée législative.

L'idée de mettre sur pied un tel secrétariat provenait d'une procédure fédérale analogue.² Suite à la Commission royale d'enquête Glassco, le gouvernement fédéral avait mis sur pied un organisme appelé "The Bureau on Government Organization" dont la tâche principale avait été d'en étudier et de tenter d'en appliquer les recommandations.

Le Comité du cabinet commença ses travaux le 8 juillet 1965. Les réunions furent fréquentes et durèrent tant que toutes les législations sur la réforme Robichaud ne furent pas présentées et approuvées par l'Assemblée législative.

1 Le personnel de ce secrétariat avait été directement recruté à même la fonction publique provinciale. En outre, il est intéressant de noter l'orientation financière et économique des principaux participants. Ce fait renforça l'idée que l'un des objectifs poursuivis par le gouvernement dans la mise en place des réformes était bien le développement économique.

2 F. Drummie, op. cit., p. 14.

Les rapports entre le Comité du cabinet, l'OGO et l'équipe de juristes chargés de rédiger la législation furent évidemment très étroits. Au début, l'OGO assurait la liaison entre les trois mais une fois habitués aux mécanismes de fonctionnement, les trois groupes se réunissaient ensemble fréquemment; ce qui eut pour avantage de sauver de l'énergie et du temps. Les grandes politiques étaient évidemment décidées par le comité du cabinet mais elles s'appuyaient sur les résumés et les synthèses des recommandations du rapport Byrne préparés à l'avance par l'OGO. Ces décisions politiques étaient ensuite transmises à l'équipe des juristes qui rédigeaient les projets de loi. L'OGO s'assurait qu'il avait continuité et un lien logique entre le contenu des recommandations du rapport Byrne, les décisions politiques prises au sein du Comité du cabinet et la législation rédigée par les juristes. En quelques mois, le comité du cabinet et l'OGO eurent à vérifier au-delà de cent vingt-cinq lois différentes.¹ En plus de la rédaction de lois complètement nouvelles comme la Loi des Ecoles, la Loi des Municipalités, la Loi de l'Evaluation, le Comité du cabinet et l'OGO durent suggérer les amendements nécessaires à certaines lois déjà existantes ainsi que

¹ Paul C. Leger, Case Study on Change - N.B.: The Program of Equal Opportunity, texte présenté à la réunion annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, septembre 1969, p. 11.

que l'abrogation de d'autres qui devenaient périmées par suite de l'application des réformes.

Une fois que le Comité du cabinet jugeait qu'une législation semblait satisfaisante, le ministre responsable, aidé par le personnel de l'OGO, la présentait devant le cabinet entier pour discussion. Les suggestions du cabinet étant prises en considération par le Comité du cabinet, la législation était ensuite amenée devant le caucus du parti. C'est seulement après avoir franchi ces étapes que la législation était présentée à l'Assemblée législative.

Cette procédure se révéla un atout important pour le gouvernement afin de faire adopter les réformes. Comme le fait remarquer M. Drummie:

One strength of the Cabinet Committee system was evident very early in the process. It was later to prove of immense value to the government. By the time a bill had reached the Cabinet, it had the policy agreement and understanding of at least four and generally six ministers. (The variation was due to absence at various Cabinet Committee meetings.) Not only was the draft more generally acceptable but the responsible minister had knowledgeable supporters in Cabinet.

This proved to be of additional help before the caucus and on the floor of the House. There were occasions during the floor debates later when three or four members of the Cabinet were capable of defending sections of a bill in detail.¹

1 F. Drummie, op. cit., p. 21.

Une fois l'ensemble de la législation réformatrice présentée devant le cabinet et le caucus du parti, restait encore la difficile tâche de la soumettre à l'Assemblée législative et au grand public. La session d'automne 1965 devait normalement s'ouvrir en octobre comme c'était la coutume. Mais par suite de la tenue d'élections fédérales le 8 novembre, 1965, le gouvernement décida de reporter l'ouverture de la session en novembre. Ce délai d'un mois permit au Comité du cabinet et à l'OGO de compléter l'ensemble des projets de lois.

Détenant la majorité en Chambre, le gouvernement ne fit pas adopter en bloc toute sa législation. Devant l'étendue des réformes qu'elle impliquait et surtout parce qu'elle remettait en question tout le système, le gouvernement jugea préférable de procéder par étapes. La population, les différents organismes impliqués par les changements, le monde industriel, la fonction publique municipale ne connaissaient pas encore le caractère de la nouvelle législation. Pour le gouvernement, il paraissait nécessaire que tout le monde ait eu l'occasion de donner son point de vue avant l'entrée en vigueur de ce nouveau programme. S'il ne donnait pas libre cours aux opinions dès lors, il risquait de faire face à de fortes contestations dans la phase délicate de la mise en application des réformes. L'opposition de certaines régions et de certains intérêts pouvaient encore prendre une telle ampleur qu'elle aurait pu faire avorter le programme lui-même

et diviser la province en deux clans rivaux, les riches et les pauvres.

Comment faire accepter aux régions riches que des réformes s'imposaient et qu'elles devaient en payer le prix? Le gouvernement réfléchissait encore à des termes de procédures qui pourraient satisfaire les deux clans. Quand de plus, la situation de ceux-ci se confond avec une distinction ethnique basée sur la langue, les heurts sont imminents. Le choc provoqué par l'étendu des réformes risquait de saper tout le système en divisant davantage la société. Il fallait que le gouvernement use de tact, de circonspection, de finesse jusque dans le choix de la terminologie qui véhiculerait ces idées de transformation. La moindre imprécision risquait d'échauffer les esprits et de raviver de vieilles querelles.

C'est mû par de telles intentions que le gouvernement eut recours à un stratagème ingénieux! Immédiatement après l'ouverture de la session le 9 novembre 1965, et avant que son programme ne soit présenté, le gouvernement demanda que l'on crée un comité spécial de l'Assemblée législative qu'on appellerait "Law Amendments Committee - le Comité d'amendements des lois". Ainsi, après la présentation de chacune des lois, le gouvernement n'entendait pas la faire débattre par l'Assemblée. L'étude de son contenu devait être confiée au dit comité.

Cette procédure avait un double avantage. Elle permettait d'abord au gouvernement de se rendre compte de l'étendue de l'opposition qui allait se manifester et ainsi réaliser si tout le système pouvait fonctionner. Elle habilitait en plus la population et les groupes intéressés à demander des éclaircissements, à faire entendre leur point de vue et à suggérer des amendements avant que les réformes soient introduites définitivement.

Une fois le comité spécial de l'Assemblée pour l'Amendement des lois établi, le premier ministre, le 16 novembre, présentait les grandes politiques de son programme "Equal Opportunity - Chances égales pour tous". Durant les deux semaines qui suivirent, les ministres de l'Education, des Affaires municipales, du Bien-Etre, de la Santé et de la Justice introduisirent à tour de rôle leur législation respective. La présentation du programme de réforme à l'Assemblée législative prit fin le 7 décembre par un discours du ministre des Finances dans lequel il exposait les grandes lignes de changement dans la taxation et la façon dont le gouvernement entendait financer l'ensemble.

Parmi toutes les législations présentées durant cette session, le gouvernement entendait n'en faire adopter qu'une seule soit la Loi de l'Evaluation. A ses yeux, l'adoption de cette loi s'imposait si l'on voulait que les changements dans la taxation entrent en vigueur le 1 janvier 1967.

Le gouvernement trouvait qu'une année n'était certes pas de trop pour d'abord transférer le pouvoir de l'évaluation et de la taxation sur la propriété du municipal au provincial, et ensuite établir des normes uniformes d'évaluation et d'imposition sur la propriété pour l'ensemble de la province. On peut dire qu'à partir de 15 décembre 1965 la première phase du programme "Chances égales pour tous" était complétée.

By December 15, 1965, the first phase of the Equal-Opportunity period was over. The examination of problems of local government has been completed by the Royal Commission, the government had reached its conclusions, and a new scheme of government - a new direction had been developed and articulated. The basic conceptual work had been completed and the government was committed.¹

Parallèlement à ce travail qui se faisait au niveau de l'adoption de la législation, le gouvernement se préoccupa d'informer le grand public de l'ampleur des réformes en cours. Il mit sur pied un programme intensif d'information publique. Pour éviter les heurts et les oppositions trop fortes, il jugea qu'il était sage et urgent d'informer la population des changements qui se préparaient dans la structure administrative des deux niveaux de gouvernement. Mis sur pied en août 1965, le service d'information publique, dirigé par M. Don Hoyt, allait tout au long de 1965 et 1966 se tenir en étroite relation

1 F. Drummie, op. cit., p. 24.

avec les différents organismes d'information dans la province. Rien ne fut ménagé. Ainsi, les médias d'information étaient mis au courant du contenu des nouvelles législations quelques heures avant leur présentation à l'Assemblée législative. Des messages télévisés étaient adressés par le premier ministre et les ministres concernés à chaque présentation d'une nouvelle législation à l'Assemblée. Des tournées de conférences données par tous les ministres furent organisées à travers la province au printemps de 1966. A chaque fois qu'ils en avaient l'occasion et avec la collaboration du personnel de l'OGO, les ministres prenaient la parole publiquement et expliquaient le contenu et la portée du programme "Chances égales pour tous". De la documentation à profusion était distribuée dans tous les foyers de la province. Durant l'été de 1966, une unité mobile, formée d'étudiants et pourvue d'équipements techniques audiovisuels, parcouru la province entière¹ dans le but de faire comprendre aux gens les réformes bénéfiques que représentait le programme Robichaud quand on le comparait au système existant.

Ce service d'information publique mis sur pied pour la circonstance, contribua largement à diffuser l'information nécessaire atténuant ainsi l'ampleur des protestations.

Entre décembre 1965 et mars 1966, le Comité d'amendements des lois siégea et entendit les suggestions des groupes

¹ D. Hoyt, Case Study on Change - N.B.: Public Information Program, texte présenté à la réunion annuelle de l'Institut d'Administration publique du Canada, septembre 1969, p. 9.

intéressés. C'est durant cette période que l'opposition à la réforme Robichaud fut plus virulente. Beaucoup d'organismes qui avaient négligé de présenter des mémoires à la Commission Byrne firent connaître leurs opinions maintenant qu'ils avaient devant eux une législation concrète. Le climat politique qui prévalait à cette époque dans la capitale provinciale a été bien résumé par le professeur Krueger.

The response to the concrete legislation proposed by the government was widespread and vociferous. A large number of municipal representatives, industrialists, and businessmen appeared before the Law Amendments Committee with angry demands for changes in the legislation. Municipal politicians even formed vigilance committees and waited upon the Premier with petitions. Hundreds of vitriolic letters were directed at the government, many of them appearing in the press. Almost all the news media were very critical of the government proposals. The leader of the Conservative Opposition made the most of the negative public reaction, and whipped his members and the public into a spate of name-calling and pejorative statements. Much of the criticism degenerated into personal attacks on Premier Robichaud.¹

Comme le mentionne le professeur Whalen:

Some people cannot rationally accommodate themselves to change, especially when status, difference, and material interests are involved.²

1 R. Krueger, op. cit., p. 74.

2 H. Whalen, "The Byrne's Report of New Brunswick: How did the People React?", texte présenté à la conférence annuelle de l'Institut canadien des affaires publiques, janvier 1966, cité dans Krueger, op. cit., p. 75.

M. Don Hoyt, directeur du programme d'information publique exprime la même idée quand il écrit:

We are not getting through totally
with our message that each citizen had
a responsibility to his neighbor.¹

Cette opposition de certains intérêts à la législation de réformes ne semble pas avoir fait hésiter le gouvernement à pousser son programme jusqu'au bout. Si certaines municipalités plus riches et certains groupes financiers, les intérêts Irving en particulier,² s'opposèrent à la législation, il y en eut d'autres qui, après avoir pris connaissance et saisi toute sa portée, accordèrent leur appui. Le gouvernement s'étant compromis, décida qu'il ne pouvait plus faire marche arrière. Il accepterait quelques amendements à sa législation mais il n'était pas prêt à remettre en question les points essentiels de son programme. S'il devait y avoir des amendements, ils ne seraient que secondaires et ne porteraient que sur des détails.

Au début de 1966, en même temps que le Comité d'amendement des lois débattait l'ensemble de la législation, le gouvernement entreprit l'application du programme. Sans savoir quelle orientation allait prendre la session du printemps 1966, le gouvernement décida néanmoins, de mandater l'OGO

1 D. Hoyt, op. cit., p. 8.

2 Il est intéressant de noter qu'au début, Irving appuyait Robichaud. C'est à partir de ce moment que la rupture entre les deux semble s'être produite.

afin de mettre sur pied sans délai les structures administratives nécessaires pour faire fonctionner le nouveau système. Si l'on voulait que le tout entre en vigueur le 1 janvier 1967, il fallait un an pour le préparer.

Additional problems emanated from the need to begin preparations for the implementation and administration of a program for January 1, 1967. There was no alternative but to begin working on the assumption that something very much like the proposed program would ultimately pass.

OGO began to orient in two directions--policy, legislation, and administration.¹

La session du printemps de 1966 s'ouvrit le 22 mars. L'ensemble de la législation avec les amendements suggérés par le Comité fut alors présenté de nouveau. Après de multiples débats toujours orageux, la législation fut référée au Comité d'amendements des lois pour de nouvelles discussions publiques. Mais au cours de cette deuxième tranche d'audience du comité, le grand public et les groupes de pression manifestèrent peu d'intérêt et aucune opposition majeure ne fut remarquée. Ce manque de contestation était dû en partie aux résultats de la campagne de publicité organisée par le service d'information publique. La législation revint ensuite à l'Assemblée législative où elle fut adoptée dans sa totalité durant le mois de juin 1966. Le 1 janvier 1967 marquait l'entrée en vigueur des réformes.

Comme on l'a vu dans ce chapitre, la stratégie développée par le gouvernement visait surtout à réaliser un consensus

1 F. Drummie, op. cit., p. 24.

politique, le plus grand possible, autour des réformes. Il devait en premier lieu préparer la fonction publique. En mettant sur pied le comité spécial du cabinet à l'été de 1964 et en créant l'OGO à l'automne de la même année, la plupart des fonctionnaires eurent l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les recommandations du rapport Byrne et d'être constamment en étroites relations avec le cabinet et le bureau du premier ministre. En laissant tomber, dès les débuts, l'idée des commissions administratives provinciales, le gouvernement laissait voir à la fonction publique provinciale qu'elle allait être davantage au centre de la prise de décision et qu'elle verrait ses pouvoirs accrus, suite à la centralisation engendrée par les réformes. En second lieu, le gouvernement devait chercher aussi l'appui du public. En créant le Comité spécial de l'Assemblée législative pour l'amendement des lois, qui reçut les mémoires, et en mettant sur pied un service d'information publique, le gouvernement entretenait avec la population des rapports nécessaires. Ce mélange de prudence et de fermeté de sa part, explique, sans doute, que lorsque l'opposition se manifesta, il put quand même procéder aux réformes.

CHAPITRE V

Le programme d'égalité des chances et le nouveau système de gouvernement municipal

Dans ce chapitre, nous tenterons de décrire le contenu de la réforme Robichaud de 1967, mais avec une intention particulière, celle de le mettre en rapport avec les recommandations de la Commission Byrne. Nous tenterons de faire voir ce que le gouvernement a retenu des recommandations notamment en ce qui a trait à la structure des municipalités.

Par sa portée socio-économique, le programme d'égalité des chances modifia profondément l'ensemble des relations provinciales-municipales de la province. Avec l'entrée en vigueur des nouvelles structures en 1967, l'éducation, la santé, le bien-être, l'administration de la justice, responsabilités déléguées aux municipalités durant le 19e siècle, furent repris en charge par les autorités provinciales, les libérant ainsi d'un fardeau qui était devenu financièrement accablant.

L'ensemble de la législation que le gouvernement provincial fit adopter dans le domaine de l'administration de la justice, du bien-être et de la santé s'inspira largement des recommandations de la Commission Byrne. La seule exception notable se situe dans le domaine de la santé où contrairement à ce que proposait le rapport Byrne, le gouvernement ne se rendit pas propriétaire des hôpitaux quand ceux-ci étaient privés. Selon la nouvelle législation, ils sont demeurés la propriété

des organismes privés.¹

C'est dans le domaine de l'éducation que la législation du programme Robichaud diffère le plus des recommandations du rapport Byrne. Deux différences notables méritent d'être signalées. Premièrement, alors que la Commission recommandait que le nombre des districts scolaires soit réduit à soixante, le gouvernement estima qu'il était préférable de pousser plus loin la consolidation et d'en fixer le nombre à 33, soit près de la moitié de ce que recommandait la Commission. Deuxièmement, le rapport Byrne proposait la réduction des pouvoirs des commissions scolaires aux responsabilités suivantes: engager les professeurs pour le district, surveiller la qualité de l'enseignement au niveau de la région et veiller à l'entretien de bons rapports entre les parents et les professeurs. Une telle recommandation souleva l'ire des autorités scolaires locales. C'était là, au dire de Thomas J. Plunkett, réduire les responsabilités et l'initiative des commissions scolaires à fort peu de chose.

These consolidated school districts
are to be so denuded of responsibility
that there is doubt if they can perform
any real function at all . . . The
Byrne's Commission evidently envisages
the role of school boards to be a kind
of legally recognized Parent-Teacher

1 Ce n'est qu'à l'automne de 1972 que le gouvernement accepta de se porter acquéreur des hôpitaux de la province. Il réalisait ainsi les vœux de la Commission Byrne.

Association for the Report states that:
 "Relieved of their present budgetary and administrative problems, the local boards would be free to concentrate on maintaining and improving the quality of the local programs and upon harmonizing the endeavors of the parent and teacher."¹

Devant les pressions qui se manifestèrent, le gouvernement provincial accorda beaucoup plus de responsabilités aux commissions scolaires que ne leur en laissait la Commission Byrne. Ainsi, elles conservaient le droit de participer à l'élaboration du budget de l'éducation et à l'administration des dépenses scolaires pour le district.² D'ailleurs dans son discours du 16 novembre 1965 à l'Assemblée législative au cours duquel il dévoilait les grands points de son programme, le premier ministre avait tenté de rassurer ceux qui craignaient une centralisation massive des pouvoirs dans la capitale. Il avait

1 T. J. Plunkett, op. cit., p. 180.

2 La législation accordait aux commissions scolaires des pouvoirs que la réalité actuelle semble méconnaître. Les commissions scolaires de la province ne sont pas en mesure de remplir entièrement et adéquatement le rôle que le premier ministre leur a reconnu. Dans leurs relations avec le ministère de l'Éducation, les commissions scolaires sont malheureusement assujetties aux directives départementales et semblent réduites à l'impuissance. La réalité montre qu'elles n'exercent pas véritablement le pouvoir de décision que leur accorde théoriquement la loi. En cas de conflit avec le ministère, il semble presque toujours assuré que c'est la voix de ce dernier qui triomphe. Bien souvent, des décisions sont prises par le ministère de l'Éducation sans que les commissions scolaires aient la chance de se faire entendre.

déclaré que le pouvoir de prise de décision en éducation continuerait d'être exercé par les autorités locales.

The seats of policy formation will not change (. . .) In those areas where policy is locally determined, such as local services and education, the policy-making power will remain in broader, more local hands than ever before. (. . .)

The royal Commission reduced school boards to pieces of powerless window-dressing. This government proposes that their power be strengthened and that they become more elective and responsible to the people.¹

Le gouvernement provincial réduisit davantage le nombre de commissions scolaires, mais leur laissa plus de responsabilités qu'en avait recommandé la Commission Byrne.²

Libérées des secteur de compétence dont les exigences administratives dépassaient leurs capacités financières, les municipalités se voyaient maintenant confier des possibilités d'action plus importantes dans les institutions politiques de la province. Bien que munies en principe de pouvoirs beaucoup plus vastes dans l'ancien système, leurs faibles ressources financières les réduisaient à l'impuissance. Comme l'avait recommandé le rapport Byrne, les pouvoirs des municipalités

1 N.-B. - Synoptic Report of the Proceedings of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick, session de 1965, volume III, p. 1050-1051.

2 Dans les faits, les commissions scolaires n'ont pas conservé les pouvoirs que la loi leur reconnaissait. La centralisation, au profit du gouvernement provincial a continué aussi dans le domaine de l'éducation.

qui étaient de nature générale furent transférés au gouvernement provincial, alors que ceux de nature plus locale continuèrent d'être administrés par elles, et cela, en s'appuyant sur des ressources financières mieux réparties.

Cette redistribution des compétences entre le provincial et les municipalités entraîna des modifications profondes dans la structure des institutions municipales. Sur ce sujet, le gouvernement provincial resta fidèle à l'esprit de la Commission Byrne. Les Conseils de comté ayant été abolis, les municipalités furent classifiées en trois grandes catégories: les cités, les villes et villages. Soumises à une législation unique, leur mode d'organisation et de fonctionnement s'est trouvé du même coup uniformisé. A cause de la faible population et du taux d'évaluation relativement bas, les villages n'avaient pas en 1967, à assumer les mêmes services que les villes et les cités. Le gouvernement provincial assurait pour eux les services jugés trop onéreux tels par exemple, l'entretien des rues et le service de police.¹

¹ En janvier 1972, le Cabinet provincial créa un comité d'étude chargé d'étudier les problèmes qui avaient surgi dans les municipalités depuis l'entrée en vigueur des nouvelles structures en 1967 et de lui proposer des éléments de réformes. Ce comité, composé de hauts-fonctionnaires provinciaux était présidé par les sous-ministres des Affaires municipales, Edgar G. Allen. Il recommanda que les villages assument de plus en plus les mêmes services que les villes. Avec l'adoption de cette recommandation par l'Assemblée législative en mai 1973, la situation privilégiée dans laquelle se trouvaient les villages disparut. La seule grande différence entre les cités, les villes et les villages en devint une de population.

Il semble bien que ce soit au niveau des villages que la réforme dans la structure des municipalités a été le plus significative. Avec l'abolition des Conseils de comté, il fallait bien que la population rurale ait accès à une forme quelconque de gouvernement municipal. Les autorités du ministère des Affaires municipales incitèrent les agglomérations les plus importantes, en milieu rural, à s'incorporer en village. Cette politique du ministère atteignit ses objectifs puisqu'avec l'entrée en vigueur des réformes, le nombre de villages dans la province passa de 1 à 96.¹

Mais si la revalorisation des villages rendit une bonne partie de la population rurale plus sensible aux institutions politiques municipales, l'abolition des Conseils de comté eût pour effet immédiat de priver complètement le reste de la population rurale de ces mêmes institutions. En effet, la structure actuelle empêche 250,000 citoyens, soit 30% de la population de la province,² de participer à l'élection de représentants municipaux. C'est la situation dans laquelle se trouve toute la population rurale vivant en dehors des limites des villes et des villages.

L'abolition des Conseils de comté peut paraître l'une des grandes faiblesses de la réforme de 1967.

1 Municipal Journal, publication du ministère des Affaires municipales, Fredericton, janvier-février 1973, p. 1.

2 Municipal Journal, mars 1975, p. 3.

D'ailleurs, la Commission Byrne était consciente que cette recommandation affaiblissait la structure du système de gouvernement municipal. C'est en ces termes qu'Edward Byrne s'exprime dans l'Avant-Propos:

The Commission appreciates that the necessary realignment of administrative responsibilities will very considerably reduce the role to be played in future by certain traditionally administrative bodies.¹

Mais quand on tient compte de la situation financière dans laquelle la plupart d'entre eux se trouvait, qui limitait leur pouvoir de décision, il est difficile de conclure que leur abolition constitue un accroc à la démocratie de participation. Incapables d'assumer adéquatement leurs responsabilités, les Conseils de comté soulevaient très peu d'intérêt chez la plupart des citoyens de la province.

The new system cannot fairly be compared with a theoretically effective county government system, but must be looked at against the background of the ineffectiveness of county government as it existed prior to 1967. (. . .)

Several ex-county officials have stated that the only people who have missed the county councils are the county councillors who lost their offices (. . .) There was so little citizen interest in county councils that most rural people would not have known that county councils had disappeared, had they not heard about it through the government information program and the news media.²

1 Rapport Byrne, p. VIII

2 R. Krueger, op. cit., p. 87.

La véritable faiblesse n'est pas d'avoir aboli les Conseils de comté, mais plutôt d'avoir privé une partie importante de la population des avantages d'un gouvernement municipal.

Il est vrai que la réforme de 1967 prévoyait, comme l'avait recommandé le rapport Byrne,¹ la possibilité pour la population rurale vivant en dehors des centres incorporés de se constituer District de Services locaux² et de s'assurer ainsi quelques services comme l'éclairage des rues, le service d'incendie. Mais ces Districts de Services locaux ne constituent pas à proprement parler des municipalités puisqu'il n'y a pas d'incorporation, pas d'élection de représentants, que les pouvoirs de décision de l'assemblée générale des contribuables sont très limités et que leur dépendance face aux autorités du ministère des Affaires municipales est totale.³

1 Rapport Byrne, p. 27.

2 La province compte 213 Districts de Services locaux. Municipal Journal, publication du ministère des Affaires municipales, Fredericton, mars 1975, p.1.

3 En mai 1975, le gouvernement provincial créa un autre comité d'étude, à nouveau présidé par le sous-ministre des Affaires municipales, M. Edgar Allen, chargé d'étudier la structure des régions non-constituées en municipalité. Dans son rapport qu'il remit en janvier 1976, ce Comité recommanda la création de 11 nouvelles municipalités dites "rurales" qui engloberaient toutes ces régions non-constituées en municipalité, faisant ainsi disparaître les Districts de Services locaux. Il recommandait, de plus, que l'on confie à ces municipalités rurales les mêmes pouvoirs définis dans la Loi des Municipalités. Il ne semble pas que le gouvernement actuel donne suite à cette recommandation.

Pour compenser la disparition des Conseils de comté et minimiser un peu la centralisation à Fredericton, on divisa la province en douze régions administratives.¹ Ces bureaux régionaux servent surtout de liens entre les municipalités, les régions rurales non-constituées en municipalités et le ministère à Fredericton.

Si le programme "Chances égales pour tous" réussit grâce à sa politique de rationalisation des ressources provinciales, à diffuser à travers la province des services de qualité plus uniforme, c'est parce qu'il s'en est pris à la cause première des inégalités entre les municipalités. Les disparités entre les municipalités étaient attribuables en grande partie aux vices du système de taxation municipal alors en vigueur et particulièrement au impôts sur la propriété.² Le programme "Chances égales pour tous" n'aurait réussi qu'à moitié s'il n'avait pas comporté une refonte complète de tout le système de la taxation. On n'a qu'à rappeler ici l'importance que la Commission Byrne avait accordé à cette question. D'ailleurs, sur ce sujet, le gouvernement provincial resta très fidèle aux recommandations de la Commission. L'égalisation acceptée au niveau de la diffusion des services devait l'être aussi à celui des sources de financement. La législation de 1967

1 Voir Annese, tableau XI.

2 La propriété immobilière et la propriété personnelle.

conserva l'impôt sur la propriété immobilière, abolit celui sur la propriété personnelle et la taxe de capitation et en institua un autre, soit l'impôt sur la propriété commerciale.

The new legislation in New Brunswick in 1966 created what was probably the greatest assessment and taxation upheaval ever to take place in any Province of Canada. Numerous Assessment Acts existing throughout the Province were replaced by one Provincial Assessment Act and one Real Property Tax Act, both to apply to all real property in the Province. All previous legislation on Assessment and Taxation were repealed and relegated to history.¹

Essentiellement, cette législation prévoyait que la propriété immobilière de tout citoyen, où qu'il vive dans la province, soit évaluée suivant les mêmes normes et taxée au même taux pour la même qualité de services. La mise en application d'une telle politique eut pour effet immédiat d'uniformiser l'évaluation et la taxation des propriétés immobilières dans la province. Là où l'évaluation immobilière était trop élevée, elle fut ramenée à des normes plus équitables et fit baisser du même coup le montant de la taxe. Les effets de ces réformes dans la politique d'évaluation des propriétés immobilières profitèrent surtout aux contribuables des régions rurales. Ainsi un fermier dans le comté de Gloucester qui payait annuellement avant la réforme jusqu'à \$750 en impôt pour sa ferme

¹ Craig, R. H., "Case Study on Change-New Brunswick Assessment and Taxation," commentaires fait à la conférence annuelle de l'Institut d'administration publique du Canada, septembre 1969, p. 1.

de soixante-quinze acres vit le montant de sa taxe baisser à \$250.¹ Ce fut surtout les contribuables des régions défavorisées qui connurent une réduction importante dans leur taux de taxation. C'est là aussi que normalement on attendait les effets bénéfiques de la réforme. En plus de voir la qualité des services s'améliorer d'une façon notable, rejoignant celle dont jouissaient les centres plus fortunés, ils profitaient en même temps d'une baisse considérable dans la taxation de leurs propriétés immobilières.

Pour financer les services qu'il venait de reprendre aux municipalités et dont il acceptait désormais l'entière responsabilité, le gouvernement provincial entendait partager avec elles le même champ de taxation soit l'impôt sur la propriété immobilière, réservé jusqu'alors au gouvernement municipal. Une fois réalisé l'évaluation de toutes les propriétés selon des méthodes uniformes à l'échelle de la province, le taux d'impôt sur la propriété immobilière prélevé par le provincial fut fixé, comme l'avait recommandé le Rapport Byrne, à \$1.50 pour \$100 d'évaluation des propriétés évaluées à 100% de leur valeur marchande. Le premier ministre Robichaud promettait en 1967 que ce taux d'impôt resterait le même pour au moins

1 R. Krueger, op. cit., p. 85.

cinq ans.¹

Les normes régissant le nouvel impôt sur la propriété commerciale furent les mêmes que celles de l'impôt sur la propriété immobilière. Ainsi les méthodes d'évaluation de la propriété, les taux d'impôt provincial et municipal furent identiques pour les deux. La seule différence résidait dans le fait qu'il frappait les propriétaires des établissements commerciaux. Ces derniers furent donc soumis à une double imposition; l'impôt sur la propriété immobilière et celui sur la propriété commerciale.²

Le gouvernement provincial, pour accroître davantage ses revenus, augmenta la taxe de vente de 3% à 6% en 1967.³

1 Ce taux d'impôt est resté le même jusqu'en 1974. Pour éviter tout équivoque, il faut dire cependant que toutes les propriétés ont été réévaluées depuis. Pour faire suite à une promesse faite lors de la campagne électorale provinciale de novembre 1974, le gouvernement provincial est en train d'abandonner ce champ de taxation qui touche les propriétaires. A partir de 1975 et s'échelonnant sur une période de quatre ans, le propriétaire bénéficie d'une diminution annuelle de 25% du taux d'impôt provincial sur sa propriété jusqu'à l'élimination complète de la taxe.

2 Les propriétaires des établissements commerciaux ne bénéficièrent pas de la réduction annuelle de 25% du taux d'impôt sur la propriété immobilière annoncée par le gouvernement en 1974. Ces derniers sont toujours soumis au double impôt touchant leur propriété.

3 La taxe de vente fut augmentée à 8% en 1969.

Les municipalités, de leur coté, continuèrent à fixer leur propre taux d'impôt sur la propriété immobilière pour payer les services dont elles ont conservé la juridiction. L'intention du gouvernement provincial, fidèle aux recommandations du rapport Byrne, était de surveiller que le taux d'impôt combiné, soit celui prélevé par lui-même fixé à \$1.50 et celui demandé par les municipalités, ne dépasse pas \$2.00 pour \$100 d'évaluation. Les déboursés que devait nécessiter une augmentation éventuelle du taux d'impôt dans les municipalités seraient compensés par les subventions du gouvernement provincial.¹

La législation de 1967 stipule aussi qu'un taux additionnel pour fins d'éducation put être imposé par la commission scolaire locale afin de financer tout budget supplémentaire. Si 5% des contribuables manifestaient leur opposition à cette question, ce taux additionnel devait être soumis à un référendum.

Le système de subventions provinciales aux municipalités fut par la même occasion complètement repensé. Les nombreuses subventions provinciales antérieures à la réforme, les une toutes aussi complexes que les autres, furent toutes remplacées par un système de subventions plus simplifié.

1 A cause de l'augmentation des coûts de certains services, les municipalités ont été forcées depuis 1967 d'augmenter le taux d'impôt sur la propriété. Certaines d'entre elles ont été contraintes de fixer ce taux au-delà de \$1.00 du \$100 d'évaluation. Ainsi avant que le provincial ne décide d'abandonner ce champ de taxation en 1975, les contribuables de certaines municipalités payaient un taux d'impôt combiné sur leur propriété supérieur à \$2.50.

The formula of financial assistance is provided in the Municipal Assistance Act. This formula recognized two main principles - population and ability to pay. The grants provided under the formula are unconditional in every respect.¹

Les municipalités furent d'abord divisées en quatre catégories principales.

- A - les cités ayant une population de plus de 19,000 habitants.
- B - les cités et les villes ayant une population entre 5,000 et 19,000 habitants.
- C - les villes ayant une population au-dessous de 5,000 habitants.
- D - les villages.

Chacune des municipalités se classifiait pour recevoir une première subvention provinciale fixée à 40% de la moyenne des dépenses des municipalités dans chaque catégorie. Venait ensuite la seconde subvention dite des paiements de péréquation. Toutes les municipalités n'y avaient pas droit: se qualifiaient pour cette subvention seules celles dont la part perçue en impôts municipaux était inférieure à 60% de la moyenne des dépenses calculées dans chacune des catégories. Il était entendu qu'aucune municipalité ne pouvait recevoir un total de subventions provinciales de plus de 70% de son budget.

¹ E. G. Allen, op. cit., p. 6.

Cependant, ce système de subventions ne s'appliquait pas aux villages. Etant donné que le gouvernement provincial finançait pour eux une part des services dont ils avaient la compétence, le montant de la subvention fut fixé à 45% de leurs dépenses annuelles.¹

Cette politique de subventions provinciales qui s'inspirait des recommandations du rapport Byrne, spécialement celle des paiements de péréquation, avait pour but de permettre à toutes les municipalités, quelle que soit leur situation financière, d'offrir des services de même qualité sans qu'aucune d'entre elles n'ait à imposer à ses contribuables un taux d'impôt municipal plus élevé que la moyenne provinciale. C'est l'aspect égalisateur du programme Robichaud.

Le fardeau des taxes avec le programme Robichaud a été supporté davantage par ceux qui avaient les moyens financiers. Ainsi ce programme s'est caractérisé par la lutte qu'il a livré aux disparités régionales. Les régions les plus défavorisées,

¹ Ce système de subventions provinciales aux municipalités est resté en vigueur jusqu'en juin 1973. Il fut alors modifié, suite à une recommandation du Comité d'étude Allen. Toutes les municipalités ont d'abord été regroupées dans une même catégorie. Pour trouver ensuite le montant de subventions auxquelles chaque municipalité a droit, on se sert de deux critères: premièrement, la comparaison de l'évaluation imposable de chaque municipalité à l'évaluation imposable moyenne de l'ensemble des municipalités et deuxièmement, le degré de concentration des valeurs immobilières par rapport au millage de rues dans chaque municipalité.

spécialement les milieux ruraux, ont été soulagés des taxes qu'elles ne pouvaient plus payer. En même temps, elles ont vu la qualité de certains services essentiels, l'éducation, le bien-être, la santé, s'améliorer d'une façon significative. Cette politique de réformes révéla, de la part des autorités provinciales un effort notable afin de briser les foyers de pauvreté au sein de la province et de réaliser une plus grande justice sociale.

Comme on peut le voir, la réalisation de cet objectif, qui visait à égaliser la qualité des services à l'échelle de la province, a impliqué des réformes dans la structure de système de gouvernement local, réformes qui se sont traduites dans un mouvement de centralisation des pouvoirs vers le gouvernement provincial. Pour ce dernier, l'amélioration des services à la population s'inscrivait dans un objectif plus global, soit le développement économique de la province. En effet, à cette époque, l'administration Robichaud avait échafaudé un programme de développement économique et industriel, recherchant par tous les moyens les investissements étrangers dans la province.¹ Le premier ministre Robichaud croyait qu'il lui serait très difficile de développer économiquement la province s'il n'effectuait pas, en même temps, des réformes majeures dans la qualité

¹ Le développement économique avait été un des thèmes majeurs au cours des deux campagnes électorales de 1960 et 1963.

des services. Pour lui, le moyen le plus efficace d'y arriver résidait dans une politique de centralisation de la prise de décision dans les domaines de l'éducation, santé, bien-être et surtout dans celui de la taxation des propriétés, question importante pour un gouvernement qui veut attirer l'industrie. Dans son Livre blanc déposé à l'Assemblée législative en mars 1965, M. Robichaud déclarait à ce sujet:

Our province is experiencing an unusual degree of economic expansion and prosperity. It is paradoxical that, in this atmosphere, many old problems take on new weight and new problems are created.

The government beleives that the time has arrived when the respective administration responsibilities and the fiscal capabilities of the federal, provincial and municipal levels of government must be clearly defined.

It is further beleived that, as we move into an era of marked economic and industrial expansion, our provincial objectives should be re-defined and a course charted to ensure that maximum and continuing benefits will be secured for all our people.¹

Un peu plus loin il ajoutait:

The success or failure of a nation can only be measured in its people. If its people are nourished, healthy and educated, the other measures of success - wealth and work, creativity and culture, material goods and mental achievements - follow with relative ease.²

La Commission Byrne avait abondé dans le même sens, en faisant remarquer qu'une politique globale de développement

¹ White Paper on the Responsibilities of Government, 4 mars. 1965, p. 5.

² Ibid., p. 13

économique pour la province impliquait nécessairement une réforme en profondeur dans la qualité des services offerts à la population. La Commission Byrne était d'avis aussi que cette réforme nécessitait la centralisation même si elle en avait perçu certains inconvénients. Elle avait, d'ailleurs, à ce sujet, établi une distinction importante entre les pouvoirs du gouvernement et l'administration de ces pouvoirs. Elle avait recommandé la centralisation des pouvoirs tout en préconisant que leur administration soit confiée à des commissions administratives indépendantes qui verraient, elles, à la création de bureaux régionaux.¹ Ainsi, elle soulignait la décentralisation au niveau de l'administration. Cette recommandation fut écartée et entraîna les conséquences que l'on sait: la centralisation au niveau de la prise de décision et au niveau de l'administration.

Lorsque le gouvernement provincial s'appuyait sur des considérations d'ordre démographique, géographique et économique, comme l'avait fait la Commission Byrne,² il était convaincu que la centralisation qui résulterait des réformes ne causerait aucun préjudice à la population et ne minimiserait en rien les possibilités de participation des citoyens. Comme le fait remarquer Norman Ruff:

The circumstances of the province - the attitudes of its people, its financial resources,

1 Rapport Byrne, p. 25 et 170.

2 Ibid., p. 113, 117-118.

its size, the size of its cities and towns and the wealth and density of population in the rural areas - determined the best solution. All six of these variables were directly related to the state of economic development within the province. Given the small population and compact geographic nature of the province, it was further argued, the proposed centralised system of government would be no cause for very great concern.¹

Afin de rapprocher la population du centre de décision, la Commission Byrne avait recommandé une refonte de la carte électorale provinciale dans le but d'instituer des circonscriptions à représentation unique. La représentation du député, ainsi mieux établie, devait minimiser les effets de la centralisation.²

Comme on l'a vu dans ce chapitre, le programme d'égalité des chances de 1967 constitue la réalisation presque fidèle des recommandations de la Commission Byrne, non seulement au niveau des principes de base, mais aussi dans les modalités d'application.

Dans le domaine financier, c'est-à-dire celui de la taxation et des subventions aux municipalités, la réforme Robichaud s'est inspirée presque à la lettre des recommandations de la Commission. En général, il en a été de même en ce qui a trait à la réforme dans la structure et les pouvoirs des municipalités. On peut, cependant, relever trois exceptions

1 Norman Ruff, op. cit., p. 154.

2 Rapport Byrne, p. VIII.
Il faut noter que cette recommandation n'a été réalisée qu'en 1974.

notables: d'abord, le gouvernement a complètement écarté la recommandation visant la création de quatre commissions administratives provinciales qui auraient enlevé beaucoup de pouvoirs à la fonction publique provinciale et municipale; deuxièmement, dans le domaine de l'éducation, le gouvernement est allé plus loin que la Commission Byrne en réduisant davantage le nombre des commissions scolaires, de 60 à 33; finalement, dans le domaine de la santé, le gouvernement ne s'est pas porté acquéreur des hôpitaux lorsque ceux-ci étaient privés.

CONCLUSION

C'est à la suite d'une évolution très lente, au cours de laquelle le gouvernement provincial est toujours demeuré l'agent principal de changement, que les institutions politiques locales se sont développées au N.-B. Au début des années '60, les municipalités avaient fini par hériter de très grandes responsabilités dans les domaines de l'éducation, de la santé, du bien-être et de la justice. A cause des disparités économiques à l'intérieur de la province, les municipalités, situées dans les régions pauvres, n'étaient plus en mesure d'assurer à la population une qualité acceptable dans les services. Leurs faibles ressources financières, en dépit de l'aide du gouvernement provincial, engendraient de nouvelles disparités, cette fois au niveau des services publics. La situation financière de certaines d'entre elles avait atteint, à cette époque, un stade critique qui frisait la catastrophe. Les élections de juin 1960 portèrent au pouvoir une nouvelle équipe, dirigée par Louis Robichaud, qui s'appuyait sur les principes d'une nouvelle philosophie politique, résolue de changer la situation.

Chargée par le gouvernement d'analyser la situation financière, la structure administrative des municipalités, de même que l'ensemble des relations provinciales-municipales, la Commission royale d'Enquête sur la Finance et la Taxation municipale observa, dans son rapport remis en 1963, que les problèmes des municipalités étaient à ce point critiques que

seules des solutions radicales les feraient sortir de l'impasse. Se fixant comme but principal la réalisation de la justice sociale, la Commission n'hésita pas a recommander la rationalisation de toute la structure gouvernementale et la centralisation des responsabilités municipales de nature générale, c'est-à-dire celles dont la portée était surtout provinciale: soit l'éducation, la santé, le bien-être, la justice. Cette recommandation en entraînait une autre, celle de l'abolition des conseils de comté. Au nom de la justice sociale et pour faciliter le développement économique, elle recommanda aussi la centralisation de toute la politique de l'évaluation et de la taxation des propriétés, de même que l'abolition de certaines taxes locales plus régressives, celles de la propriété personnelle et de capitation. Pour venir en aide aux municipalités, elle recommanda la création d'un nouveau système de subventions provinciales. Afin d'obtenir une administration beaucoup plus efficace et libre de toutes pressions politiques, la Commission recommanda la création de commissions administratives, modelées sur le système suédois, dans les domaines de l'éducation, des hôpitaux, du bien-être et des affaires municipales. En somme, par les réformes d'ordre structurel qu'elle recommandait, la Commission Byrne invitait le gouvernement provincial à s'engager dans un programme de développement social dont l'objectif visait d'une part à rétablir un certain équilibre dans la

distribution des services publics à l'échelle de la province et d'autre part à servir de base au développement économique futur de toutes les régions.

Face à cette série de recommandations, toutes inter-reliées, l'attitude du gouvernement commandait la plus grande prudence. Mais une ligne claire, néanmoins, se dessina assez vite dans l'entourage immédiat du premier ministre: celle qu'il fallait procéder à des réformes. Etant donné que les recommandations de réformes provenaient de l'extérieur du centre habituel de prise de décision, le premier ministre chercha, dès les débuts, à protéger ses arrières. Il chercha, d'abord, l'appui du cabinet en mettant sur pied le Cabinet Committee on Government Organization. Ensuite, il s'assura celui de la fonction publique, en créant l'OGO (Office on Government Organization), organisme qui servit de lien entre la fonction publique et le Cabinet. Il chercha finalement l'appui du grand public et des groupes d'intérêts en leur permettant de s'exprimer, de présenter des mémoires, de suggérer des alternatives aux projets de lois de réformes dans les cadres d'un comité spécial de l'Assemblée législative, le Comité d'amendements des lois. La seule exception à cette procédure fut le projet de loi qui visait le transfert de la responsabilité de l'évaluation des propriétés qui fut adopté dès décembre 1965. Pour s'assurer que les réformes allaient être comprises de tous, il entreprit une vaste campagne d'information publique

à travers la province dans les cadres de laquelle rien ne fut ménagé.

Malgré une opposition parfois virulente qui tourna à un certain moment en attaque personnelle contre le premier ministre, le gouvernement tint bon et procéda avec prudence mais fermeté jusqu'à l'aboutissement de son programme. Ce dernier se révéla la réalisation presque'intégrale des principes mis de l'avant par la Commission Byrne, notamment dans tout ce qui avait trait à la structure administrative et le financement des municipalités. Seulement trois exceptions majeures méritent d'être signalées: dans le domaine de la santé, le gouvernement ne se porta pas acquéreur, à ce moment-là, des hôpitaux appartenant à des intérêts privés; il ne concrétisa pas non plus la recommandation visant la création des quatre commissions administratives provinciales; finalement dans le domaine de l'éducation, le nombre de commissions scolaires fut centralisé davantage, de 60, que recommandait la Commission, à 33.

Ce que l'on a voulu démontrer dans ce travail est que les caractéristiques de ce programme de réformes, à qui l'on a donné le titre de "Chances égales pour tous", s'expliquent et se comprennent si l'on se réfère aux buts poursuivis par le gouvernement. Face à une structure administrative qui engendrait des inégalités, aggravait les disparités régionales au niveau de la distribution des services publics fondamentaux,

le gouvernement provincial résolu de redresser cette situation inégalitaire au nom de la justice sociale. De plus, il était convaincu que le développement économique de la province était étroitement relié à une distribution plus équitable des services publics à l'échelle de la province. Pour un véritable développement économique, il était urgent de relever le niveau d'instruction de la population, d'assurer des services publics de qualité dans tous les secteurs, santé, bien-être et finalement mais, non le moindre, de modifier le système de taxation.¹

Il nous paraît que c'est même surtout par de tels objectifs, réalisation de la justice sociale et développement économique de la province que les autorités provinciales ont procédé aux réformes. Les problèmes socio-économiques de la province étaient de taille, les objectifs poursuivis par le gouvernement à leur mesure: la réforme fut donc majeure.

Le gouvernement ne pouvait envisager, comme le réclamait l'opposition, que seules des subventions provinciales accrues aux municipalités eussent pu régler tous les problèmes. En laissant l'administration de l'éducation, de la santé, du bien-être, de l'évaluation et de la taxation des propriétés aux municipalités, le gouvernement provincial n'avait pas l'assurance que l'égalité des chances pour tous allait être garantie. La façon dont ces responsabilités étaient administrées devint essentielle pour un gouvernement qui promouvait la justice sociale.

¹ Norman Ruff, op. cit., p. 373-74.

Selon l'analyse qu'avait faite la Commission Byrne, les performances de la plupart des municipalités avaient été, jusqu'à cette époque, insuffisantes et rien ne laissait croire qu'elles s'amélioreraient. Il fallait transférer ces responsabilités au provincial. La solution résidait dans la centralisation. Il nous semble que l'objectif poursuivi par le gouvernement n'était pas vraiment d'effectuer une réforme des municipalités, ni leur amélioration à plus long terme. Il choisit plutôt d'agir vite, et, en se basant sur les principes d'une justice sociale, il effectua une réforme qui devait mettre un terme à un contexte inégalitaire.

Le gouvernement provincial ontarien s'était confronté, aux mêmes difficultés, suite à la présentation du rapport Smith. Dans sa réforme, il avait tenu compte de la structure des gouvernements municipaux. Pour solutionner ces mêmes difficultés, le gouvernement ontarien n'est jamais allé aussi loin dans la centralisation. Pour lui, la solution résidait dans la création des gouvernements régionaux. Il est évident que, dans certains contextes, la régionalisation peut résoudre une grande partie des problèmes financiers des municipalités. Compte tenu des caractéristiques démographiques, géographiques et culturelles de la province du N.-B., la Commission Byrne et, par la suite le gouvernement provincial, n'ont pas poussé cette idée vraiment à fond. Le dualisme géographique,

Nord-Sud, et ethnique, français-anglais, aurait, sans doute, justifié que l'on considère cette option. Mais, pour le gouvernement provincial, la solution aux problèmes financiers des municipalités ne se situait pas dans la régionalisation mais plutôt dans la "provincialisation".

Au cours de l'histoire politique de la province, le gouvernement provincial a toujours été l'agent actif et principal dans le développement du système de gouvernement municipal. Dans la période de réformes de 1964-67, le processus n'a pas changé. C'est le gouvernement provincial qui a pris l'initiative, qui a décidé de l'ampleur des réformes, qui a dirigé tout au long leur application. L'attitude du provincial, face au rôle des municipalités et des changements qu'il a apporté à leurs structures, correspond à ce qui semble être l'expérience canadienne. Les procédures de réforme dans le système de gouvernement municipal semblent plus simples et plus faciles à réaliser parce que les municipalités sont, sans doute, plus faibles. Par ailleurs, lorsque les réformes impliquent des groupements mieux structurés et mieux organisés comme, dans le cas du N.-B., la fonction publique et les corporations privées propriétaires des hôpitaux, le gouvernement provincial ne peut procéder aux réformes avec autant de facilité.

Avec ces exceptions, le gouvernement Robichaud est resté fidèle aux recommandations de la Commission à qui il avait donné le mandat d'analyser les problèmes des municipalités. Il est, cependant, possible d'imaginer différentes explications pour cette fidélité. Parce qu'elle a présenté un tout, c'est-à-dire un programme complet de réformes détaillées dans une suite de recommandations toutes inter-reliées, cela a pu contribuer à l'acceptation de l'ensemble par les autorités provinciales. De plus, les principes sur lesquels la Commission appuyait ses recommandations entraient directement dans la ligne de pensée du premier ministre Robichaud. Il n'est donc pas étonnant que les autorités politiques provinciales aient procédé aux réformes.

Somme toute, le programme d'égalité des chances ne semble pas avoir été avant tout une véritable réforme municipale. Il est vrai qu'après les réformes de 1967, certaines municipalités, notamment les villages dans les milieux ruraux, ont connu un regain de vigueur. Mais cela peut être dû davantage à l'esprit d'initiative de certains de leurs dirigeants qu'à la réforme que l'on a fait subir à la structure municipale. Si l'on a transformé cette structure, ce n'est pas que l'on cherchait, avant tout, à donner aux municipalités de nouveaux rôles ni à leur permettre de mieux s'acquitter de leurs responsabilités mais bien parce que cette réforme

devenait la pierre d'angle de la réalisation des véritables objectifs du gouvernement, soit la distribution plus équitable des services publics à travers la province et le développement économique.

CONSEILS DE COMTE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, 1963.

	Incor- pora- tion	Population rurale 1961	Nombre de paroisses	Conseillers ruraux élus	Quotient électoral de la population rurale	Conseillers urbains nommés ou élus	Total des conseillers	Date des élections	Durée du mandat en années
Albert	1877	12,485	6	13	960	—	13	1er mardi d'octobre	4
Carleton	1852	18,177	11	23	790	4	27	2e mardi d'octobre	4
Charlotte	1877	15,349	15	31	491	4	35	1er mardi d'octobre	2
Gloucester	1875	59,218	10	20	2,960	4	24	1er lundi d'octobre	4
Kent	1877	26,667	11	22	1,212	—	22	1er mardi d'octobre	4
Kings	1877	21,669	15	30	722	3	33	dernier mardi d'octobre	4
Madawaska	1877	24,526	14	28	875	5	33	1er mardi de septembre	2
Northumberland	1875	37,690	13	26	1,449	5	31	2e mardi de septembre	4
Queens	1877	11,640	10	20	582	—	20	dernier mardi d'octobre	4
Restigouche	1877	25,244	8	16	1,577	5	21	1er mardi de septembre	4
St-Jean	1877	20,250	4	14	1,446	13	27	3e mardi d'octobre	4
Sunbury	1856	10,626	7	14	759	1	15	2e mardi de novembre	4 ¹
Victoria	1874	15,729	7	14	1,123	2	16	1er mardi de septembre	4
Westmorland	1877	39,949	7	15	2,663	12 ²	27	2e mardi d'octobre	4
York		29,756	14	28	1,037	2	30	1er mardi de septembre	4
TOTAL		368,975	152	314		60	374		

¹ Un des deux conseillers était élu à tous les deux ans.

² En plus des délégués de moncton, Dieppe, Sackville, et Shédiac, le seul village de la province à l'époque, Port Elgin, avait droit à un délégué ex-officio.

Source: étude préparée par Hugh Whalen, Rapport Byrne, p. 59.

CONSEILS DES CITES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, 1963.

Cité	Incor- poration	Popu- lation 1961	Composi- tion du Conseil	Quot- ient Elec- toral	Nom- bre de Car- tiers	Durée du Mandat en Année	Date de l'élec- tion	Fréquence de l'élection	Conseil d'offi- le cor du con
St-Jean	1785	55,153	7	7,879	0	2	1er lundi octobre	Biennale	6
Moncton	1890 ¹	43,840	10	4,384	3	2	2e samedi avril	Biennale	8
Fredericton	1848	19,683	11	1,789	5	2	1er lundi novembre	Annuelle	
Lancaster	1952	13,848	6	2,308	5	2	1er lundi novembre	Biennale	6
Edmundston	1952 ²	12,791	9	1,421	4	2	3e jeudi janvier	Annuelle	3
Campbellton	1958 ³	9,873	9	1,097	3	2	4e mardi janvier	Annuelle	3

¹ Incorporation comme ville en 1855, mais dissoute en 1862. Incorporation à nouveau comme ville de 1875 à 1890.

² Incorporation comme ville en 1905.

³ Incorporation comme ville en 1888.

Source: Etude préparée par Hugh Whalen, Rapport Byrne, p. 61.

Tableau III

140.

CONSEILS DES VILLES DU NOUVEAU-BRUNSWICK, 1963

	Incorporation	Population	Composition du conseil (1)	Quotient électoral	Nombre de quartiers	Durée du mandat en années	Date des élections	Nombre de conseillers d'office sur le conseil de comté
Bathurst	1912	5,491	8	686	3	2	3e mardi de février	2
Caraquet	1961	-----	8	---	4	2	3e mardi de février	2
Chatham	1896	7,109	8	888	4	2	2e jour de janvier	2
Dalhousie	1905	5,856	8 ²	732	3	2	3e mardi de janvier	2
Dieppe	1951 ¹	4,032	8	504	4	2	3e samedi de février	1
Grand-Sault	1890	3,983	8	497	4	2	dernier lundi de janvier	2
Hartland	1918	1,025	6	170	3	2	2e lundi de janvier	1 ³
Marysville	1886	3,233	8	404	4	2	dernier samedi de janvier	2 ³
Milltown	1873	1,892	6	315	3	2	4e mercredi de janvier	1
Newcastle	1899	5,236	8	654	4	2	3e mardi de janvier	3 ³
Oromocto	1955	12,170	7	1,738	0	- ⁴	pas d'élection	1
Rothsay	1956 ²	782	2	391	0	2	3e mardi de février	1
Sackville	1903	3,038	8	379	4	2	dernier mardi de janvier	1
Shédiac	1903	2,159	8	269	4	2	3e mardi de janvier	1
Shippagan	1958 ³	1,631	4	407	0	2	3e mardi de février	2

Tableau III (suite)

141 .

St. Andrews	1903	1,531	8	191	0	2	dernier mardi de février	1
St. George	1904	1,133	6	188	0	2	3e mardi de février	1
St. Leonard	1920	1,666	6	277	0	2	3e mardi de février	2
St. Stephen	1871	3,380	6	563	3	2	3e mercredi de janvier	1
Woodstock	1856	4,305	6	717	3	2	3e lundi de janvier	3 ²
Sussex	1904	3,457	7 ⁵	493	3	2	1er lundi de mars	2

¹ Toutes les villes élisaient aussi des maires pour un mandat de 2 ans, sauf Woodstock qui élisait ses maires annuellement et Oromocto qui était gouvernée par une commission nommée.

² 2 conseillers étaient élus au suffrage universel.

³ Ces conseillers étaient élus par les contribuables de la ville lors des élections régulières du conseil de comté.

⁴ La ville était administrée par des fonctionnaires provinciaux et fédéraux.

⁵ Un conseiller était élu au suffrage universel.

Source: étude préparée par Hugh Whalen. Rapport Byrne, p. 62.

ADMINISTRATION LOCALE DES ECOLES PUBLIQUES AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Comté:	Petits districts 1962	Districts consolidés 1962	Districts urbains 1962	Nombre total de districts 1962	1966
Albert	10	3	0	13	10
Carleton	7	6	2	15	11
Charlotte	8	8	3	19	18
Gloucester	44	24	1	69	49
Kent	20	17	0	37	27
Kings	70	7	1	78	49
Madawaska	5	15	1	21	20
Northumberland	17	20	2	39	36
Queens	0	7	0	7	7
Restigouche	55	4	2	61	31
Saint-Jean	21	2	1	24	19
Sunbury	1	6	1	8	7
Victoria	1	6	1	8	7
Westmorland	23	15	4	42	41
York	14	13	2	29	27
Total	296	153	21	470	359

Source: Rapport Byrne et rapport annuel du ministère de l'Education - 1966

DEPENSES EN EDUCATION DES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET MUNI-
CIPAUX PAR ETUDIANTS ET PAR HABITANT, 1960.

<u>Province</u>	<u>Dépenses par étudiant</u>	<u>Dépenses par habitant</u>
Terre-Neuve	\$130	\$37.41
Ile-du-Prince-Edouard	207	49.34
Nouvelle-Ecosse	245	60.39
Nouveau-Brunswick	203	52.45
Québec	274	58.49
Ontario	355	80.62
Manitoba	358	74.86
Saskatchewan	370	84.29
Alberta	460	104.96
Colombie-Britannique	408	81.92
Les dix provinces	327	72.99

Source: Rapport Byrne, p. 82-83.

DEPENSES EN EDUCATION PAR ETUDIANT AU NOUVEAU-BRUNSWICK EN
1960 ET POURCENTAGE PAR COMTE DES INSTITUTEURS DETENANT DES
DIPLOMES UNIVERSITAIRES EN 1961.

<u>Comtés</u>	<u>Dépense par étudiant 1960</u>	<u>Pourcentage des institu- teurs détenant des diplômes universitaires, 1961.</u>
Albert	\$176	5.5
Carleton	196	5.3
Charlotte	191	4.5
Gloucester	136	5.7
Kent	132	10.6
Kings	216	7.8
Madawaska	191	14.6
Northumberland	146	7.1
Queens	223	6.2
Restigouche	141 (est)	7.8
Saint-Jean	279	18.3
Sunbury	331	8.3
Victoria	224	7.1
Westmorland	191	11.4
York	225	9.6

Source: Rapport Byrne, tableau 8:1, p. 131.
Dans le présent tableau, les données statistiques
des commissions scolaires urbaines sont ajoutées
à celles des commissions scolaires rurales.

Tableau VII

**FARDEAUX RELATIFS DES IMPÔTS SCOLAIRES,
MUNICIPALITÉS DU NOUVEAU-BRUNSWICK, 1961.**

Municipalité	Impôts des Commissionnaires Scolaires	Revenu total des impôts	Dépenses pour l'instruction % du revenu des impôts	Les Taux d'impôts sur la valeur marchande des biens immobiliers		
				Taux actuel de 1961 calculé selon la valeur marchande	Partie rattachée à l'instruction (3) x (4)	Partie rattachée aux autres dépenses (4) - (5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Cités:</i>						
Campbellton	451,781	685,869	65.9	4.06	2.68	1.38
Edmundston	586,716	1,106,458	53.0	2.02	1.07	.95
Fredericton	800,745	1,806,797	44.3	1.73	.77	.96
Lancaster	658,418	1,052,543	62.6	1.99	1.25	.74
Moncton	1,374,763	3,290,052	41.8	1.41	.59	.82
Saint-Jean	2,719,979	5,448,386	49.9	3.08	1.54	1.54
<i>Villes:</i>						
Bathurst	290,642	681,206	42.7	1.21	.52	.69
Chatham	179,000	293,703	60.9	1.71	1.04	.67
Dalhousie	240,917	464,098	51.9	1.84	.95	.89
Dieppe	120,348	195,432	61.6	2.77	1.71	1.06
Grand Sault	148,411	216,618	68.5	2.10	1.44	.66
Hartland	47,100	82,072	57.4	2.35	1.35	1.00
Marysville	100,000	152,695	65.5	2.21	1.45	.76
Milltown	29,300	81,538	35.9	2.81	1.01	1.80
Newcastle	190,300	403,315	47.2	1.65	.78	.87
Rothsay	68,269	109,400	62.4	2.20	1.37	.83
Sackville	197,146	258,966	76.1	1.35	1.03	.32
Shediac	91,425	126,200	72.4	4.85	3.51	1.34
Shippagan	69,338	92,365	75.1	1.86	1.40	.46
St. Andrews	46,652	113,170	41.2	1.68	.69	.99
St. George	48,645	72,064	67.5	3.93	2.65	1.28
St-Léonard	43,713	64,610	67.7	3.16	2.14	1.02
St. Stephen	100,889	227,034	44.4	1.94	.86	1.08
Sussex	128,384	198,593	64.6	2.04	1.32	.72
Woodstock	145,850	314,343	46.4	2.20	1.02	1.18
<i>Village:</i>						
Port Elgin	—	37,887	—	4.98	—	—
<i>Comtés:</i>						
Albert	415,739	486,360	85.5	1.64	1.40	.24
Carleton	630,257	670,980	93.9	2.58	2.42	.16
Charlotte	423,072	526,653	80.3	2.65	2.13	.52
Gloucester	1,515,846	1,679,963	90.2	4.06	3.66	.40
Kent	654,479	767,140	85.3	5.26	4.49	.77
Kings	681,011	714,534	95.3	1.36	1.30	.06
Madawaska	726,374	823,647	88.2	2.96	2.61	.35
Northumberland	917,115	1,039,842	88.2	3.70	3.26	.44
Queens	502,842	513,014	98.0	2.48	2.43	.05
Restigouche ^(a)	6,079	184,488	3.3	—	—	—
St-Jean	673,898	1,392,618	48.4	2.37	1.15	1.22
Sunbury	383,651	402,767	95.3	3.07	2.93	.14
Victoria	660,138	694,141	95.1	1.84	1.75	.09
Westmorland	1,216,851	1,283,009	94.8	1.81	1.72	.09
York	1,033,358	1,168,592	88.4	1.30	1.15	.15

(a) ne comprend pas les écoles rurales qui ne font pas partie de l'unité de finances du comté.

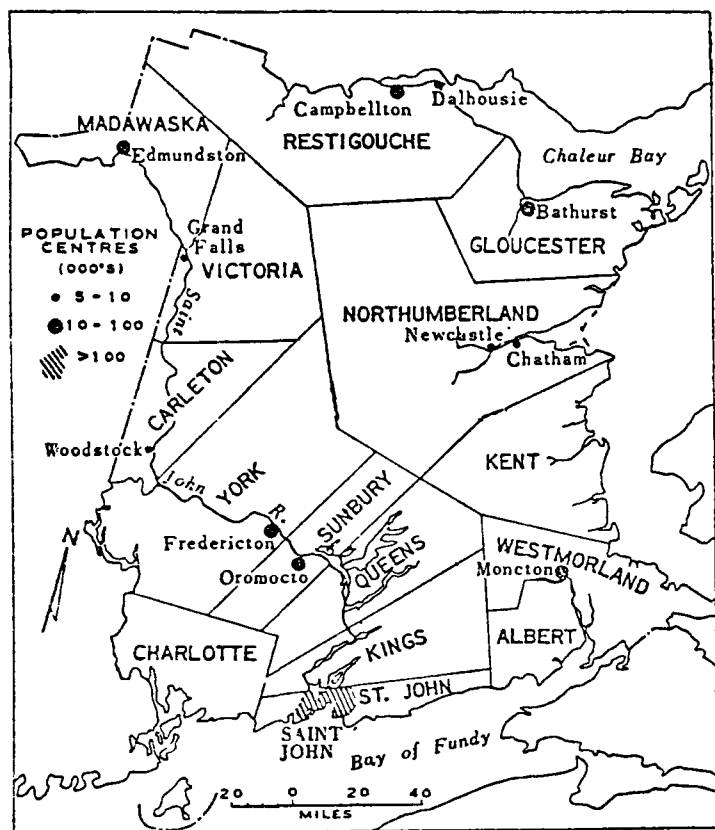
Tableau V111

Liste des municipalités du Nouveau-Brunswick qui
présentèrent des mémoires à la Commission Byrne.

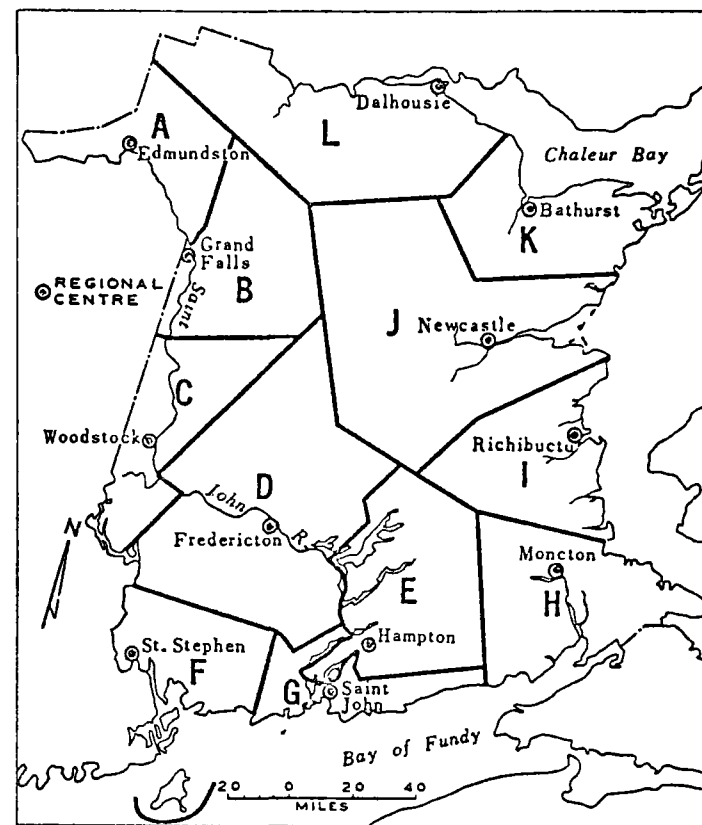
A. Comtés				C. Villes			
Municipalité	Audition du mémoire	Réponse reçue au questionnaire sur:		Municipalité	Audition du mémoire	Réponse reçue au questionnaire sur:	
		1) Finance- ment	2) Evalua- tions			1) Finance- ment	2) Evalua- tions
Albert	26/ 2/63	2/ 8/62	1/ 2/63	Bathurst	—	19/10/62	15/ 3/63
Carleton	24/ 4/63	21/11/62	5/ 2/63	Chatham	16/ 1/63	24/10/62	—
Charlotte	—	—	8/ 3/63	Caraquet	—	—	26/ 2/63
Gloucester	6/11/63	12/ 9/62	28/ 2/63	Dalhousie	13/ 2/63 (A)	15/ 1/63	26/ 3/63
Kent	15/ 1/63	—	4/ 3/63	Dieppe	—	12/ 6/63	25/ 3/63
Kings	5/ 3/63	18/ 9/62	22/ 3/63	Grand-Sault	—	9/ 8/62	26/ 2/63
Madawaska	20/11/62	17/10/62	4/ 4/63	Hartland	—	—	15/ 3/63
N'berland	15/ 1/63	24/ 9/62	13/ 3/63	Marysville	—	—	—
Queens	—	—	4/ 3/63	Milltown	—	25/ 3/63	—
Restigouche	—	20/ 8/62	20/ 2/63	Newcastle	16/ 1/63	15/10/62	8/ 5/63
Saint-Jean	4/ 3/63 (A)	10/ 8/62	5/ 4/63 (C)	Oromocto	—	6/ 8/62	5/ 2/63
Sunbury	19/ 9/62 (A)	23/ 8/62	—	Rothsay	—	25/10/62	10/ 5/63
Victoria	20/11/62	2/ 8/62	6/ 3/63	Sackville	26/ 2/63	8/ 2/63	—
Westmorland	25/ 2/63	14/ 9/62	19/ 3/63	Shédiac	—	—	27/ 3/63
York	—	17/ 8/62	27/ 2/63	Shippegan	6/11/62	30/ 7/62	1/ 3/63
B. Cités				St. Andrews	—	1/ 3/63	18/ 4/63
Campbellton	—	—	15/ 3/63	St. George	—	3/ 8/62	22/ 3/63
Edmundston	21/11/62	6/ 8/62	25/ 3/63	St-Léonard	21/11/62	17/10/62	4/ 4/63
Fredericton	6/11/62	31/ 7/62	10/ 6/63	St. Stephen	—	28/ 9/62	25/ 3/63
Lancaster	5/ 3/63 (B)	30/ 1/63 (B)	13/ 3/63	Sussex	—	18/10/62	8/ 2/63
Moncton	25/ 2/63	3/ 8/62	13/ 6/63	Woodstock	18/ 9/62	23/ 8/62	11/ 3/63
Saint-Jean	4-5/ 3/63 (A)	1/ 2/63	4/ 4/63	D. Village			
				Port Elgin	—	—	—

Tableau 1X

Cartes géographiques des municipalités rurales au Nouveau-Brunswick avant 1967 et des nouvelles régions administratives depuis 1967.



Les municipalités rurales au Nouveau-Brunswick avant 1967.



Les nouvelles régions administratives par lesquelles le gouvernement provincial administre les agglomérations non incorporées et les districts de services locaux.

VOLUMES

Bellamy, D.J., Pammet, J.H., Rowat, D.C., The Provincial Political System, Toronto, Methuen, 1976.

Brock, B.L., Chesebro, J.W., Cragan, J.F., Klumpp, J.F., Public Policy Decision Making, New York, Harper & Row, 1973.*

Crawford, K.G., Canadian Municipal Government, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

Doern, B., Aucoin, P., The Structure of Policy-Making in Canada, Toronto MacMillan of Canada, 1971.*

Easton, D., A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965.

Even, A., Le territoire pilote du N.-B. ou les blocages culturels au développement économique, thèse de doctorat, Université de Rennes, 1970.*

Feldman, L.D., Goldrick, M.D., Politics and Government of Urban Canada, 3rd ed., Toronto, Methuen, 1976.

Grosser, A., L'explication politique, Paris, Armand Colin, 1972.

Kaplan, H., Urban Political System, New York, Columbia University Press, 1967.

Lasswell, H., The Analysis of Political Behavior: An Empirical Approach, London, Routledge and Kegan Paul, 1947.

Lasswell, H., Politics Who Gets What, When and How, New York, Peter Smith, 1950.

Lasswell, H., The Decision Process, College Park, University of Maryland Press, 1956.*

Lowi, T., The End of Liberalism, Chicago, Norton, 1969.

Mackenzie, W.J.M., The Study of Political Science Today, London, MacMillan, 1970.

Mann, W. ed., Social and Cultural Change in Canada, Toronto, CoppClark, volume I et II, 1970.

Plunkett, T.G., Urban Canada and its Government, Toronto, MacMillan of Canada, 1968.*

Rippley, R.B., Public Policies and their Politics, New York, Norton, 1966.

Rowatt, D.J., The Canadian Municipal System, Toronto, McClelland and Stewart, 1969.

Rowatt, D.J., Your Local Government, 2nd ed., Toronto, MacMillan of Canada, 1975.

Ruff, N., Administration Reform and Development: A Study of Administration Adaptation to Provincial Developmental Goals and the Re-Organization of Provincial Government and Local Government in N.B. 1963-1967, thèse de doctorat, Université McGill, 1973.*

Schwartz, M.A., Politics and Territory, Montreal, McGill-Queens University Press, 1974.*

Sorauf, F., Perspectives on Political Science, Columbus, Charles Merrill, 1966.

Thorburn, H.G., Politics in New Brunswick, Toronto, University of Toronto Press, 1961.*

Tocqueville, A., De la Démocratie en Amérique, Paris, Gallimand, 1961.*

Whalen, H., The Development of Local Government in N.B., Fredericton, Imprimeur de la Reine, 1963.*

REVUES

Boudreau, A., "Le rapport Byrne" dans Revue Economique, Université de Moncton, septembre, 1964.

Clayton, F.A., "Real Property Tax Assessment Practices in Canada", dans Canadian Public Policy, vol. II, numéro spécial 1976.

Doern, B., "Recent Changes in the Philosophy of Policy-Making in Canada", dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. IV, no. 2, juin 1971.

Graham, J.F., "The Application of the Fiscal Equity Principle to Provincial-Municipal Relations", dans Canadian Public Administration, vol. III, mars 1960.

Krueger, R.R., "The Provincial-Municipal Government Revolution in N.B.", dans Canadian Public Administration, vol. XIII, mars 1970.*

Moseley, W.E., Canadian Royal Commission Studies of Local Government, publié par The Municipal Finance Officers Association of the U.S. and Canada, bulletin spécial 1966A-juillet 1966.*

Plunkett, T.J., "Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in N.B.: A Review and Commentary", dans Canadian Public Administration, vol. VIII, mars 1965.*

Plunkett, T.J., Hooson, W., "Municipal Structure and Services", dans Canadian Public Policy, vol. 1, No. 3, 1975.

Plunkett, T.J., "The Property Tax and the Municipal Case for Fiscal Reform", dans Canadian Public Policy, vol. II, numéro spécial 1976.

Rowan, M., "A Conceptual Framework for Government Policy-Making", dans Canadian Public Administration, vol. 13, no. 3, 1970.

Simeon, R., Elkins, D.J., "Regional Political Cultures", dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. VII no. 3, 1974.*

Simeon, R., "Studying Public Policy", dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. IX, no. 4, 1976.*

Simeon R., "The Overload Thesis and Canadian Government", dans Canadian Public Policy, vol. II, no. 4, 1976.

Tindal, C.R., "Regional Development in Ontario", dans Canadian Public Administration, vol. 16, no. 1, 1973.*

Walls, C.E.S., "Royal Commission - Their Influence on Public Policy", dans Canadian Public Administration, vol. 12, no. 3, 1969.

Wilson, J., "The Canadian Political Cultures", dans Revue Canadienne de Science Politique, vol. VII, no. 3. 1974.*

Young, A., "Problèmes Fiscaux de nos Municipalités", dans Revue Economique, Université de Moncton, février 1963.

Young, D., "The Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance", dans Canadian Public Administration, vol. 3, no. 1, 1965.*

PUBLICATIONS GOUVERNEMENTALES:

Manitoba: Report of the Manitoba Royal Commission on Local Government Organization and Finance, Winnipeg, Imprimeur de la Reine, 1964, (Rapport Michener).*

Municipal Journal, publication du ministère des Affaires municipales, Fredericton. *

Nouveau-Brunswick: Acts of the Legislature of the Province of New Brunswick: 1965 and 1965-66, imprimeur de la Reine, Fredericton, 1967.*

Nouveau-Brunswick: Report of the Royal Commission on the Financing of Schools in New Brunswick, Fredericton, Imprimeur de la Reine, janvier 1955, (Rapport MacKenzie).*

Nouveau-Brunswick: Report of the Royal Commission on Finance and Municipal Taxation in New Brunswick, Fredericton, Imprimeur de la Reine, novembre 1963, (Rapport Byrne).*

Nouveau-Brunswick: Report of the Royal Commission on the Rates and Taxes Act, Fredericton, Imprimeur de la Reine, 1951, (Rapport Love).*

Nouveau-Brunswick: Report of the Task Force on Municipal Structure and Financing, Fredericton, Imprimeur de la Reine, décembre 1972, (Rapport Allen).*

Nouveau-Brunswick: Revised Statutes of New Brunswick - 1952, Imprimeur de la Reine, Fredericton, 1952.

Nouveau-Brunswick: Synoptic Report of the Proceedings of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick, sessions 1964-1965-1966, Imprimeur de la Reine, Fredericton, *

Nouveau-Brunswick: White Paper on the Responsibilities of Government, déposé à l'Assemblée Législative du Nouveau-Brunswick, 4 mars, 1965.*

Ontario: Ontario Committee on Taxation, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1967.*

ARTICLES NON-PUBLIES

Whalen, H.J., The Byrne Report of New Brunswick: How did the people react? étude présentée à la conférence annuelle de la Canadian Institute of Public Affairs, Toronto, janvier 1966.

Etudes photocopiées présentées par des fonctionnaires provinciaux du Nouveau-Brunswick lors de la Conférence annuelle de l'Institut d'Administration publique du Canada, Saint-Jean, Terre-Neuve, septembre 1969:

Allen E.G., Case Study on Change - New Brunswick: Implementation of the Equal-Opportunity Program.*

Graigh, R.H., Case Study on Change - New Brunswick:
Municipal Reorganization, Assessment and Taxation.*

Drummie, F.R., Case Study on Change - New Brunswick:
Information and Background.*

Hoyt, Don, Case Study on Change - New Brunswick:
Public Information Program.*

Leger, Paul C., Case Study on Change - New Brunswick:
The Program of Equal-Opportunity: A Summary.*

Price, S.R., Case Study on Change - New Brunswick:
Municipal Re-Organization as seen from Saint John City Hall.

O'Sullivan, James F., Case Study on Change - New
Brunswick: The Way it Was.

Toole, Barry, Case Study on Change - New Brunswick:
The Schools Act.

* Ces textes ont été cités dans le présent travail.