

Chapitre 4

Bâtir la région

Le Comité consultatif sur la planification régionale (CCPR) demande au gouvernement du Manitoba et aux dirigeants des seize municipalités de la région de la capitale manitobaine d'amorcer un exercice conscient en vue de bâtir la région. Il propose donc des initiatives qui renforceront les liens régionaux et qui permettront l'élaboration d'une politique mieux définie et plus approfondie en matière d'aménagement du territoire de la région.

Un certain nombre de témoignages présentés au CCPR ont soulevé certaines préoccupations à l'effet que la planification régionale et l'adoption d'approches intégrées en matière de prestation de services pourraient nuire à la démocratie locale et à l'autonomie des municipalités. Certains craignent qu'un nouvel ordre de gouvernement soit créé, que de nouveaux pouvoirs soient attribués à un organisme à vocation spécifique ou que le gouvernement provincial s'attribue certaines responsabilités traditionnellement municipales. D'autres sont d'avis qu'il faut établir une certaine unité et une certaine uniformité pour que le

développement soit efficace et pour que les ressources soient protégées. Ces préoccupations ne se retrouvent pas qu'au Manitoba; elles font partie d'un débat international à propos de la nature du régionalisme. On peut supposer que ces tensions ne disparaîtront pas à court terme. La solution consiste à établir un consensus d'équilibre qui pourra être modifié plus tard.

Dans le cadre de ses efforts en vue d'établir cet équilibre, le CCPR est guidé par deux principes majeurs.

1) Les municipalités doivent demeurer principalement responsables de l'aménagement au niveau local.

Ce principe reconnaît le rôle important joué par les municipalités qui travaillent ensemble sur une base volontaire, consensuelle et graduelle afin de mener à bien des activités de collaboration au niveau régional. Il respecte la tradition de la démocratie locale et de l'aménagement local, et il reconnaît la diversité des seize collectivités en termes de conjoncture et d'aspirations futures.

Des données récentes indiquent que les municipalités peuvent unir leurs efforts dans le meilleur intérêt de leurs collectivités lorsqu'une compréhension, une confiance et un engagement mutuels suffisants existent. Les projets communs sont plus efficaces et plus durables lorsque les participants s'y engagent volontairement et que lorsqu'ils sont forcés de le faire.

2) Le gouvernement provincial devrait élaborer un plan stratégique régional et produire des énoncés de politique périodiques définissant le contexte des activités de planification des municipalités.

Ce principe reconnaît le leadership stratégique ainsi que les responsabilités d'orientation et de contrôle du gouvernement provincial. Élu par les Manitobains et autorisé par la loi à prendre des décisions relatives aux municipalités, le gouvernement du Manitoba a le droit et la responsabilité de veiller au progrès de la région. Étant donné l'importance centrale de la région de la capitale en termes de population, d'activité économique, de vie sociale et culturelle et d'environnement, aucun gouvernement provincial, peu importe le parti politique au pouvoir, ne peut être indifférent aux questions touchant la région, que ces enjeux soient actuels ou futurs.

Une approche décisionnelle régionale spontanée, volontaire, consensuelle et graduelle à elle seule ne serait pas suffisamment opportune, audacieuse, complète, cohérente et avisée pour que la région de la capitale puisse relever les défis auxquels elle fait face. Étant donné qu'elles ont des dimensions, des forces économiques, des capacités financières et des capacités organisationnelles différentes, les seize

municipalités n'ont pas la même capacité de promouvoir et de protéger leurs intérêts individuels. De plus, les conflits entre deux ou plusieurs municipalités peuvent parfois faire obstacle au progrès régional. Pour toutes ces raisons, le gouvernement du Manitoba doit démontrer un intérêt, une participation et un engagement soutenus à l'égard du progrès de la région.

Même si la loi l'autorise hors de tout doute à agir de la sorte, le gouvernement provincial ne devrait pas imposer de directives détaillées en ce qui concerne le développement des municipalités. Il devrait plutôt élaborer un plan stratégique régional, des énoncés de politiques périodiques et des politiques provinciales d'occupation des sols plus détaillées. Par le passé, les gouvernements provinciaux n'ont pas toujours été clairs quant à leurs intentions stratégiques et n'ont pas fait preuve de constance en ce qui concerne la mise en application de leurs énoncés de politiques. Toute approche stratégique valable doit reposer sur des principes et être préventive, opportune, ouverte, consultative, cohérente, engagée et responsable. De l'avis du CCPR, le gouvernement du Manitoba devrait exercer ses privilèges exclusifs après avoir consulté les municipalités concernées et en tenant compte du partenariat entre les administrations publiques de la région de la capitale manitobaine proposé au chapitre 6.

POURQUOI DOIT-ON AMORCER UN EXERCICE D'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION?

Il existe au moins quatre raisons majeures pour lesquelles le gouvernement du Manitoba et les seize municipalités de la région de la capitale doivent amorcer un exercice conscient pour renforcer la région de la capitale et la

rendre plus cohérente.

1) Les enjeux des municipalités débordent des frontières régionales.

Qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la protection environnementale, du développement économique ou des transports, bon nombre des enjeux auxquels font face les administrations publiques débordent des frontières municipales. Ce fait a été établi par différentes études sur la région de la capitale manitobaine et est traité dans le chapitre 7 du présent rapport.

2) Une économie en changement

Les nouvelles technologies de télécommunications et de traitement de l'information ont contribué à la mondialisation de l'économie. Les administrations publiques ont renforcé le processus de la mondialisation en adoptant des politiques commerciales libérales et de nouvelles règles internationales en matière de vie économique. Les gouvernements nationaux n'exercent plus le même contrôle à l'intérieur de leurs propres frontières sur les principaux facteurs de la vie économique et politique. Les décisions prises en matière de finances, d'investissement, de commerce et d'emploi, ainsi qu'au niveau de l'entreprise, ont maintenant une portée plus internationale. En ce qui concerne le Canada, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a intensifié l'intégration à l'économie des États-Unis et a imposé des limites législatives et politiques aux mesures prises par les gouvernements. Ce sont les provinces et les municipalités qui doivent de plus en plus faire face aux effets de la mondialisation et du libre-échange. Puisque l'importance des frontières nationales et des gouvernements nationaux est de moins en

moins grande, les régions deviennent le point central de la « nouvelle économie », qui repose sur le savoir et sur l'information et qui est axée sur la technologie et sur le monde entier.

Ces nouvelles réalités ont entraîné la naissance d'une école de pensée nommée le « nouveau régionalisme ». Les défenseurs du nouveau régionalisme prétendent que les villes-régions, les régions métropolitaines, les régions-États et les cités-États sont devenues des éléments essentiels et fondamentaux de la nouvelle économie. Les villes-régions sont dépeintes comme des points d'accès reliant les économies locales aux processus économiques nationaux et internationaux. Les régions prospères sont celles qui sont formées de réseaux multiples et dynamiques d'industries, ainsi que d'autres institutions reliées entre elles et complémentaires. Lorsqu'elles décident d'établir ou d'agrandir des installations, les entreprises examinent les atouts de la région, soit son infrastructure, ses transports, sa main-d'œuvre, ses établissements d'enseignement, ses institutions culturelles, son environnement, ses services de loisirs, ses réseaux industriels, ainsi que sa santé et sa cohésion sociale. Pour leur part, tous les ordres de gouvernement doivent faire une réflexion et prendre des démarches axées sur la région. Dans la limite des démarches gouvernementales autorisées, les localités des régions doivent travailler ensemble et avec les collectivités afin d'améliorer leur potentiel économique tout en assurant l'accessibilité et la capacité d'adaptation des municipalités. (Voir le chapitre 7 pour obtenir de plus amples renseignements sur les approches du régionalisme.)

3) Situation financière des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine

Afin d'utiliser le plus efficacement possible les recettes fiscales limitées, les administrations publiques de la région de la capitale doivent envisager des projets axés sur la collaboration et la consolidation fonctionnelle qui leur permettront de fournir de meilleurs services à des coûts moins élevés. Cet aspect revêt une importance particulière en ce qui concerne les investissements en capital relatifs aux systèmes d'égout et d'approvisionnement d'eau, à la gestion des déchets solides, aux loisirs et aux transports, des secteurs où de l'aide financière est fournie par le gouvernement provincial et même parfois par le gouvernement fédéral. Les Manitobains ne peuvent pas se permettre le luxe du doublement des services ni de la sous-utilisation de ces services à coûts élevés. Ces circonstances font aussi de la mise en commun des services et des recettes fiscales une importante priorité au niveau régional qui doit être prise en considération de manière concrète et sérieuse.

4) Durabilité environnementale

Au cours des dernières décennies, nous avons pu constater que le gaspillage des ressources naturelles et les dommages causés à l'environnement sont nuisibles à l'économie et aux affaires. Les préoccupations en matière de ressources et d'environnement débordent des frontières municipales, des territoires gérés par les différents ordres de gouvernement et des compétences des ministères et des organisations gouvernementales. Comme la plupart des gouvernements provinciaux, le gouvernement du Manitoba a établi des

programmes et des règlements en matière de protection environnementale et de développement durable. Il a adopté la *Loi sur le développement durable*, il a créé la Table ronde sur le développement durable et, en juin 1999, le Groupe chargé de la Consultation sur la mise en œuvre du développement durable a produit son rapport. Enfin, le préambule des politiques provinciales d'occupation des sols définit les principes de développement durable qui, en conjonction avec d'autres facteurs, doivent guider les municipalités dans la préparation de leurs plans de développement.

Au cours des dernières années, des termes comme « villes durables » et « villes en santé » ont fait surface dans les débats sur la planification régionale. Ces termes reflètent le principe selon lequel la planification, les stratégies et les normes environnementales doivent mettre l'accent sur la totalité d'une région interdépendante plutôt que sur les unités individuelles de cette région. Des politiques distinctives doivent être établies et adaptées aux différentes réalités et aux potentiels environnementaux des différentes parties des villes-régions. Ces politiques devraient aussi être complémentaires et elles devraient se renforcer mutuellement, ce qui signifie qu'un équilibre doit être établi entre la prise de décisions au niveau local et la prise de décisions au niveau régional.

En bref, la nature des problèmes liés aux politiques publiques, la nécessité de promouvoir une région concurrentielle sur le plan économique, la nécessité d'optimiser le rendement des recettes fiscales limitées et les préoccupations en ce qui concerne les dommages causés à l'environnement constituent des facteurs qui justifient tous les

efforts que doivent mener les principaux intervenants de la région de la capitale manitobaine pour créer un partenariat régional plus dynamique et plus créatif. D'autres sections du présent rapport font état d'activités existantes qui ont contribué à l'élaboration d'approches régionales positives. Toutefois, toutes les administrations publiques doivent prendre des mesures novatrices et dynamiques pour la réalisation des priorités régionales.

BÂTIR LA CONFIANCE

De nombreux groupes et particuliers qui ont présenté des témoignages au CCPR se sont dits inquiets qu'un nouvel ordre de gouvernement soit proposé pour la région de la capitale ou que les municipalités existantes soient fusionnées contre leur volonté. Le CCPR ne recommande aucune mesure de la sorte. Étant donné la riche tradition de gouvernement local et la forte identification des gens à leurs collectivités locales, toute tentative de consolidation forcée provoquerait de graves conflits et ne favoriserait pas nécessairement la mise en œuvre de solutions à long terme pour les nouveaux défis auxquels font face toutes les administrations publiques.

CONCLUSION

La tendance et les approches régionales susciteront de la résistance. Les niveaux actuels de conscientisation et de confiance mutuelle ne sont pas aussi élevés qu'ils le devraient. Dans toute région prospère, toutes les administrations publiques font preuve d'une même compréhension et d'un même engagement à l'égard de la vision, et elles respectent les mêmes principes qui guident

leur comportement lorsqu'elles sont en interaction les unes avec les autres et avec des organisations non gouvernementales. En adoptant une même orientation générale et en démontrant un même engagement, les administrations publiques peuvent collaborer afin de régler les problèmes auxquels elles font face en mettant en œuvre des projets spécifiques et pratiques de collaboration régionale. Bien entendu, des conflits et des mésententes surviendront, mais, dans la mesure du possible, ceux-ci devraient se régler de manière positive. La région doit réaliser des progrès modestes et chercher à obtenir des résultats avantageux pour toutes les administrations publiques et leurs collectivités afin que ces dernières profitent aussi des bénéfices créés au niveau régional. Toutes les administrations publiques doivent financer les initiatives régionales et reconnaître les différences en ce qui concerne leur capacité financière. Nous croyons surtout que le gouvernement provincial doit fournir de l'appui financier pour encourager les initiatives régionales parce que, sans aucune mesure incitative, la mise en œuvre des démarches régionales ne sera probablement pas aussi rapide ni aussi importante qu'elle le devrait.

Le succès des mesures régionales nécessitera aussi un leadership créatif, qui ne peut ni doit provenir uniquement des administrations publiques. Les administrations et leurs collectivités ont avantage à mettre en œuvre une approche de partenariat régional à laquelle participeront divers secteurs de l'économie et de la société. Un processus ouvert de consultation, d'intervention et de responsabilisation en matière de développement régional permettra de reconnaître les occasions offertes, encouragera

la coopération, favorisera l'équité et établira un niveau de confiance élevé.

Bien que le partage des idées, du temps et des sommes investies et que la bonne volonté politique produisent des bénéfices à court terme pour le renforcement de l'effort régional, les bénéfices les plus grands seront ceux qui seront réalisés à long terme. L'engagement, la patience et la persévérance doivent être les priorités de l'effort régional recommandé par le présent rapport. Les élus, les administrateurs et les différents intervenants de la région de la capitale doivent pouvoir expliquer les bénéfices à long terme du régionalisme et maintenir leur engagement à l'égard d'un plan de match accepté de tous pour l'avenir de la région. Cette démarche sera bénéfique pour tous les habitants du Manitoba si elle est mise en œuvre efficacement.