

Chapitre 6

Un partenariat entre les administrations publiques de la capitale manitobaine

La coopération régionale est essentielle à l'avenir des seize administrations municipales qui forment la région de la capitale manitobaine. À l'heure actuelle, cette région est le produit de processus politiques et administratifs informels. Il faut lui donner une plus grande importance et une plus grande visibilité de façon à ce que ses activités reposent davantage sur une base législative et institutionnelle. Pour cette raison, le CCPR recommande que le gouvernement du Manitoba, après consultation des municipalités formant la région de la capitale, adopte une loi créant un partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine.

Les municipalités, si elles veulent continuer d'offrir des services efficaces et efficaces et s'adapter aux importants changements qui surviennent dans le contexte plus compliqué, dynamique, interdépendant et incertain au-delà de leurs limites individuelles, ne doivent pas voir uniquement à leurs propres besoins, mais doivent tenir compte également de leurs voisines et des autres paliers de gouvernement. D'importants enjeux stratégiques débordent les limites

municipales et nécessitent une réponse régionale plus intégrée. En outre, les trois paliers de gouvernement ne fonctionnent plus de façon isolée.

Collectivement, c'est avec le gouvernement du Manitoba que les seize municipalités de la capitale ont leurs interactions les plus fréquentes et les plus importantes. Le gouvernement provincial détermine les limites de la région de la capitale et en désigne les membres. L'Assemblée législative de la province adopte les principales lois (notamment la *Loi sur les municipalités*, la *Loi sur l'aménagement du territoire* et la *Charte de la Ville de Winnipeg*) qui délèguent les pouvoirs aux municipalités. Ces dernières dépendent également beaucoup des transferts financiers de la province. Une grande partie de ce qui se passe dans l'univers de la région de la capitale gravite autour des activités réciproques des seize municipalités et du gouvernement du Manitoba. Les lois, les politiques, les règlements, les décisions financières et les mesures administratives du gouvernement du Canada ont également une incidence sur la région, quoique dans une

moindre mesure. Bref, la région évolue dans un réseau complexe de relations entre des enjeux, des administrations publiques et d'autres intervenants.

Même si ses résidents ne s'en rendent pas vraiment compte, la région de la capitale fonctionne déjà raisonnablement bien. On trouvera dans les autres chapitres du présent rapport des exemples d'une collaboration intergouvernementale fructueuse. Les municipalités rurales de la région règlent régulièrement à l'amiable et de façon rapide les problèmes qui débordent de leurs limites respectives. Pour sa part, le gouvernement provincial consulte régulièrement ses partenaires municipaux sur des enjeux tels que des modifications à la *Loi sur l'aménagement du territoire*, et même sur le fonctionnement du processus lié au CCPR. La ville de Winnipeg et le gouvernement provincial n'ont pas seulement négocié la *Charte de la Ville de Winnipeg (2003)*, ils ont prévu de tenir une autre série de discussions afin de cerner des modèles plus autonomes d'administration urbaine. La province et les municipalités ont participé à une série de programmes d'infrastructure dont les frais étaient partagés avec le gouvernement du Canada. Au cours des dernières décennies, des ententes tripartites entre la ville de Winnipeg, le gouvernement du Manitoba et le gouvernement du Canada ont injecté des centaines de millions de dollars pour les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement qui ont permis de revitaliser Winnipeg, la priorité étant mise sur le cœur du centre-ville. Pour résumer, la collaboration entre les administrations publiques est nécessaire dans le contexte régional interdépendant et les exemples d'une collaboration positive sont nombreux.

Il faut accroître l'ampleur et le rythme du développement d'un régionalisme prospère. Le partenariat proposé des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine constituerait le fondement institutionnel nécessaire au développement régional.

QU'EST-CE QU'UN PARTENARIAT?

D'entrée de jeu, le CCPR ne veut laisser planer aucun doute; il ne recommande pas la création d'un autre palier de gouvernement. Bien au contraire, le Comité propose de reconnaître dans la loi, et par la création d'un nouveau forum organisationnel, une région de seize municipalités qui entretiennent des liens géographiques, économiques, écologiques et sociaux dans une région d'une importance cruciale pour l'avenir de la province. Le CCPR, dans le but de promouvoir cette importante région et d'assurer la collaboration de tous les membres, propose de créer une nouvelle organisation pour le partage de l'information, la recherche et la création d'un consensus.

Le Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine (PAPRCM) ainsi proposé prendra la forme d'un forum intergouvernemental dont le but sera de promouvoir les opinions régionales et la collaboration entre les administrations de la région. Le partenariat n'adoptera pas et ne mettra pas en œuvre de lois; il n'enlèvera non plus aucun pouvoir aux municipalités. Les ententes conclues au sein du Partenariat se fonderont sur le consensus et, à l'exception de l'établissement du budget du Partenariat, ses décisions ne lieront pas les administrations membres.

Le Partenariat, dont le personnel ne comprend qu'un directeur exécutif et un autre

professionnel, ne nécessitera pas de grand appareil administratif. Son budget sera établi à partir des cotisations du gouvernement du Manitoba et des seize municipalités régionales. Il ne s'agit pas d'un changement radical étant donné que les municipalités assument déjà les coûts reliés à l'association des maires et préfets de la région de la capitale. Dans le but de donner une assise juridique à la dépense de fonds publics et dans le but de rehausser la visibilité de cet important nouveau forum régional, le Partenariat devrait être créé en vertu d'une loi provinciale. Bref, le Partenariat est une nouvelle institution conçue pour un régionalisme positif. On ne peut absolument pas le décrire comme étant un nouveau palier de gouvernement, une autre bureaucratie ni un organe spécial doté de pouvoirs décisionnels officiels. Il ne s'agit uniquement que de communication et de questions d'intérêt mutuel.

En 1999, le Comité de révision de la région de la capitale faisait remarquer qu'« il n'existe pas de structure efficace permettant aux administrations municipales de la région d'aborder les questions régionales ». (Étude sur la région de la capitale, rapport final, 1999, p. 74.) Le Comité poursuit en recommandant que le gouvernement provincial adopte une loi sur les associations régionales. Cette loi constituerait un cadre législatif visant à permettre à toutes les municipalités du Manitoba, y compris celles se trouvant dans la région de la capitale, de créer des associations régionales. La loi proposée comprendrait « une gamme étendue de pouvoirs qu'on ne cherche pas à appliquer immédiatement ». (Étude sur la région de la capitale, rapport final, 1999, p. 74). Le Comité de révision a fait remarquer qu'ailleurs, les

associations régionales évoluaient graduellement, passant de forums à l'origine constitués pour échanger des informations à des entreprises de collaboration pour mettre en marché des régions, promouvoir des services communs, régler des différends et traiter avec d'autres paliers de gouvernement. Le CCPR est convaincu que la province doit jouer un rôle de premier plan dans la création d'une association régionale.

Les seize municipalités de la région de la capitale ont besoin d'un forum régional où elles peuvent échanger de l'information, discuter de questions d'intérêt mutuel, élaborer des idées à mettre en œuvre à l'échelle régionale, effectuer de la recherche et des analyses et s'entendre sur des approches communes pour régler des problèmes communs. En raison de l'importance de la région de la capitale pour toute la province et étant donné que les politiques, les règlements, les décisions financières et les actions administratives de la province peuvent avoir une grande incidence sur la région, le gouvernement du Manitoba doit participer directement aux activités du nouveau forum régional qui est créé.

Un observateur averti de la région de la capitale manitobaine pourrait demander pourquoi on propose un autre organisme. Le forum que propose le CCPR est différent des associations et comités existants puisqu'il sera prévu par la loi. Son objectif premier sera de créer une collaboration et une compréhension mutuelles entre les administrations de la région de la capitale.

Tout d'abord, voyons ce qui existe. Il y a un organisme qui représente toutes les municipalités du Manitoba, l'Association des municipalités du Manitoba (AMM). Constituée par une loi en janvier 1999, l'AMM faisait la

fusion de l'Union des municipalités du Manitoba (UMM) et de l'Association des municipalités urbaines du Manitoba (AMUM). Depuis leurs bureaux de Portage La Prairie, les dirigeants et le personnel professionnel à plein temps de l'AMM font des démarches sur des questions qui concernent les municipalités du Manitoba. L'AMM exploite également une société commerciale, la Municipality Trading Company of Manitoba Limited (MTCML), et fournit de nombreux services à ses membres, notamment l'assurance municipale, des événements spéciaux tout au long de l'année, un magazine trimestriel, un bulletin publié aux deux semaines, un site Web ainsi que du soutien et des renseignements généraux. L'AMM ne cesserait pas d'exister suite à la création du PAPRCM.

Il existe déjà plusieurs organisations qui œuvrent au niveau régional. L'association des maires et préfets de la région de la capitale, constituée en personne morale en 1998, donne aux représentants des seize municipalités l'occasion d'échanger des idées, de cerner les enjeux et d'élaborer les positions qu'elle peut ensuite faire valoir auprès du gouvernement provincial. Pour la décrire, on peut dire qu'il s'agit d'une association éducative, d'échange d'information et de défense des intérêts dont elle saisit le gouvernement provincial. Elle perçoit des frais d'adhésion de ses membres et emploie un expert-conseil à temps partiel. Pour ce qui est du gouvernement provincial, il ne participe pas directement aux activités de ce groupe, ce qui est tout à fait logique, quoiqu'il y ait de fréquents contacts avec la ministre provinciale des Affaires intergouvernementales. Après la création du Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine, l'Association des maires et

préfets de la région de la capitale pourrait avoir encore un rôle à jouer dans l'élaboration de la stratégie et des tactiques visant à influencer sur le gouvernement provincial.

L'Association des municipalités rurales (région de Winnipeg) (ARM) se compose de toutes les municipalités adjacentes à la ville de Winnipeg. À une époque, ces municipalités faisaient l'objet de contrôles en matière d'aménagement du territoire de la part de la ville de Winnipeg dans ce que l'on appelait la zone périphérique. Bien que cette zone ait été abolie en 1991, les municipalités continuent de se rencontrer régulièrement.

Le Comité de la région de la capitale (CRC), mis sur pied par le gouvernement du Manitoba, se compose des maires et préfets de la région de la capitale et il est coprésidé par les ministres des Affaires intergouvernementales et de la Conservation. Il donne aux seize municipalités de la région de la capitale l'occasion de contribuer à l'avance à l'établissement de l'ordre du jour et d'influer sur les opinions provinciales. Historiquement, l'ordre du jour des réunions du CRC, qui sont présidées par la province et ont lieu quatre fois par année, est établi par la province, mais les municipalités ont l'occasion d'y ajouter des points. Bien que l'on ne puisse douter de leur valeur comme occasions de communications formelles et informelles, ces réunions n'ont pas une portée suffisante pour que soit effectué un travail de fond sur des questions d'intérêt mutuel. Le Partenariat des administrations municipales de la région de la capitale manitobaine ainsi proposé constituera un forum beaucoup plus institutionnel et permanent pour des discussions intergouvernementales. Dans les faits, le Partenariat des administrations municipales de la région de la capitale

manitobaine remplacerait l'actuel Comité régional de la capitale.

L'EXPÉRIENCE ALBERTAINE

Le partenariat que recommande le CCPR ressemble en partie à l'Alberta Capital Region Alliance. Cette alliance, qui est une société créée en vertu de la loi *Companies Act* de l'Alberta, se compose de 22 municipalités représentant plus d'un million de personnes vivant dans la grande région d'Edmonton. Comme sa mission est de « définir, d'aborder et d'explorer des solutions aux enjeux régionaux », l'alliance a les activités suivantes :

- partager l'information et réseauter;
- défendre les intérêts de la région;
- effectuer des recherches au sujet des enjeux régionaux;
- constituer un forum à l'intention des intervenants sur les enjeux régionaux;
- faciliter et appuyer la mise en œuvre d'initiatives régionales;
- appuyer la réussite des partenaires;
- créer un partenariat avec la province afin de faire progresser les initiatives régionales.

D'après son énoncé de vision, « l'Alberta Capital Region Alliance est une communauté forte et prospère de collectivités favorisant notre caractère unique et faisant la promotion de la région de la capitale de l'Alberta à l'échelle provinciale, nationale et internationale » (site Web de la région de la capitale albertaine).

À l'origine, le gouvernement de l'Alberta obligeait l'adhésion à l'Alliance, mais cette adhésion se fait depuis sur une base

volontaire. L'assemblée générale de l'Alliance se compose de tous les conseillers élus de chacune des 22 municipalités formant l'Alliance. En outre, chaque municipalité a un représentant au conseil d'administration de l'Alliance. Un comité des directeurs généraux (DG) des municipalités compte trois représentants au sein du conseil d'administration. La plupart des décisions sont prises en concertation, un scrutin n'ayant lieu que pour des questions comme les statuts d'une association, le plan d'activités, le budget et l'affectation des fonds aux projets régionaux. Lors du scrutin, chaque municipalité a une voix, indépendamment de la taille de sa population. Le conseil d'administration est dirigé par un président et un vice-président. Contrairement à ce que propose le CCPR dans le cas du Manitoba, l'alliance albertaine ne compte aucun représentant du gouvernement de l'Alberta.

Le comité de gestion se compose du président du conseil d'administration, du président et du vice-président du groupe des DG, et de deux autres représentants de l'assemblée générale. Un directeur exécutif et un petit secrétariat s'occupent des activités quotidiennes de l'Alliance. Le budget de fonctionnement annuel est d'environ 250 000 \$, des fonds supplémentaires étant accordés par le gouvernement provincial à l'appui d'études et de projets régionaux. Le conseil d'administration de l'Alliance approuve un plan d'activités pluriannuel (y compris les affectations budgétaires). Le plan d'affaires 2003-2005 cernait les mesures à prendre en priorité (de façon plus ou moins détaillée) dans cinq domaines : transport, développement économique, prestation des services municipaux, perfectionnement en leadership et relations extérieures. Il a fallu

de nombreuses années à l'Alliance pour parvenir à son stade de maturité et de développement organisationnel actuel. Vue de loin, du moins, l'Alliance semble offrir aux municipalités membres, à la région et à toute la province des avantages importants.

UN PARTENARIAT DE LA RÉGION DE LA CAPITALE MANITOBAINE

Le modèle régional d'Edmonton est un bon point de départ pour une réflexion au sujet de l'organisation et des fonctions du partenariat proposé des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine. Tout d'abord, comme dans l'exemple de l'Alberta, il y a des avantages à créer la région de la capitale manitobaine sur une base plus officielle en adoptant une loi créant le partenariat. Parmi les multiples raisons d'agir ainsi, mentionnons le fait que le CCPR propose que la province et les seize municipalités participent financièrement au fonctionnement du partenariat. L'utilisation de l'argent des contribuables à cette fin doit reposer sur une base juridique. La loi autorisant la création du partenariat devrait être de nature générale et laisser aux administrations publiques faisant partie du partenariat le soin de négocier entre elles les caractéristiques opérationnelles.

L'adhésion au partenariat devrait être obligatoire et comprendre les seize municipalités de la région de la capitale ainsi que le gouvernement du Manitoba. D'autres municipalités pourraient demander à se joindre au partenariat ou être comprises automatiquement dans l'éventualité où le gouvernement provincial modifierait les limites de la région de la capitale.

Comparativement à la ville d'Edmonton, la ville de Winnipeg représente un pourcentage

beaucoup plus élevé de la population régionale. Même si la plupart des décisions prises par le partenariat seront le résultat d'un consensus, le CCPR recommande que la ville de Winnipeg soit représentée par deux membres au sein du partenariat. Les quinze autres municipalités nommeraient chacune un membre, habituellement le maire ou le préfet. Le gouvernement du Manitoba devrait être représenté par deux ministres provinciaux (fort probablement les ministres des Affaires intergouvernementales et de la Conservation). Cette formule créerait un partenariat de 19 membres. Le partenariat élirait parmi ses membres un président et un vice-président et la durée de leur mandat aurait été convenue. Le partenariat devrait se réunir au moins quatre fois par année. Il pourrait créer des comités et des groupes de travail au besoin, et les groupes plus petits pourraient devenir les véritables unités de travail du partenariat.

Pour donner une orientation au partenariat et en superviser le travail permanent, le CCPR propose un comité exécutif formé du président et du vice-président, des deux représentants de la ville de Winnipeg et des deux ministres provinciaux. Si un représentant de la ville de Winnipeg était élu président ou vice-président, un autre représentant de l'une des municipalités environnantes serait élu au comité exécutif. Ce dernier collaborerait avec un directeur exécutif du Partenariat pour élaborer les plans de travail, établir les budgets, former des comités et commander des études. Toutes ces mesures devraient être approuvées par l'ensemble du Partenariat.

Le partenariat devrait adopter des énoncés de mission et de valeurs pour guider ses activités. Son énoncé de valeurs devrait

comporter un engagement vis-à-vis de valeurs essentielles comme :

- des municipalités solides;
- un engagement régional, la promotion et le progrès;
- des personnes en santé, des écosystèmes sains et une saine économie;
- un leadership qui incite à l'action et travail d'équipe;
- la prestation efficace et efficiente des services;
- la participation du public, la sensibilisation et la responsabilisation.

L'adoption d'un énoncé de vision et de valeurs symboliserait l'engagement vis-à-vis de l'avenir de la région et constituerait le but commun et la motivation concernant les activités pratiques à entreprendre par le Partenariat.

Les activités pratiques du Partenariat seront vraisemblablement très semblables à celles de l'organisme régional de l'Alberta :

- promouvoir des administrations municipales solides dont les dirigeants incitent à l'action;
- créer un forum pour discuter des enjeux municipaux communs;
- effectuer des recherches au sujet d'enjeux régionaux;
- favoriser la sensibilisation du public aux enjeux régionaux;
- cerner et entreprendre des initiatives et des projets régionaux;
- conserver une compétence locale tout en améliorant l'efficacité et l'efficience de la prestation des services municipaux et

régionaux;

- renforcer les liens avec les autres paliers de gouvernement et défendre les intérêts de la région;
- créer un partenariat avec d'autres administrations publiques, entreprises et segments de la société afin de mettre en marché la région d'une façon coordonnée.

La liste des projets que le Partenariat a proposé d'entreprendre immédiatement comporterait l'organisation d'un sommet sur les perspectives sociales et économiques durables de la région, la mise au point d'un système d'information géographique informatisé pour la région et la réalisation d'une étude sur le partage des recettes fiscales entre les municipalités.

Le CCPR recommande la création d'un partenariat qui fonctionnera sur la base du consensus et ne tiendra pas de scrutins ayant force obligatoire pour ses membres. L'exception à cette règle serait celle des scrutins ayant force obligatoire dans le cas du budget du Partenariat et de l'établissement des cotisations annuelles des administrations membres.

Le CCPR recommande que l'adhésion au Partenariat soit obligatoire. Si des administrations publiques particulières pouvaient refuser de faire partie du Partenariat ou refuser de verser leurs cotisations, les activités du Partenariat seraient gravement compromises et les municipalités qui refuseraient d'en faire partie pourraient profiter des avantages des mesures régionales sans avoir à investir temps et argent. Le CCPR est convaincu qu'au fil du temps, le Partenariat suscitera une confiance et une compréhension mutuelles plus grandes parmi ses membres et que les municipalités

verront la valeur de l'institution et de leurs cotisations annuelles.

Le CCPR offre les réflexions suivantes en ce qui concerne le financement du Partenariat. Premièrement, le gouvernement du Manitoba devrait appuyer financièrement le Partenariat, et ce, de façon permanente. Cela se justifie par le fait que la région de la capitale représente une part importante de l'économie et de la population de la province. En outre, il serait utile que le gouvernement provincial compte sur une organisation régionale solide pour formuler des idées et amorcer un dialogue constructif sur les orientations régionales futures. La ville de Winnipeg, compte tenu de son assiette fiscale et de sa population plus importantes, devrait contribuer davantage aux finances du Partenariat que les autres municipalités. En conséquence, le CCPR propose à des fins de discussion entre les administrations publiques en cause la formule financière annuelle suivante :

Gouvernement du Manitoba	250 000 \$
Ville de Winnipeg	50 000 \$
<u>Autres municipalités</u>	<u>50 000 \$</u>
TOTAL	350 000 \$

La cotisation des diverses municipalités à l'extérieur des limites de la ville de Winnipeg pourrait se faire au pro rata de la population. Le CCPR estime que le budget total de 350 000 \$ représente à peu près le montant minimal nécessaire pour soutenir une organisation viable. Les éléments de base couverts par le budget du Partenariat seraient les salaires d'un directeur exécutif, au moins un autre professionnel membre du personnel, un soutien administratif, la location de locaux et de matériel, la communication et les coûts

liés aux réunions. En ce qui concerne les activités et les projets supplémentaires, le Partenariat devrait obtenir un financement externe.

Pour bien fonctionner, il est important que les conseils des municipalités membres soient tenus au courant des activités et des projets qui se déroulent au niveau régional. Le Partenariat régional devrait publier un bulletin régulier et le faire parvenir à tous les dirigeants municipaux. Un rapport du représentant régional, qui serait habituellement le maire ou le préfet, devrait être un point permanent à l'ordre du jour des réunions de chaque conseil municipal. Le Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine devrait publier un rapport annuel de ses activités, y compris les états financiers vérifiés. Au moins une fois par année, et peut-être en même temps que la publication du rapport annuel, le Partenariat devrait tenir une assemblée générale de tous les représentants élus des seize conseils. Il pourrait s'agir d'une activité d'une durée d'une journée qui comporterait des occasions de perfectionnement en leadership, notamment des rapports des groupes de travail et des conférenciers invités. Si l'on veut qu'il subsiste une communication efficace entre les municipalités et le Partenariat régional, il est très important que l'on comprenne et appuie au maximum les divers efforts régionaux déployés.

Comme on l'a indiqué plus tôt, avec la création du Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine, l'actuel Comité de la région de la capitale pourrait être dissout. L'avenir des autres organisations régionales actuelles, l'association des maires et préfets de la région de la capitale et l'Association des

municipalités rurales, devrait être déterminé par les membres de ces organisations.

Le Partenariat proposé doit avoir beaucoup plus à offrir que de permettre aux municipalités et au gouvernement provincial d'apprendre à mieux travailler ensemble. Ses efforts visant à défendre les intérêts de la région auprès du gouvernement fédéral et à faire la promotion de la région doivent être au centre de leurs activités extérieures. Il s'ensuivrait également une participation importante à des activités telles que le Sommet de la région de la capitale manitobaine dont on fait la recommandation dans le prochain chapitre du présent rapport.

Tout en reconnaissant que le partenariat proposé doit en fin de compte être conçu par les municipalités participantes, le CCPR est convaincu qu'il existe de solides arguments en faveur de la création d'un tel partenariat. Un partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine pourrait constituer un catalyseur crucial dans l'édification du régionalisme positif qui est au centre de toutes nos recommandations.

Le CCPR recommande :

6.1 Qu'à la suite de la consultation avec les administrations publiques actuelles de la région de la capitale manitobaine, le gouvernement du Manitoba adopte une loi prévoyant la création d'un partenariat entre les administrations de la région de la capitale manitobaine au sein duquel toutes les administrations de la région de la capitale manitobaine seront représentées, y compris le gouvernement du Manitoba. Le partenariat créé devrait être chargé d'améliorer la coopération régionale en matière de planification. La ville de Winnipeg et le gouvernement du

Manitoba devraient être représentés par deux personnes chacun au sein du partenariat, et toutes les autres administrations de la région de la capitale manitobaine devraient être représentées par une personne au sein du partenariat. Les deux représentants du gouvernement du Manitoba devraient être des membres du Cabinet provincial. Un comité exécutif de six membres devrait être formé au sein du partenariat, qui ne devra compter au maximum que deux représentants de la ville de Winnipeg et deux représentants du gouvernement du Manitoba.

