

Chapitre 8

Un régionalisme coopératif : Partager les bénéfices et les coûts

Au chapitre 7, on a déterminé que le partage régional des recettes fiscales et des services étaient deux outils potentiellement efficaces qui permettraient de créer une région métropolitaine prospère, concurrentielle à l'échelle mondiale. Pour les administrations publiques, partager leurs recettes fiscales et leurs services constitue la forme de coopération fonctionnelle qui renforce la confiance mutuelle et leur sensibilisation régionale et permet d'utiliser de façon efficace les fonds disponibles. De telles collaborations entre les municipalités peuvent également devenir le fondement de la prestation de services rentables de grande qualité qui s'ajouteront à la force économique et à la qualité de vie de la région. Pour cette raison, le CCPR entérine les principes du partage des recettes fiscales et des services.*

* Dans certaines compétences, le partage des recettes fiscales s'appelle le « partage des recettes » afin de souligner les avantages de ce mécanisme de collaboration régionale. Si le remplacement de l'expression « partage des recettes fiscales » par « partage des recettes » améliore les perspectives d'une considération sérieuse et active de ce mécanisme utile, le CCPR est en faveur de l'expression. Toutefois, dans le présent rapport, on utilisera l'expression plus connue de « partage des recettes fiscales ».

Les pratiques en matière de partage des services et de partage des recettes fiscales peuvent viser les mêmes objectifs, à savoir favoriser l'avantage régional et le bénéfice régional. Le partage des services sous-entend l'utilisation conjointe des biens régionaux tandis que le partage des recettes fiscales sous-entend le partage des recettes que produisent directement ou indirectement ces biens. Pour cette raison, les deux pratiques font l'objet du présent chapitre. Cependant, le CCPR reconnaît qu'il n'est pas nécessaire que les deux pratiques soient toujours présentes. Selon les circonstances, il est possible d'avoir un partage des services sans un partage des recettes fiscales, et vice-versa.

Il existe déjà plusieurs exemples de partage réussi des services et des recettes fiscales au Manitoba. Il y a également des occasions de prendre d'autres dispositions en matière de partage des services, plus particulièrement entre la ville de Winnipeg et les municipalités environnantes. Cependant, on constate aussi un important degré de malentendu et de résistance pour ce qui est d'un élargissement ultérieur de telles dispositions. L'absence générale de prise de

conscience régionale, l'acceptation limitée des approches régionales concernant la résolution des problèmes et même la méfiance envers ce qui motive les gens qui proposent de partager les recettes fiscales sont certainement des obstacles à la mise en place d'une forme quelconque de partage des services et des recettes fiscales.

Le passage à une plus grande coopération que ce que l'on observe à l'heure actuelle nécessitera du leadership de la part du gouvernement du Manitoba. Pour cette raison, le CCPR recommande comme première étape vers un élargissement du partage des recettes fiscales et des services à l'échelle de la région que l'on effectue des études détaillées des dispositions actuelles et éventuelles en matière de partage des services et de partage des recettes fiscales. Les détails de cette proposition sont énoncés dans la dernière section du présent chapitre.

Avant d'amorcer quelque discussion que ce soit sur le partage des recettes fiscales et les services, deux points doivent être entendus.

1) *Le CCPR ne recommande pas la création d'un nouvel impôt.*

Les dispositions en matière de partage des recettes fiscales peuvent faire que le taux d'imposition dans une municipalité donnée augmente, diminue ou reste le même. Tout dépend de la nature de l'entente en matière de partage des recettes fiscales. Dans certaines administrations aux États-Unis, par exemple, le partage des recettes fiscales municipales sous-entend que les municipalités partagent les produits d'un impôt existant qui est perçu au niveau de l'État.

2) *Le partage des recettes fiscales et des services peut servir à protéger et à renforcer l'autonomie locale*

Comme on l'a indiqué plus haut, de nombreux enjeux stratégiques régionaux débordent souvent les limites des municipalités et exigent des interventions coordonnées. Au Canada, au cours des dix dernières années, les gouvernements du Québec et de l'Ontario ont réagi à ces formes d'enjeux stratégiques en fusionnant des municipalités pour en faire des super villes. Le gouvernement du Manitoba et la région de la capitale manitobaine ont tous deux indiqué qu'ils ne favorisent pas à l'heure actuelle de fusions forcées dans la région de la capitale manitobaine. Le CCPR est d'avis qu'un tel regroupement d'administrations municipales à ce moment-ci provoquerait des conflits et de profondes divisions entre les collectivités qui forment la région de la capitale.

Les prochains gouvernements pourraient ne pas adopter cette attitude s'ils ont la preuve que la concurrence entre les municipalités et les dédoublements des services contribuent à des décisions d'aménagement qui ne sont pas durables, tant sur le plan social qu'économique. La meilleure défense qu'une administration locale puisse présenter concernant son autonomie est sa volonté de maximiser l'efficacité et l'efficience.

La mise au point de services communs envoie le message positif que les municipalités sont prêtes à faire passer la nécessité de services rentables, adaptés et de grande qualité avant le désir de protéger leurs propres pouvoirs et leur propre compétence. Le partage des recettes fiscales et des services renforcerait l'autonomie locale et pourrait aussi contribuer, au fil du temps et de concert avec d'autres mesures, à l'émergence d'approches plus fermes, plus constructives des enjeux régionaux.

Se fondant sur une évaluation selon laquelle le partage des services et des recettes fiscales offre des avantages éventuels importants aux résidents de la région de la capitale manitobaine, le présent chapitre :

- donne les grandes lignes des avantages éventuels du partage des recettes fiscales et des services;
- décrit l'actuel niveau de coopération régionale;
- donne une explication de ce qui constitue un partage des recettes fiscales;
- tient compte des obstacles éventuels au partage des recettes fiscales et des services;
- propose que le gouvernement du Manitoba prenne des mesures pour accroître le niveau du partage des recettes fiscales et des services au Manitoba.

AVANTAGES ÉVENTUELS DU PARTAGE DES RECETTES FISCALES ET DES SERVICES

Outre le fait d'équilibrer les objectifs régionaux et l'autonomie locale, le partage des recettes fiscales et des services offre la possibilité d'améliorer les services, de réduire les coûts, de réduire la concurrence et contribue à s'assurer que l'aménagement se fait d'une façon durable. La liste qui suit donne les grandes lignes des avantages escomptés d'un éventail d'initiatives en matière de partage des recettes fiscales et des services dans toute l'Amérique du Nord.

- Dans le cas de projets d'infrastructures à grande échelle et dispendieux, notamment des usines de traitement des eaux usées et des services d'aqueduc, l'élimination des doublages peut permettre de réaliser des économies sur le plan des investissements.

- On peut également réaliser des économies au niveau des coûts de fonctionnement grâce à une prestation conjointe des services, qui permet d'utiliser une meilleure technologie, nécessite moins de main-d'œuvre et fait réaliser des économies d'échelle.
- Une approche de services partagés peut entraîner une meilleure intégration et qualité des services.
- On favorise la compétitivité à l'échelle internationale de la région urbaine en fournissant une infrastructure comparable dans toute la région.
- On peut réduire la concurrence intermunicipale sous la forme de concessions financières pour attirer le développement résidentiel, commercial et industriel, ce qui permet de favoriser une croissance intelligente et de réduire le mitage.
- On peut réduire les disparités fiscales entre les administrations locales, ce qui permet d'améliorer la qualité et la comparabilité des services.
- On peut aider les collectivités qui en sont aux premières étapes de leur développement ou qui sont sur le déclin en leur attribuant des recettes supplémentaires.
- On peut réduire la trop grande dépendance vis-à-vis des impôts fonciers, en particulier lorsque les paliers supérieurs de gouvernement consentent à ce que d'autres champs fiscaux (p. ex., taxe de vente, impôt sur le revenu, taxe sur l'essence, etc.) soient occupés par les administrations locales.
- On peut améliorer et protéger les biens régionaux tels que les parcs, les zoos et les musées. Dans la région de la capitale manitobaine, on compte de nombreux biens

du genre, allant du Musée du costume à Dugald au Musée de la marine à Selkirk, en passant par le Royal Winnipeg Ballet, qui procurent un avantage éventuel à tous les résidents de la région de la capitale et servent également à attirer des visiteurs dans la région.

Il faudrait souligner que le partage des recettes fiscales ou des services n'est pas dans tous les cas la méthode la plus efficace pour atteindre chacun des buts susmentionnés. On ne dit pas non plus que tous les problèmes énumérés existent actuellement dans la région de la capitale manitobaine. Les études que propose le CCPR devraient cerner les objectifs qui conviennent à la région de la capitale manitobaine, tant en ce moment que dans un avenir prévisible. La page suivante donne les grandes lignes des réserves du CCPR quant à l'applicabilité de certaines formes de partage des recettes fiscales dans la région de la capitale manitobaine.

Certaines fonctions bénéficient d'une approche régionale du fait de la portée de leurs répercussions, de la grande nécessité de coordination entre les municipalités, de l'utilisation d'installations dispendieuses, et de la souhaitabilité d'une comparabilité raisonnable dans la prestation des services de base. Le Comité de révision de la région de la capitale de 1999 a vu l'avantage qu'il y avait dans la notion de partage des services et a présenté la liste suivante des services qui pourraient être partagés dans la région :

- drainage
- approvisionnement en eau
- transport
- décharges

- services policiers
- protection incendie
- bibliothèques
- installations récréatives
- installations culturelles

Le Comité de révision de la région de la capitale a également recommandé de permettre le partage des recettes fiscales, mais sur une base volontaire, aux termes de la loi sur les associations régionales qu'il avait proposée. Cependant, l'actuelle législation permet déjà aux municipalités de conclure des ententes de partage des recettes fiscales.

Bien que la liste des services dressée par le Comité de révision de la région de la capitale de 1999 corresponde aux critères généraux de partage des services, une étude plus approfondie visant à cerner les coûts et les avantages et à surmonter l'actuelle réticence au partage des recettes fiscales s'impose, comme on l'indique plus loin.

EXEMPLES ACTUELS DE PARTAGE DES RECETTES FISCALES ET DES SERVICES ENTRE LES MUNICIPALITÉS

La plupart des municipalités de la région de la capitale reconnaissent déjà la valeur potentielle du partage de services. Dans son exposé devant le CCPR, l'Association des municipalités rurales a recommandé que le partage des services entre les municipalités soit encouragé. Elle a exhorté le CCPR à recommander que le gouvernement provincial envisage de nouveaux incitatifs et élimine toutes les mesures actuelles de dissuasion, et ce, afin de promouvoir la coopération et la collaboration volontaires entre les municipalités au sein de la région de la

Les limites du partage des recettes fiscales

Le CCPR reconnaît qu'il faudra effectuer beaucoup plus de recherches et tenir beaucoup plus de débats avant que le partage régional des recettes fiscales soit étendu à la région de la capitale. Le Comité recommande que le partage intermunicipal des recettes fiscales (accompagné du partage des services) soit adopté en principe parce qu'il peut améliorer les services tout en contrôlant les coûts et contribuer à l'élaboration d'une perspective et d'une approche panrégionales du développement. Le CCPR reconnaît que le partage des recettes fiscales n'est pas une solution miracle. Plusieurs problèmes que le partage des recettes fiscales est censé résoudre sont soit des préoccupations qui ne sont pas importantes au Manitoba, soit que le partage des recettes fiscales n'est pas toujours le mécanisme le plus efficace pour réagir à des enjeux régionaux.

- 1) Plusieurs localités ont adopté le partage des recettes fiscales pour régler des problèmes de fragmentation politique et la concurrence extrême pour la mise en valeur qui peuvent se produire lorsque plusieurs administrations publiques locales existent dans des régions à ville centre. À l'heure actuelle, il semblerait qu'une telle concurrence n'est pas généralisée dans la région de la capitale.
- 2) Les programmes de partage des recettes fiscales peuvent également servir à réduire les disparités dans les capacités fiscales (c.-à-d. la capacité de générer des recettes) et dans les niveaux de services (à la fois la quantité et la qualité des services) entre les collectivités, et ainsi garantir pour toutes les collectivités de la région des perspectives équilibrées et justes de croissance. Le CCPR croit que le partage des recettes

fiscales peut accomplir cette fonction dans de nombreux cas. Cependant, il y a une différence entre améliorer les services et l'infrastructure dans toute la région et égaliser complètement les chances lorsqu'il est question de la capacité des municipalités de la région de se faire concurrence pour retirer des investissements de l'extérieur. Les recommandations concernant la politique sur l'aménagement des terres que l'on retrouve au chapitre 14 du présent rapport privilégie des politiques qui encouragent les municipalités à conserver leur caractère rural et recommande également que le développement industriel soit orienté vers les endroits qui permettent l'utilisation la plus efficace de l'infrastructure actuelle et le moins de répercussions sur l'environnement.

- 3) On considère le partage des recettes fiscales comme une façon de limiter le mitage dans le secteur résidentiel. Cependant, aucun des programmes de partage des recettes fiscales entre les municipalités que le CCPR a étudiés se servait des impôts fonciers domiciliaires comme source de recettes à mettre en commun et à répartir dans la région. L'orientation et la densité de la croissance domiciliaire sont des questions qui sont mieux gérées par le processus actuel de planification de l'aménagement du territoire reposant sur un rôle de supervision renforcée et plus uniforme du gouvernement provincial, ainsi qu'il est recommandé au chapitre 14 du présent rapport.

capitale. Il existe une base de mécanismes de collaboration sur laquelle on peut s'appuyer, mais on doit effectuer un sondage systématique afin de cerner l'éventail et le type de mécanismes ainsi que « les pratiques exemplaires » pour les rendre efficaces.

Il y a plus de collaboration régionale que l'on pense habituellement. Un grand nombre de municipalités ont des ententes d'entraide afin d'appuyer les villes voisines lors de situations d'urgence. Dix des seize municipalités de la région de la capitale appartiennent à trois districts d'aménagement du territoire, et deux autres envisagent de façon active de former un district d'aménagement du territoire. Ces districts préparent leurs plans de mise en valeur et administrent les règlements municipaux concernant le zonage et la construction. Certains se chargent de l'approbation des lotissements. Il existe également des districts de conservation et des associations pour les ressources en eau, auxquels participent souvent des représentants des municipalités. D'autres municipalités collaborent à la gestion des déchets solides, aux installations récréatives et au partage du matériel.

Cette collaboration municipale est représentative à la fois de la réalité et du potentiel du régionalisme que le présent rapport préconise. Ces exemples pragmatiques de coopération, souvent à petite échelle et discrets, sont un élément essentiel qui VA faire de la région de la capitale un endroit où il fait bon vivre et travailler.

Au Manitoba, il existe des ententes de partage des recettes fiscales entre les cinq municipalités de la Pelly Trail (les municipalités rurales de Russell, Silver Creek et Shellmouth-Boulton, la ville de Russell et le village de Binscarth), la ville de Portage la

Prairie et la municipalité rurale de Portage la Prairie, la municipalité rurale de Hanover et la ville de Niverville, ainsi que la municipalité rurale de Brokenhead et la ville de Beausejour. Les pouvoirs concernant ces accords de partage des recettes fiscales sont prévus à l'article 259 de la *Loi sur les municipalités* du Manitoba.

Malheureusement, il existe aussi des exemples de relations intermunicipales qui sont loin d'être de la collaboration. Le CCPR a entendu à plusieurs reprises parler de l'incidence du refus du conseil municipal de Winnipeg de fournir des services d'eau sous conduite à Headingley suite à la décision de cette collectivité de se retirer de la ville de Winnipeg. Par la suite, la Commission des services d'approvisionnement en eau du Manitoba a dû fournir le financement d'immobilisations à la municipalité rurale de Headingley qui venait d'être créée pour l'aider à obtenir l'eau sous conduite des collectivités à l'ouest de son territoire. Le CCPR ne soulève pas cette question pour attribuer des torts, mais pour signaler que cette suite d'événements a mené à une dépense inutile de fonds publics parce que :

- le gouvernement du Manitoba a dû trouver des fonds d'immobilisations pour le projet d'approvisionnement en eau;
- la ville de Winnipeg a perdu les recettes qu'elle aurait tirées de l'approvisionnement en eau de Headingley;
- les trois compétences ont dû assumer les coûts financiers et politiques associés aux négociations qui ont mené à la séparation et qui ont semé la discorde.

Honnêtement, la province, la région et la ville n'ont pas les leviers économiques et les capacités financières pour se permettre de

dédoubler et de sous-utiliser des infrastructures dispendieuses. De plus, la réputation qui se rattache à des querelles politiques entre des administrations publiques ne rehausse pas l'image de la région.

Comme l'a illustré le différend opposant Headingley, un grand nombre de difficultés reliées au partage des services dans la région de la capitale manitobaine concernent la ville de Winnipeg et les municipalités dont les limites touchent à celles de la ville. Le CCPR a entendu plusieurs mentions de cas pour lesquels la ville a rejeté des offres des municipalités environnantes de payer pour les services de la ville à des taux qui auraient permis à cette dernière de réaliser un profit raisonnable. Bien qu'il existe des exemples où la ville de Winnipeg a partagé des services dans le passé, depuis la séparation de Headingley en 1991, les conseils municipaux de Winnipeg qui se sont succédés ont pris pour position de ne plus conclure de telles ententes. La ville de Winnipeg a fait savoir qu'elle est réticente à conclure des ententes de partage des services parce que, de son point de vue :

- le partage des services pourrait mener à le mitage;
- la province a donné des subventions pour les services d'eau et d'égouts aux municipalités à l'extérieur des limites de la ville de Winnipeg;
- les exigences de la province en matière d'aménagement du territoire concernant Winnipeg sont différentes de celles qui touchent les municipalités à l'extérieur des limites de la ville de Winnipeg;
- la méthode d'évaluation des impôts fonciers de la province dans les municipalités à l'extérieur des limites de la ville de Win-

nipeg encourage la construction de résidences dispendieuses à l'extérieur de la ville;

- le niveau de soutien de la province pour certains services diffère entre la ville de Winnipeg et les municipalités à l'extérieur de ses limites.

Il s'agit là de questions complexes que l'on devrait examiner dans le cadre de l'étude sur le partage des services dont on fait la recommandation à la fin du présent chapitre. La position de la ville de Winnipeg sur le partage des services est également influencée par plusieurs différends qui ont opposé la ville de Winnipeg et diverses municipalités relativement au paiement des divers services rendus.

On s'inquiète également que la concurrence entre les municipalités de la région puisse avoir des répercussions négatives, et très coûteuses à long terme, sur les décisions en matière de mise en valeur. Une certaine concurrence entre les administrations municipales est saine puisqu'elle crée une dynamique de croissance et offre aux entreprises et aux gens des choix relativement aux endroits où s'établir. Évidemment, ce qui distingue une concurrence saine de « cadeaux » dispendieux est assez relatif. On ne dispose de pratiquement aucune information publique sur l'ampleur, l'intensité et la nature de la concurrence qui se fait dans la région de la capitale pour le développement commercial et industriel. Les quelques preuves que nous avons sont principalement anecdotiques, consistant en des histoires sur les facteurs qui ont mené à l'établissement de l'usine de produits émulsifiants Husky dans la zone industrielle de la municipalité rurale de Springfield plutôt qu'à Winnipeg; la décision

de l'entreprise de camionnage Kleysen de quitter ses installations de Winnipeg en faveur de la municipalité rurale de Macdonald; les négociations menées par Wal-Mart avec la ville de Winnipeg et la municipalité rurale de East St. Paul sur l'emplacement d'un magasin. La documentation laisse entendre qu'à l'heure actuelle, le niveau de concurrence entre les municipalités pour attirer l'activité commerciale et industrielle est relativement faible.

La ville de Winnipeg peut (et le fait effectivement à l'occasion) offrir des incitatifs d'une ampleur telle que les municipalités environnantes beaucoup plus petites peuvent difficilement lui faire concurrence. La ville a de la difficulté à concurrencer le prix des terrains dans les municipalités avoisinantes (prix qui tendent à être plus élevés à Winnipeg), les impôts fonciers (qui ont également tendance à être plus élevés à Winnipeg), et souvent au niveau de l'engagement financier (par ses améliorations aux infrastructures, par exemple) que la ville exige habituellement d'un promoteur. Cette situation a eu tendance à rendre certains types de projets, en particulier des projets domiciliaires, dans certaines circonstances, plus intéressants à l'extérieur de la ville qu'à l'intérieur. Il faut des renseignements plus fiables quant à l'ampleur et à la façon dont les administrations locales se font concurrence pour obtenir les fonds prévus pour la mise en valeur au sein de la région de la capitale. L'étude intergouvernementale sur le partage des recettes fiscales qui est proposée à la fin du présent chapitre examinerait cette question de façon plus détaillée.

FONCTIONNEMENT DU PARTAGE DES RECETTES FISCALES

Alors que le partage des services est très au point et généralement accepté par les municipalités du Manitoba, le partage des recettes fiscales est beaucoup moins bien compris. Pour cette raison, il est utile de donner les grandes lignes des éléments que l'on retrouve dans Les arrangements de partage des recettes fiscales dans les municipalités. Ces ententes constituent habituellement une sorte de partage horizontal des recettes entre les administrations locales et il faut les distinguer des arrangements qui existent au sujet du partage vertical des recettes fiscales en vertu desquels le gouvernement provincial transfère une partie désignée de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés de la province aux municipalités du Manitoba.

Dans le cas du partage intermunicipal des recettes fiscales, une partie des recettes fiscales de chaque localité est versée dans un compte régional et redistribuée en fonction de critères convenus (autres que la cotisation initiale de la localité au compte). Les détails d'un programme de partage des recettes fiscales détermineront ses répercussions fiscales globales, dans quel degré on peut le répartir et la mesure dans laquelle il est politiquement acceptable pour les diverses administrations publiques en cause. Les sources fiscales visées peuvent se limiter à une taxe donnée (p. ex., l'impôt foncier pour les commerces et les industries) ou elles peuvent viser plus d'un champ fiscal (p. ex., l'impôt foncier et la taxe de vente). La cotisation d'une administration locale pourrait être fixée à un pourcentage de la croissance excédentaire des recettes fiscales au-delà d'un

niveau de base. Parallèlement, elle pourrait correspondre à un pourcentage de l'assiette fiscale actuelle. La répartition à partir du compte régional peut se fonder sur plusieurs critères — le nombre d'habitants, la capacité fiscale, le besoin financier ou les décisions en matière d'occupation des sols.

Un mécanisme de partage des recettes fiscales comporte trois grandes particularités techniques :

- la ou les taxes qui sont partagées;
- le pourcentage des recettes tirées de ces taxes qui est versé au compte régional;
- la formule de redistribution des fonds à partir du compte régional aux municipalités participantes.

Ces trois caractéristiques peuvent être conçues de façon à équilibrer les intérêts locaux et régionaux, à contrôler le coût global du programme, à limiter ses répercussions au niveau de la répartition et à satisfaire à plusieurs objectifs de politique publique éventuels. Les décisions relatives à chacun des éléments d'un programme de partage des recettes fiscales détermineront les montants en cause, la mesure dans laquelle la répartition des recettes d'une localité à une autre se fait et la mesure dans laquelle le programme atteint ses objectifs. La façon dont le programme est conçu déterminerait l'efficacité administrative de la perception et de l'administration des taxes.

Le partage des recettes fiscales peut servir à financer un vaste éventail de services régionaux ou de projets d'immobilisations convenus ou à créer un compte visant à soutenir des biens sociaux et culturels régionaux. Mais on peut aussi l'utiliser pour réorienter les avantages que l'on tire du

développement industriel et commercial. En vertu de cette dernière forme de partage des recettes fiscales, l'argent retourne aux municipalités à partir d'un compte créé à même les taxes perçues à l'égard du développement commercial ou industriel. Ce modèle vise à dissuader les administrations publiques au sein d'une région à se livrer à des luttes de soumissions pour attirer les investissements dans leur compétence et ainsi les éloigner d'autres endroits qui conviennent mieux pour accueillir ce développement. En donnant à toutes les administrations publiques d'une région une part des bénéfices du développement dans la région, le partage des recettes fiscales aide à éviter une concurrence et des coûts environnementaux et sociaux éventuels nuisibles.

L'acceptabilité sur le plan politique de quelque forme que ce soit de partage intermunicipal des recettes fiscales dépendra de trois facteurs :

- la disponibilité de solides données financières;
- la création d'un comité ou d'un organisme pour affecter de façon objective les fonds du compte régional;
- un mécanisme de règlement des différends lorsqu'une administration publique se plaint des cotisations et des transferts qu'elle pourrait recevoir.

Puisque les fonds sont mis en commun et répartis, on peut soutenir que le partage des recettes fiscales sape la responsabilisation financière lorsque les décisions en matière de dépenses ne sont pas prises par les politiciens qui ont pris les décisions en matière de taxes. On peut formuler trois réponses à cet argument. Premièrement, dans la pratique, au Canada et aux États-Unis, on ne tient déjà pas

compte de façon générale du principe voulant que les pouvoirs d'imposition et de dépenses devraient coïncider. Les gouvernements provinciaux, pas plus que les administrations locales, ne dépensent uniquement les fonds qui proviennent des taxes perçues à leur niveau; les deux dépendent des transferts d'autres paliers. Les mécanismes en matière de finances publiques dans le champ des administrations provinciales-locales sont déjà tellement compliqués que c'est pratiquement impossible de les comprendre. Les sondages de l'opinion publique indiquent une incompréhension généralisée quand il s'agit de savoir qui paie quoi dans le monde interdépendant des relations intergouvernementales. Deuxièmement, dans le cadre du plan de partage des recettes fiscales, on pourrait publier des renseignements sur la façon dont l'argent est perçu, comment il est dépensé et quels résultats on obtient de manière à permettre une plus grande responsabilisation financière. Finalement, même si la responsabilisation est une valeur importante, elle doit être équilibrée et tenir compte d'autres objectifs tels que l'équité, la stabilité financière et une croissance bien gérée. Le partage des recettes fiscales n'est qu'un des mécanismes d'intervention qu'emploient les administrations publiques pour promouvoir le développement économique, les partenariats régionaux, la « croissance intelligente » et une plus grande égalité des chances pour les collectivités locales et leurs résidents. On ne peut pas le considérer isolément ni le juger en fonction d'une valeur, même une valeur importante comme la responsabilisation financière.

Aux États-Unis, où la fragmentation politique au niveau local a incité à tenter des

expériences sur différents types de collaboration régionale, on retrouve un nombre de plus en plus élevé de programmes de partage des recettes fiscales qui fonctionnent entre les municipalités. D'ailleurs plusieurs sont présentés dans leurs grandes lignes dans l'encadré de la page suivante. Les responsables de l'orientation stratégique des États sont impliqués, habituellement pour promouvoir le concept du partage des recettes fiscales, adopter les lois habilitantes ou accorder aux administrations locales une plus grande part des taxes, en particulier la taxe de vente. Il est plus difficile de lancer des programmes concernant plusieurs administrations que seulement quelques-unes.

ÉLIMINER DES OBSTACLES AU PARTAGE DES SERVICES ET DES RECETTES FISCALES

Le CCPR ne compte pas juger à l'avance des études sur le partage des services et des recettes fiscales qu'il recommande. Cependant, il y a plusieurs réserves au sujet du partage des recettes fiscales et des services qu'il faut aborder avant que de telles études soient commandées.

Comme on l'a fait remarquer précédemment, au cours des dernières années, la ville de Winnipeg ne voulait pas conclure d'entente de partage des services. Trois arguments viennent habituellement étayer cette position. On dit ce qui suit :

1. L'élargissement des services municipaux n'est pas efficace parce qu'il appuie l'aménagement isolé de parcelles plus grandes en milieu semi-urbain ou rural.
2. Les coûts initiaux de l'élargissement des services sont importants et les montants que la ville demande aux municipalités

peuvent ne pas tenir compte des coûts complets de l'expansion à plus long terme, y compris lorsque la ville aura besoin d'ajouter une capacité pour répondre à la croissance à venir.

3. Bien qu'il puisse y avoir une capacité sous-utilisée, les services que la ville offrent sont payés par les citoyens de la ville (tant actuels qu'à venir) et ne sont pas destinés aux personnes habitant les municipalités à l'extérieur des limites de la ville où souvent les taxes sont moins élevées et les terrains plus grands.

Il existe des réponses convaincantes à chacun de ces arguments.

1. Il est vrai que l'élargissement des services peut entraîner une mise en valeur supplémentaire dans les municipalités environnantes. Cependant, si la mise en valeur en question est conforme aux règlements actuels d'aménagement du territoire, il n'appartient pas à la ville de Winnipeg d'essayer de bloquer cette mise en valeur en refusant de conclure une entente de partage des services. Les plans de mise en valeur et l'application du *Règlement sur les politiques provinciales d'occupation des sols* sont une meilleure façon de contrer les mises en valeur inefficaces que le refus de la ville de collaborer avec ses municipalités voisines à des ententes de partage des services. La ville de Winnipeg a le droit de recevoir l'assurance que la province et les municipalités appliqueront de façon uniforme les politiques adéquates de mise en valeur.
2. Pour ce qui est du financement de l'élargissement des services, il est tout à fait illogique sur le plan économique pour les municipalités adjacentes de construire des réseaux distincts d'égouts, d'approvisionnement en eau et autres (habituellement subventionnés par le

gouvernement provincial), si la ville de Winnipeg peut offrir ces services à peut-être le tiers ou la moitié du coût et réaliser un profit en même temps. Les dirigeants de la ville de Winnipeg ont élaboré un excellent mécanisme de budgétisation axé sur les services qui permettent de cerner avec précision les coûts réels de la prestation de services précis. La disponibilité de cette information devrait réduire le potentiel de différends pour ce qui est de savoir si la ville exige trop ou pas suffisamment pour ses services.

3. Finalement, il n'est pas tout à fait exact de dire que les contribuables de la ville de Winnipeg paient pour les services municipaux parce que le gouvernement provincial verse directement chaque année près de 100 millions de dollars à la ville en subventions conditionnelles et inconditionnelles. Cet argent qui vient de la province ne provient pas uniquement des Winnipegois, mais de l'ensemble de la population de la province. Une condition semblable s'applique lorsque la province subventionne des services dans d'autres municipalités.

La résistance face au partage des recettes fiscales ne vient pas uniquement de Winnipeg. Les résidents des municipalités en périphérie de Winnipeg ont fait savoir qu'ils ne voyaient pas d'un bon œil la conclusion d'une entente de partage des recettes fiscales avec la ville de Winnipeg par crainte de se voir eux-mêmes financer une administration qu'ils considèrent inefficace. On peut formuler deux réponses à cet argument.

Premièrement, ainsi qu'on l'a dit précédemment, les ententes de partage des recettes fiscales ne sous-entendent pas nécessairement qu'une administration subventionne les efforts d'une autre — c'est

uniquement une question de conception et d'objectifs du programme. Deuxièmement, il faut reconnaître que Winnipeg soutient une gamme plus vaste de services et qu'elle a une infrastructure vieillissante que les municipalités environnantes n'ont pas à financer. Il est certain que des améliorations pourraient être apportées dans le fonctionnement de la ville, mais tout indique que l'administration de Winnipeg est aussi efficace que celle de toute autre grande ville au Canada. Le conseil municipal de Winnipeg a réduit au cours des cinq dernières années les impôts fonciers et les dépenses, à tel point que la ville se compare maintenant favorablement à d'autres villes de l'Ouest canadien pour ce qui est des taxes et qu'elle est l'une où les coûts pour la prestation des services par habitant sont les moins élevés parmi les grandes villes. (Le chapitre 9 présente un résumé des politiques fiscales et de l'histoire récente sur le plan financier de la ville de Winnipeg.) Si l'on veut que le partage des recettes fiscales ou d'autres formes de collaboration régionale connaissent du succès, il faut s'attaquer aux stéréotypes négatifs conflictuels d'autres administrations publiques au sein de la région.

CE QUE PEUT FAIRE LA PROVINCE POUR ACCROÎTRE LE PARTAGE DES SERVICES ET DES RECETTES FISCALES

Le Comité consultatif sur la planification régionale approuve en principe le partage des services et le partage des recettes fiscales comme mécanismes qui pourraient améliorer le niveau, l'efficacité et la qualité des services dans la région de la capitale. Ces mécanismes peuvent également contribuer à la création d'une région de la capitale plus coopérative et

plus forte. Il ne sera pas facile de parvenir à une entente politique sur la notion et les détails de modèles précis de partage des services et des recettes fiscales. À l'heure actuelle, l'acceptation et la compréhension de ces notions sont limitées et cela signifie que l'appui et le consentement doivent se faire graduellement, au fil du temps. Le gouvernement du Manitoba doit jouer un rôle important pour promouvoir le partage des services et des recettes fiscales.

Le gouvernement du Manitoba a le pouvoir juridique et la capacité financière de promouvoir une prestation des services plus efficace au sein de la région de la capitale. Il peut retarder l'approbation des plans de mise en valeur ou refuser de subventionner des services lorsqu'il y a dédoublement et chevauchement. D'ailleurs, il s'agirait de contrôles négatifs. Il serait préférable que le gouvernement provincial joue un rôle plus proactif, plus positif, et donne des incitatifs et appuie des efforts novateurs concernant la coopération régionale. Bien que le CCPR n'ait pas de proposition détaillée, il recommande que l'on examine les formes d'aide possible suivantes :

- soutien de la province pour défrayer les coûts de démarrage des initiatives pour lesquelles les services et les recettes fiscales sont partagés;
- appui pour communiquer les avantages du partage des recettes fiscales et des services à long terme.

Il faut davantage de renseignements, plus d'études et plus de débats publics afin de permettre aux municipalités participantes de mieux comprendre, de mobiliser le soutien et de s'engager vis-à-vis de toute entente de partage des services et des recettes fiscales

Exemples de partage des recettes fiscales aux É.-U.

Un document d'information rédigé par le CCPR (disponible sur le site Web de la région de la capitale) examinait plusieurs types de partage des recettes fiscales entre les municipalités aux États-Unis. Parmi les programmes décrits, mentionnons :

- Le programme Minneapolis-St. Paul Disparities Program, qui a été autorisé aux termes d'une loi de l'État adoptée en 1971. Ce programme vise sept comtés et environ 300 administrations locales et il est conçu principalement pour réduire les disparités financières (c.-à-d., la capacité de générer des recettes) entre les administrations participantes. Trente ans après sa création, le programme reste toujours controversé. Bien qu'il y ait des évaluations mitigées de son succès, il a réduit les disparités financières entre les administrations locales de la région.
- Le programme Economic Development/Government Equity (EDGE) à Montgomery, en Ohio, a été adopté en 1992, principalement dans le but de promouvoir le développement économique en fournissant des fonds pour l'infrastructure afin d'accroître l'attrait des collectivités locales pour les entreprises commerciales. Les fonds visant à appuyer les projets d'infrastructures sont générés à partir d'une formule compliquée et controversée, puis des subventions sont accordées par une commission spéciale. Selon David Rusk, un grand spécialiste américain des administrations publiques régionales, le programme EDGE représente une réalisation importante, car la plupart des projets ont aidé à attirer et à garder des industries et, ce qui est tout aussi important, la participation des autorités locales aux comités du programme EDGE a favorisé d'autres formes de collaboration régionale.
- Le programme Hackensack-Meadowlands, au New Jersey, représente l'utilisation du partage des recettes fiscales pour appuyer la préservation de forêts-parcs et de zones humides sensibles sur le plan environnemental. La préservation de ces zones spéciales nécessite que plusieurs municipalités sacrifient le développement commercial. Une commission redistribue les fonds accumulés dans un compte de recettes auquel cotisent quatorze administrations publiques.
- Le programme Denver Scientific and Cultural Facilities District (SCFD) a été créé en vertu d'une loi de l'État promulguée en 1988. Le SCFD recueille le dixième de un p. 100 de la taxe de vente et accorde un soutien financier à des installations communautaires telles que des galeries d'arts, des musées de la science, des zoos, des jardins botaniques, des organismes des arts de la scène et de nombreux établissements culturels plus petits.
- L'Allegheny regional Asset District a été créé en 1994 par l'assemblée législative de la Pennsylvanie dans le but de réduire la dépendance des administrations municipales vis-à-vis des impôts fonciers et de fournir un soutien financier stable aux établissements culturels et récréatifs. Une taxe de vente d'État de un p. 100 est remise sur la base suivante : 25 p. 100 à l'administration du comté, 25 p. 100 aux autres administrations municipales et le reste, soit 50 p. 100, pour la préservation des biens régionaux. Les administrations locales sont tenues de réduire les taxes d'amusement et les impôts fonciers dans le but d'améliorer la compétitivité économique de la région. Entre 1994 et 1999, plus de cent organismes ont profité de la part de 50 p. 100 de la taxe de vente : 85,4 millions de dollars aux parcs, 91,5 millions de dollars aux bibliothèques, 27 millions de dollars aux établissements culturels, et 100,6 millions de dollars aux installations régionales.

qui est conclue. En ce sens, le gouvernement provincial devrait prendre l'initiative et assurer le financement d'une étude sur les utilisations éventuelles du partage des services et d'une étude distincte sur le potentiel du partage des recettes fiscales au sein de la région de la capitale. On recommande deux études différentes parce qu'il existe beaucoup d'appui et de compréhension en ce qui concerne le partage des services, alors que de nombreuses autres questions concernant le partage des recettes fiscales demeurent sans réponse. Bien que les deux approches de la collaboration régionale puissent être combinées, l'une peut être adoptée sans l'autre.

Une étude sur le partage des services

L'étude sur le partage des services examinerait les mécanismes de collaboration qui existent déjà dans la région de la capitale : les domaines de service en cause, le fondement juridique des mécanismes de partage, le mécanisme de financement, d'autres domaines possibles de partage des services (y compris l'élargissement des districts de conservation et des districts d'aménagement du territoire) et les obstacles perçus à une plus grande collaboration régionale. Une telle étude doit comprendre les préoccupations cernées par la ville de Winnipeg. L'étude devrait être conçue et réalisée par un tiers indépendant, tel que l'Institute of Urban studies de l'Université de Winnipeg, et devenir un document public.

Étude sur le partage des recettes fiscales

L'étude sur le partage des recettes fiscales devrait être menée par le comité exécutif du Partenariat entre les administrations

publiques de la région de la capitale manitobaine. L'élaboration conjointe de ces programmes pourrait en soi constituer une importante occasion de renforcer la région. Une étude minutieusement conçue et ciblée pourrait contribuer de façon importante à faire progresser la région de la capitale manitobaine. Le rapport définitif préparé à l'intention du comité devrait être un document public.

Une telle étude produirait :

- un ensemble de principes concernant les recettes fiscales partagées et différents modèles de programmes de partage des recettes fiscales et des services pour guider les autorités locales tout au long du processus;
- un dépôt des renseignements et des ressources sur les expériences concernant le partage des recettes fiscales et une aide technique aux administrations locales.

L'étude proposée devrait aborder les questions suivantes :

- Quels enjeux dans la région de la capitale manitobaine bénéficieraient de la mise en place d'un partage des recettes fiscales?
- La participation à un régime de partage des recettes fiscales serait-elle volontaire?
- Est-ce que le partage des recettes fiscales dans la région de la capitale devrait se faire dans un premier temps par étape, avec des ententes entre deux municipalités ou plus constituant une base pour une acceptation graduelle du concept? Ou est-ce que le partage des recettes fiscales devrait être mis en place à l'échelle d'une région comme cela a été fait pour les Twin Cities?
- Quelles sources de recettes fiscales devrait-on utiliser pour créer le compte de recettes à répartir? Est-ce que « l'effort fiscal » (la

mesure dans laquelle une administration publique utilise les sources disponibles de recettes fiscales et le niveau auquel l'administration publique perçoit des taxes) sera intégré à la formule de calcul des versements? Devrait-il y avoir une participation financière dans le programme par la province qui consentirait une part des taxes provinciales actuelles, comme la taxe de vente?

- Devrait-il y avoir un lien direct entre la source de recettes choisie et les objectifs du programme de partage des recettes fiscales?
- Quel pourcentage d'une source donnée de recettes fiscales devrait être désigné aux fins du partage des recettes fiscales? Quelles sont les recettes totales prévues et en quoi est-ce que ce montant se compare à la raison d'être du programme?
- Le partage des recettes fiscales devrait-il servir à une seule fin clairement désignée, notamment améliorer la compétitivité de la région grâce à des projets d'infrastructure, appuyer les établissements culturels (musées, zoos, galeries d'arts, etc.), réduire les disparités financières entre les administrations publiques, ou d'autres?
- Qui devrait contrôler la répartition des recettes provenant d'un compte de partage des recettes fiscales? Sur quelle base devrait-on répartir les recettes entre les administrations participantes?
- Quel lien devrait-il y avoir entre le partage des recettes fiscales et le partage des services parmi les administrations locales au sein de la région de la capitale? Si les municipalités environnantes ou leurs résidents paient le « plein prix » pour avoir accès aux services fournis par la ville de Winnipeg, est-ce que cela atténue la nécessité d'un partage des recettes fiscales?

- Comment abordera-t-on les questions de reddition de comptes et de compréhension du public?
- Quelles sont les procédures pour modifier le programme ou y mettre fin?
- Devrait-on procéder à une évaluation en profondeur de l'expérience après une période fixe — cinq ans peut-être?
- Les incitatifs fournis par la province ont-ils un rôle à jouer— par exemple, offrir un faible pourcentage d'une taxe provinciale existante pour promouvoir la coopération régionale?

Le CCPR recommande :

- 8.1 Conformément à l'acceptation de principe du CCPR en matière de partage des services, que le gouvernement du Manitoba finance une étude de partage des services en vue d'examiner les dispositions de collaboration existantes dans la région de la capitale, la nature des dispositions, leur statut juridique, les dispositions de financement, l'aide et les incitatifs provinciaux potentiels, d'autres secteurs potentiels de partage des services, ainsi que les obstacles perçus pouvant nuire à la collaboration régionale. Le rapport final préparé pour le Comité devrait être rendu public.
- 2.2 Conformément à l'acceptation de principe du CCPR en matière de partage des recettes fiscales, que le comité exécutif du partenariat formé des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine effectue une étude des possibilités en matière de partage des recettes fiscales dans la région de la capitale. Le rapport final préparé pour le Comité devrait être rendu public.

