

Chapitre 9

Les relations provinciales-municipales en matière de finances

La situation financière des administrations locales, en particulier celle des grandes villes, a fait l'objet d'une grande attention nationale ces dernières années. Le présent chapitre examine la situation au Manitoba, un accent particulier étant mis sur la ville de Winnipeg, dans le contexte de la région de la capitale. Il s'agit d'un sujet complexe et controversé. Cependant, si l'objectif ultime est de créer un plan de politiques de la région de la capitale, le CCPR doit examiner la question des pouvoirs législatifs et de la capacité financière que l'Assemblée législative du Manitoba a accordés aux municipalités de la région de la capitale. Le présent chapitre examine ces questions d'un point de vue comparatif et conclut que le gouvernement du Manitoba a été relativement généreux comparativement aux autres administrations provinciales pour ce qui de transférer à la fois des pouvoirs et des fonds aux administrations locales. Étant donné qu'il n'y a pas une façon facile de trouver et de garder le bon équilibre entre les pouvoirs et l'argent, ce sujet mérite qu'on continue de l'étudier afin de tenir compte de l'évolution de la situation.

Des représentants des municipalités de la région de la capitale ont cerné quatre enjeux reliés au financement lors des consultations du CCPR. Le premier était l'écart entre les obligations en matière de dépenses des administrations locales et leur capacité de générer des recettes. La ville de Winnipeg a insisté particulièrement sur la nécessité d'avoir d'autres sources de recettes que les impôts fonciers et les frais d'utilisation de toutes sortes. La deuxième préoccupation était que la dépendance sans cesse croissante à l'égard des impôts fonciers exerce une pression sur les administrations locales pour qu'elles aillent de l'avant avec des projets domiciliaires, commerciaux et industriels sans vraiment examiner les répercussions à long terme pour ce qui est de l'aménagement du territoire, de la mise en place d'infrastructures, des exigences en matière de prestation des services et des répercussions environnementales à l'échelle de la région. La troisième préoccupation était que le gouvernement provincial n'avait pas été suffisamment généreux dans ses transferts financiers ou en donnant accès aux

administrations locales à de nouvelles sources de recettes. De plus, certains se sont plaints que les compressions budgétaires et les réductions dans les niveaux des services du gouvernement provincial (notamment pour la maintenance des drains par Conservation Manitoba) ont à l'occasion obligé les administrations locales à combler les manques à gagner.

Une quatrième préoccupation est la taxe d'aide à l'éducation, une taxe résidentielle que perçoit la province sur tout son territoire et qui sert à financer les divisions scolaires locales. Elle est vue comme un exemple du gouvernement du Manitoba qui occupe un des principaux champs d'imposition à la disposition des municipalités. En 2002, le gouvernement du Manitoba a annoncé un plan quinquennal pour l'élimination progressive des taxes résidentielles d'aide à l'éducation.

Le CCPR, en signalant ces préoccupations, ne les fait pas siennes à tous les égards. La capacité financière du gouvernement provincial d'assurer un financement municipal supplémentaire est limitée à la fois par la volonté et la capacité des contribuables de payer et les priorités concurrentes telles que la santé et l'éducation. C'est particulièrement le cas d'un gouvernement d'une province « moins nantie » qui s'est doté d'une loi sur un budget équilibré qui exige d'éviter les déficits et que les hausses de l'impôt sur le revenu ou de la taxe de vente soient approuvées par suite de la tenue d'un référendum. Les difficultés économiques et financières (ainsi qu'une diminution de la tolérance des citoyens face aux hausses des taux d'imposition) au cours des années 1990 ont exigé du gouvernement provincial qu'il réduise ou limite de façon importante ses dépenses dans plusieurs champs de politiques

publiques. Les administrations municipales de partout au Canada se retrouvaient dans une situation financière comparativement meilleure que les paliers supérieurs de gouvernement, en partie en raison du fait qu'une loi provinciale leur interdisait d'afficher un déficit. La position financière des gouvernements provinciaux se détériorait parce que les programmes provinciaux, notamment les services sociaux et la santé, étaient beaucoup plus soumis à des demandes accrues et à une flambée des coûts que la plupart des programmes municipaux.

Le CCPR reconnaît que les relations en matière de finances entre le gouvernement provincial et les administrations locales sont variées, compliquées, dynamiques et controversées. Il n'est d'ailleurs pas surprenant qu'il soit risqué d'offrir une analyse et des recommandations sur ce sujet. Cependant, le fait de ne pas aborder ces questions aurait pour conséquence que le présent rapport perdrait un peu de sa crédibilité. Le CCPR espère que l'analyse qui suit permettra de mieux comprendre ce sujet important et s'ajoutera au débat permanent qui en traite.

LE CONTEXTE

Les trois principales sources de recettes des administrations municipales sont les impôts fonciers, les frais d'utilisation ainsi que les transferts et les subventions en argent du gouvernement provincial, avec à l'occasion des contributions financières du gouvernement fédéral pour appuyer des mesures comme le logement et les améliorations aux infrastructures. S'appuyant sur des données concernant tout le pays (provenant habituellement de Statistique Canada), un

grand nombre d'analystes ont soutenu qu'au cours des années 1990 on a enregistré d'importantes diminutions des transferts financiers des gouvernements provinciaux et fédéral vers les administrations locales. En même temps, plusieurs gouvernements provinciaux ont cédé aux administrations locales les responsabilités en matière de programmes sans leur consentir les nouveaux pouvoirs d'imposition correspondants. On entend souvent dire que l'incidence combinée de ces tendances a été d'imposer une tension financière sur les administrations locales, obligeant ces dernières à augmenter les frais d'utilisation et les impôts fonciers. En raison de tout cela, on a vu émerger une campagne renouvelée par les associations des municipalités et d'autres pour renforcer la cause des administrations locales qui avaient besoin de ressources financières additionnelles. Ce qui au début était un argument visant à améliorer la position financière de l'administration locale s'est en bout de ligne élargi de façon à raviver les demandes d'allègement des contrôles et des règles des provinces.

Nouveaux principes du financement provincial-municipal

Au cours de la dernière décennie, on a procédé dans la plupart des provinces à des examens des finances et des pouvoirs des municipalités. Les approches concernant le réaligement des responsabilités en matière de services et du financement des administrations municipales ont varié considérablement. Par exemple, en Ontario au début et plus récemment en Colombie-Britannique, les gouvernements provinciaux, du moins selon leurs détracteurs, ont transféré d'importantes responsabilités au palier local,

mais sans accorder de nouveaux pouvoirs financiers correspondants. Par contre, au Manitoba, on a eu des exemples du gouvernement provincial prenant le contrôle de ce qui était auparavant des responsabilités municipales. Compte tenu de la diversité des approches, il est difficile de tirer des généralisations au sujet des tendances dans les relations provinciales-municipales. Cependant, les principes suivants ont été dominants dans tous les récents rapports provinciaux-municipaux :

- Il est temps que les administrations municipales soient reconnues comme des entités adultes et responsables de plein droit et, en conséquence, que les approches restrictives passées vis-à-vis de l'attribution de pouvoirs juridiques aux termes des lois municipales sont moins nécessaires.
- Les administrations municipales devraient avoir un rôle plus important à jouer par rapport aux services des équipements publics (eau, égouts, routes, etc.) tandis que le gouvernement provincial devrait avoir un grand rôle à jouer dans la prestation des services publics et récréatifs (santé, aide sociale et éducation).
- Dans toute la mesure du possible, on devrait faire le tri dans les activités des deux paliers de gouvernement de façon à ce que l'administration qui prend les décisions en matière de dépenses soit celle à laquelle il incombe de financer le service.
- Dans toute la mesure du possible, il devrait exister un bon équilibre entre les responsabilités en matière de services et les ressources financières disponibles pour assumer ces responsabilités.

Ces quatre principes des relations provinciales-municipales se sont reflétés de façon importante dans les mises en valeur

survenues dans la province du Manitoba au cours de la dernière décennie. Chacun de ces quatre principes fera l'objet d'une brève analyse.

Le premier principe, qui est de traiter les municipalités comme des entités responsables et redevables, s'est reflété dans le remplacement des lois périmées par de nouvelles lois plus modernes. La nouvelle *Loi sur les municipalités* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, tandis que la nouvelle *Charte de la Ville de Winnipeg* est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Ces deux mesures législatives ont permis d'accorder aux administrations locales plus de pouvoirs, mais sans supervision provinciale de leurs actions. Ces changements reconnaissent la nécessité de traiter les administrations locales comme des organisations mûres sur lesquelles on peut compter pour être attentives et redevables à leurs électeurs et avoir moins de comptes à rendre au gouvernement provincial.

Les modifications apportées à la *Loi sur les municipalités* ont donné aux conseils municipaux le pouvoir d'adopter des règlements dans quatorze champs de compétences. Les municipalités du Manitoba ont reçu des pouvoirs de dépenser, de fournir des services, de réglementer, de délivrer des licences et de prendre des mesures d'exécution de la loi en termes plus généraux que par le passé et les tribunaux ont reçu la consigne d'interpréter de façon large ces pouvoirs. Auparavant, la loi supposait que sans un pouvoir explicite, les municipalités n'étaient pas habilitées à prendre des mesures données.

La *Charte de la Ville de Winnipeg* de 2003 suivait cette tendance, accordant à la ville de Winnipeg des pouvoirs plus larges. Il s'agissait de la première étape d'un processus visant à donner à la ville une plus grande autonomie

et une meilleure flexibilité financièrement. Dans le but de reconnaître la ville comme un palier de gouvernement mûr et responsable, la charte regroupait des pouvoirs dans quatorze grandes catégories. De plus, les pouvoirs que détenait la ville de s'acquitter de ses activités quotidiennes ont été accordés en droit au moyen d'un article « capacité d'une personne physique ». La capacité d'une personne physique confère à la ville de Winnipeg les mêmes pouvoirs juridiques que d'autres personnes ou personnes morales de s'acquitter de ses activités quotidiennes sans que le pouvoir administratif précis soit indiqué dans la charte pour chaque activité. Auparavant, ces pouvoirs de sociétés étaient détaillés et mentionnés ici et là dans toute la loi. La modification a permis de rationaliser la loi habilitante et a donné à la ville plus de souplesse pour ce qui est de s'acquitter de ses responsabilités d'entreprise. La charte a également supprimé plusieurs des exigences antérieures d'approbations de la part du gouvernement provincial. En résumé, la ville de Winnipeg a obtenu des pouvoirs plus précis dans des domaines tels que le développement économique, la revitalisation des quartiers et la conduite de ses propres activités, tant au point de vue politique qu'administratif en tant qu'administration publique.

Le deuxième principe, soit la réforme provinciale-municipale, prévoit l'attribution de « services publics et récréatifs » à la province et de « services des équipements publics » au niveau local. Les services des équipements publics sont ceux qui sont fournis directement aux biens immobiliers (eau, égouts, routes, etc.) tandis que les « services publics et récréatifs » sont destinés aux gens et comportent des avantages plus larges (notamment l'aide sociale, la santé,

l'éducation, etc.). Ce deuxième principe est dans son ensemble logique, mais ce ne sont pas tous les services qui correspondent parfaitement ou exclusivement à l'une des deux catégories.

Le gouvernement du Manitoba a assumé une plus grande responsabilité relativement à la prestation et au financement de services moins matériels, par exemple, en prenant charge de la santé publique et de l'aide sociale dans la ville de Winnipeg. La prise en charge par la province de la responsabilité à l'égard de l'aide sociale comportait une obligation continue de la part de la ville de Winnipeg de partager les coûts du programme. Cette caractéristique du mécanisme révisé demeure une source de désaccord entre la ville de Winnipeg et le gouvernement du Manitoba. Tout de même, le changement au niveau provincial contrastait avec ce qui s'est passé dans d'autres provinces — notamment en Ontario et en Colombie-Britannique — où, selon les autorités locales, la province s'est déchargée de ses principales responsabilités en matière de programmes et les a remises aux municipalités sans une compensation financière adéquate. Dans ces provinces, il y a eu un débat généralisé sur la pression ainsi exercée sur les budgets municipaux et l'exigence d'accroître les frais d'utilisation et les impôts fonciers pour financer les nouvelles responsabilités remises de force aux administrations locales. Cette tendance fait contraste avec le Manitoba où le gouvernement provincial s'est chargé des importantes responsabilités en matière de politique publique et a également accordé aux municipalités une plus grande souplesse financière.

Les troisième et quatrième principes de la réforme provinciale-municipale exigent qu'il y

ait clarté et équilibre dans l'attribution des pouvoirs d'imposition et de dépenses afin que les électeurs puissent tenir les deux paliers de gouvernement redevables de leurs actions budgétaires. Encore une fois, le CCPR est d'accord avec ce principe. Cependant, en raison de l'interdépendance entre les administrations publiques pour ce qui est à la fois de leurs actions et des répercussions de leurs actions, il existe des limites importantes à la portée de ces principes dans la pratique. Le débat relatif au partage des recettes fiscales et des services dont il a été question au chapitre précédent en est une preuve éloquente.

La complexité des relations financières reflète l'évolution historique, les divers besoins en matière de services et les différentes capacités financières des quelque 200 municipalités au Manitoba. Par exemple, il y a une énorme différence entre le vaste éventail et la complexité accrue des obligations en matière de programmes de la ville de Winnipeg comparativement à une municipalité rurale. Il n'est d'ailleurs pas surprenant, compte tenu de ses obligations plus dispendieuses en matière de programmes, que la ville de Winnipeg soit celle qui s'est fait le plus entendre parmi les administrations locales en exigeant un plus grand accès aux sources de recettes autres que les impôts fonciers et les frais d'utilisation. La ville de Winnipeg a justifié sa cause pour un accès accru aux diverses sources de recettes en mentionnant autant le nombre d'installations culturelles et récréatives qu'elle possède et exploite, notamment la piscine Pan Am, l'aréna de Winnipeg et l'ovale Susan Auch, que les organisations artistiques et culturelles qu'elle appuie financièrement par des subventions accordées par le Conseil des arts

de Winnipeg. Ce sont là des exemples de dépenses qui profitent à la région et à la province.

Il ne sera jamais possible d'obtenir un équilibre parfait entre les obligations en matière de dépenses et les capacités de génération de recettes des administrations locales. Même si l'on parvenait à un équilibre approximatif, il ne durerait pas longtemps étant donné que la situation change. La véritable question est de savoir quelle est la meilleure façon de générer et de répartir les rares ressources financières entre des objectifs publics concurrents, peu importe qu'il s'agisse d'un domaine provincial ou municipal. La façon la plus adéquate d'y parvenir dans le respect du principe d'obligation de rendre compte en démocratie, c'est par le processus politique. Une fois établies, les priorités en matière d'imposition et de dépenses changeront au fil du temps, au même titre que les circonstances et les exigences du public.

En outre, l'utilisation de subventions provinciales accordées aux administrations locales pour atteindre des objectifs précis de politique publique, que le gouvernement provincial définit comme servant l'intérêt public, représente une forme légitime et utile de leadership stratégique, surtout si les buts, les sources et les répercussions de ces dépenses sont rendus publics.

MÉCANISMES ACTUELS AU MANITOBA

Le CCPR n'essaiera pas de décrire et d'évaluer tous les mécanismes financiers entre le gouvernement provincial et les administrations municipales, car ils sont nombreux et variés. Il mettra plutôt en évidence uniquement les principales caractéristiques de leurs relations en matière

de finances. Les décisions provinciales relativement aux subventions sont prises sur une base annuelle, mais certains transferts sont devenus pratiquement permanents et très prévisibles au fil des ans. En reconnaissance de certains des défis uniques auxquels fait face un grand centre urbain et de son éventail plus vaste de responsabilités, les subventions et les transferts à la ville de Winnipeg sont un peu différents des arrangements pris ailleurs dans la province. À l'extérieur de Winnipeg, le gouvernement provincial a mis en place des mécanismes financiers différents pour les administrations locales, ici encore en tenant compte de la taille et de la situation différentes des municipalités.

Partage des recettes fiscales entre la province et les municipalités

La caractéristique probablement la plus importante de la situation au Manitoba est la *Loi sur le partage des recettes fiscales* (LPRF) de 1976. La LPRF est unique au pays car elle accorde aux administrations municipales un accès direct à ce que l'on appelle des « taxes de croissance » de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers et des sociétés. Autrement dit, les municipalités profitent financièrement de la croissance de l'économie provinciale. Étant donné que le transfert en vertu de la LPRF est inconditionnel, les municipalités sont libres d'affecter l'argent comme elles l'entendent à des programmes et des services municipaux.

Le CCPR croit que l'approche de la LPRF en ce qui concerne le partage des recettes fiscales est louable et félicite le gouvernement du Manitoba de fournir aux municipalités un financement inconditionnel fondé sur les niveaux de croissance enregistrés dans l'ensemble de la province. Comme on l'a

mentionné, le Manitoba est la seule province à partager ainsi ses recettes. Les maires des grandes villes du Canada ont inclus le partage des recettes fiscales dans leur campagne pour l'accès à de nouvelles sources de recettes. Une étude d'envergure réalisée pour le compte de la Banque Toronto Dominion a également cerné le partage des recettes fiscales comme la clé de la compétitivité et du mieux-être sur le plan financier des villes du Canada. Il n'y a pratiquement eu aucune reconnaissance dans les débats publics qu'il existe déjà au Manitoba un modèle qui fonctionne en ce qui concerne le partage vertical des recettes fiscales entre la province et les municipalités.

L'attribution des versements en vertu de la LPRF entre la ville de Winnipeg et les autres municipalités se fonde sur une entente négociée pour la dernière fois en 1992 avec les associations municipales. Au cours de la décennie de 1992 à 2002, le montant total des versements en vertu de la LPRF a augmenté d'environ 75 p. 100. Winnipeg reçoit à peu près 57 p. 100 du montant total en vertu de la LPRF, ce qui représente la même part du financement en vertu de la LPRF qu'elle recevait en 1992, corrigé pour tenir compte des changements démographiques. À l'extérieur de Winnipeg, les versements en vertu de la LPRF sont attribués sur une base différentielle par habitant; les municipalités plus rurales qui ne fournissent pas leurs propres services de police reçoivent un montant de base par habitant tandis que les municipalités plus « urbaines » qui fournissent leurs propres services de police reçoivent un versement par habitant correspondant à quatre fois le montant de base.

Le CCPR ne recommande pas que des modifications soient apportées à la LPRF, qui

est devenue une partie acceptée des relations provinciales-municipales au Manitoba. Il reconnaît de façon concrète que toutes les collectivités contribuent à la prospérité économique de la province et qu'elles devraient en récolter les bénéfices sur une base équitable. Étant donné qu'il s'est écoulé dix ans depuis qu'on a procédé au dernier examen de la formule prévue par la LPRF, le gouvernement du Manitoba devrait envisager un examen tant du pourcentage des recettes fiscales qui est attribué que de l'équité de la formule pour déterminer les paiements entre la ville de Winnipeg et les autres municipalités, ainsi que le montant attribué aux municipalités à l'extérieur de Winnipeg. Un tel examen devrait se faire avec toutes les parties à la présente entente.

Appareils de loterie vidéo

Un deuxième paiement inconditionnel fait aux municipalités du Manitoba a trait au partage des recettes provenant de l'exploitation des appareils de loterie vidéo (ALV). Le gouvernement du Manitoba verse à la ville de Winnipeg et à toutes les autres administrations locales 10 p. 100 des produits nets des ALV sur leur territoire (à l'exception des ALV dans les casinos). Toutes les municipalités (à l'exception de Winkler, qui a choisi de ne pas accepter les paiements) reçoivent des transferts ALV, peu importe que les ALV soient ou non sur leur territoire. Le gouvernement du Manitoba utilise une tranche additionnelle de 25 p. 100 des produits nets des ALV pour financer le fonds des initiatives de développement urbain (IDU) et le fonds des initiatives de développement économique régional (IDER). Les versements inconditionnels ALV ont été faits pour la première fois à l'extérieur de Winnipeg en

1993-1994 et à Winnipeg en 1994-1995. Depuis 1994-1995, les versements ALV faits à Winnipeg ont augmenté de 35 p. 100. La seule autre province qui partage les recettes tirées des ALV avec ses administrations locales est la Colombie-Britannique.

Subventions conditionnelles

Outre ces deux importants transferts inconditionnels, les programmes de subventions conditionnelles reliés à des fins de politiques publiques particulières s'appliquent à un vaste éventail de domaines, accordant un soutien financier provincial pour les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement des administrations locales. Les subventions servent pour les rues, les routes, les ponts, le traitement de l'eau et l'approvisionnement en eau, les égouts pluviaux et sanitaires, le développement économique, le transport urbain et la lutte contre la thylose parasitaire de l'orme. Les subventions conditionnelles de fonctionnement sont petites comparativement aux subventions d'immobilisations. Il y a toujours une consultation municipale-provinciale au sujet de la désignation des projets d'immobilisations de sorte que les priorités sont habituellement déterminées de façon conjointe.

Financement par de nouveaux impôts fonciers

En plus de donner des pouvoirs plus vastes, la *Charte de la Ville de Winnipeg* donne à la ville plus de souplesse pour financer ses activités. La mise en place du financement par de nouveaux impôts fonciers est un exemple de cette souplesse qui permet à la ville de Winnipeg de financer la revitalisation de quartiers désignés. Le FNTF est répandu aux

États-Unis; il est maintenant autorisé dans 49 États et la Californie, le Colorado, la Floride, l'Indiana, l'Illinois et le Minnesota sont ceux qui l'utilisent le plus fréquemment. Même si le gouvernement de l'État fixe les règles relatives au FNTF, c'est l'administration municipale qui désigne le district à réaménager aux fins du FNTF. Habituellement, le district doit répondre à certains critères exigés par l'État en matière de dégâts importants (notamment des biens abandonnés, l'âge du parc de logements ou des violations au code du bâtiment), mais dans certains États il suffit que les dépenses supplémentaires dans un district (la subvention FNTF) encouragent la mise en valeur, créent des emplois ou fassent augmenter l'assiette fiscale.

En vertu d'un programme FNTF, on cerne deux flux de recettes fiscales dans un district désigné. Le premier flux, qui représente la valeur initiale des biens avant leur remise en valeur, continue d'aller aux recettes générales de la ville, comme auparavant. Le deuxième consiste en l'augmentation des recettes fiscales résultant de la nouvelle mise en valeur et de la valeur plus élevée des biens dans le district. Ces recettes supplémentaires — que l'on appelle « l'augmentation de la valeur fiscale » — sont versées dans un fonds spécial servant à subventionner la remise en valeur qui a lieu dans le district FNTF.

Le FNTF est polyvalent : il peut servir à payer l'acquisition du terrain, les améliorations à l'infrastructure, la rénovation des immeubles, les dépenses en matière d'aménagement et le nettoyage des sites contaminés. On attribue au FNTF la transformation de quartiers de Chicago, St. Louis et Pittsburgh. Comme pour n'importe quel mécanisme de planification et de développement économique, le FNTF a ses

limites et ses détracteurs, mais il offre aux villes la souplesse voulue pour régler les problèmes des zones défavorisées au sein de leurs collectivités.

Aux termes de la *Charte de la Ville de Winnipeg*, la ville de Winnipeg est devenue la première administration locale au Canada habilitée à réinvestir dans des endroits précis une partie des recettes fiscales perçues dans un quartier local. Le conseil municipal est autorisé à créer un district ou une zone FNTF. Il peut affecter toutes les recettes des impôts fonciers supplémentaires tirées de la mise en valeur à des projets économiques et sociaux dans le district. L'argent peut servir de subvention, de prêt ou de subside pour encourager la construction, la rénovation ou la réfection, pour améliorer les infrastructures et pour acquitter les dépenses en matière de planification. Le FNTF peut appuyer la croissance économique et l'emploi, faisant ainsi bénéficier les résidents et les entreprises. Le programme de financement par de nouveaux impôts fonciers serait mis sur pied par le conseil municipal qui adopterait un règlement visant à désigner la zone précise et les arrangements fiscaux. Comme cet instrument financier dépend de la capacité de la collectivité d'amasser l'argent localement, il a des limites.

Pourcentage de la valeur imposable appliqué aux catégories de biens immobiliers

La *Charte* prévoyait une plus grande flexibilité financière en permettant à la ville de Winnipeg d'adopter un règlement visant à faire varier le pourcentage dans une plage prescrite de valeurs imposables appliquées aux catégories de biens afin de déterminer les valeurs fractionnées aux fins de l'imposition

foncière. Cet outil, que l'on peut utiliser dans le cas des questions liées à l'impôt foncier, est propre à la ville de Winnipeg. Cette nouvelle flexibilité n'était pas censée s'ajouter aux pouvoirs d'imposition de la ville. Le gouvernement du Manitoba doit adopter un règlement qui définirait la plage que la ville pourrait utiliser pour varier les fractions du montant total des taxes entre les différentes catégories de contribuables et prescrire les catégories de biens auxquelles cela s'appliquerait. De plus, en vertu de la *Charte*, la ville de Winnipeg a des pouvoirs plus vastes et peut exiger des taxes d'améliorations locales et dépenser l'argent provenant de ces taxes. Ce mécanisme permettra à la ville d'établir le lien entre les frais relatifs aux infrastructures (pour les services tels que les conduites principales d'eau et d'égouts, les rues et les trottoirs et l'éclairage) et les services relatifs aux biens d'une façon transparente pour les citoyens.

Subventions tenant lieu d'impôts fonciers

La question des subventions tenant lieu de taxes est soulevée inmanquablement dès que le sujet des finances municipales fait l'objet d'un examen. La question est technique, complexe et délicate car il est question d'argent et de points de vue divergents quant à l'équité de l'imposition foncière lorsqu'il s'agit d'immeubles du gouvernement.

Le principe à la base des subventions tenant lieu de taxes est que l'État (la source ultime du pouvoir en vertu de notre Constitution) ne peut être assujéti à une taxe sans sa permission. Le principe voulant que l'État soit exempté de taxe est reconnu depuis longtemps par les tribunaux, mais l'application du principe demeure

controversée. Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux ont adopté par loi ou par directive la pratique de payer des subventions tenant lieu d'impôts fonciers dans le cas des terrains et des bâtiments situés dans les diverses municipalités. Dans certains cas, les biens immobiliers exemptés peuvent représenter une partie importante de l'évaluation foncière totale possible d'une municipalité.

Dans la plupart des cas, le gouvernement du Manitoba paie des subventions intégrales tenant lieu d'impôts fonciers à l'égard des biens immobiliers qu'il possède dans toutes les municipalités, y compris la ville de Winnipeg. Les subventions tenant lieu de taxes équivalent aux taxes municipales qu'un particulier paierait s'il était propriétaire. En effet, la province rembourse la municipalité pour les services (tels que les infrastructures, les corps de police et la protection incendie) rendus à l'égard des terres et des biens appartenant à la province. Cependant, il arrive à l'occasion que les subventions provinciales ne correspondent pas au plein montant tandis que dans d'autres cas, une exemption continue de s'appliquer.

La municipalité rurale de Springfield a porté à l'attention du CCPR le fait que jusqu'à récemment le canal de dérivation de la rivière Rouge et le parc provincial Birds Hill étaient exemptés de l'évaluation foncière et de l'imposition. Selon le calcul effectué par la municipalité, cela représente une perte annuelle pour Springfield d'environ 117 000 \$. Deux raisons pourraient justifier l'exemption de ces deux biens provinciaux. La première, le parc provincial Birds Hill représente un bien récréatif régional, et même provincial, précieux qui profite à tous les Manitobains, y compris les résidents de la municipalité rurale

de Springfield. Pour assurer un accès abordable au parc, il conviendrait peut-être comme politique publique de ne pas exiger d'impôts fonciers étant donné qu'il ne s'agit pas d'une véritable entreprise commerciale. Deuxièmement, les besoins en matière de services municipaux tant du parc que du canal de dérivation sont minimes. Il serait peut-être aussi pertinent de tenir compte du fait que la municipalité rurale de Springfield a l'évaluation la plus élevée par habitant dans les municipalités de la région de la capitale. Springfield pourrait en appeler devant les tribunaux du fait que ces biens sont exemptés de l'imposition, mais cela risquerait d'être une façon de faire coûteuse et futile pour la municipalité.

Il y a aussi la question des subventions tenant lieu de taxes concernant un bien de la ville de Winnipeg situé dans d'autres municipalités. L'article 333 de la *Charte de la Ville de Winnipeg* prévoit un traitement fiscal préférentiel touchant les biens de la ville situés dans les municipalités environnantes en les exemptant du paiement des impôts fonciers, y compris les taxes scolaires et les droits de licence. Même si la ville peut verser une subvention tenant lieu de taxes, ce n'est pas une exigence. L'ancienne *Loi sur la Ville de Winnipeg* prévoyait une exemption semblable. Un tel traitement n'est pas conforme à la *Loi sur les municipalités*, qui exige que les terrains appartenant à une municipalité et situés dans une autre soient assujettis à la taxe complète, à moins d'une entente entre les municipalités prévoyant le contraire. Les autorités provinciales ont expliqué au CCPR que la question de l'harmonisation des dispositions des deux lois soulevait de grandes questions de politique publique (notamment le traitement fiscal approprié des parcs et des

emprises des services publics) qui débordaient la portée du récent examen de la *Loi sur la Ville de Winnipeg*.

Comme on l'a fait remarquer plus tôt, la ville de Winnipeg peut conclure une entente avec une municipalité afin de verser une subvention tenant lieu de taxes. La ville, à l'heure actuelle, ne verse pas de subventions tenant lieu de taxes à l'égard des forêts-parcs et forêts-parcs éventuels suivants dont elle est propriétaire et qui se trouvent dans des municipalités voisines :

- le Parc La Barriere dans la municipalité rurale de Ritchot
- le parc Little Mountain dans la municipalité rurale de Rosser
- le terrain de golf John Blumberg et le complexe sportif de la municipalité rurale de Headingley
- des terres agricoles dans la municipalité rurale de West St. Paul

On peut établir le bien-fondé de ces exemptions de taxes. Les parcs ne sont pas de véritables entreprises commerciales (il peut y avoir de modestes revenus pour la ville dans certains cas), ils offrent des avantages récréatifs aux résidents de toute la région, leurs besoins en matière de services directs sont assurés par la ville et ils n'occupent pas une partie importante du territoire des municipalités « hôtes ».

La ville de Winnipeg verse des subventions intégrales tenant lieu de taxes à l'égard des biens suivants :

- les biens-fonds vacants et carrières dans la municipalité rurale de Rockwood
- l'infrastructure de drainage pour la décharge de Summit Road et une partie de route dans la municipalité rurale de Rosser

- l'ancien dépôt des cendres et les lits de séchage dans la municipalité de West St. Paul
- l'aéroport Lyndcrest, le terrain pour l'agrandissement du réservoir, le cimetière Transcona, des carrières de gravier et une ferme forestière dans la municipalité rurale de Springfield

Il convient que la ville de Winnipeg verse des subventions à l'égard de ces biens s'ils servent directement à répondre aux besoins en infrastructures de la ville ou s'ils ont une valeur commerciale quelconque.

La dernière série de biens appartenant à la ville concerne le district de distribution d'eau de la conurbation de Winnipeg (DECW).

Faisant partie du système

d'approvisionnement en eau de la ville, les emprises d'aqueduc et de chemin de fer, les réservoirs de stockage et les carrières de gravier sont situés dans les municipalités rurales de Springfield, de Taché et de Reynolds. Aux termes de la *Loi sur la Ville de Winnipeg* de 1970, la ville était tenue de verser une petite subvention fixe à l'égard des biens du district DECW. À la suite des poursuites intentées par les trois municipalités hôtes en 1989, la ville a accepté d'accroître ses subventions de façon à ce qu'elles correspondent à peu près à 10 p. 100 des taxes réelles. Cette entente a remplacé les subventions fixes prévues par la loi.

Récemment, les trois municipalités hôtes ont exigé des subventions intégrales tenant lieu de taxes de la part de la ville de Winnipeg.

La municipalité rurale de Springfield est celle qui est la plus durement touchée par la responsabilité fiscale limitée de la ville. Dans son mémoire présenté au CCPR, elle a soutenu que la ville payait chaque année un peu plus de 105 000 \$ à l'égard des réservoirs Deacon,

alors que la responsabilité fiscale entière serait d'un peu plus de 1 000 000 \$. Dans le même ordre d'idées, au sujet des biens ferroviaires du district DECW, Springfield alléguait perdre en impôts fonciers annuels près de 250 000 \$. Au bout de quelques années, ces manques à gagner peuvent s'additionner et atteindre un montant important. Le CCPR n'est pas en mesure de confirmer l'exactitude de ces calculs.

Comme dans la plupart des situations où des collectivités interdépendantes doivent coexister, il y a un autre aspect aux questions entourant le district DECW. Premièrement, le district DECW existe depuis 1913 et, par conséquent, ses biens ont été assujettis au traitement fiscal préférentiel pendant 90 ans. Deuxièmement, les biens du district DECW comportent des exigences modestes en matière de services de la part des municipalités hôtes. Troisièmement, le chemin de fer du district DECW n'est pas un transporteur commercial; sa principale raison d'être est de transporter les matériaux servant au traitement de l'eau ainsi que les employés qui assurent le fonctionnement et l'entretien de l'infrastructure d'aqueduc. Quatrièmement, tout le financement concernant l'entretien et le fonctionnement de l'aqueduc provient de la taxe d'eau. Finalement, appliquer le principe de la subvention intégrale tenant lieu de taxes aux biens du district DECW ferait augmenter de façon importante l'assiette fiscale des trois municipalités hôtes, en particulier la municipalité rurale de Springfield dont le rôle d'évaluation est déjà le plus élevé par habitant parmi les municipalités de la région de la capitale. Un gouvernement provincial doit accorder une certaine attention à la capacité comparative des municipalités de générer des recettes. Finalement, la question des

subventions pour le chemin de fer et les aqueducs fait partie de la question plus vaste de l'évaluation appropriée et du traitement fiscal des services publics et des emprises (notamment les lignes de transport d'électricité et les lignes téléphoniques). Les administrations publiques de tout le pays ont de la difficulté avec cette question. Des problèmes techniques difficiles sont associés à la recherche d'une méthode d'évaluation qui convienne aux systèmes de distribution des services publics comme le district DECW, ainsi qu'à la garantie d'une « égalité des chances » à tous les membres de l'industrie.

Le CCPR n'avait pas le temps ni la capacité d'effectuer une analyse en profondeur de toutes les questions connexes aux subventions tenant lieu de taxes, en particulier compte tenu de la diversité des biens en cause. Par conséquent, les observations du CCPR sur cette question délicate et technique sont de nature générale. Premièrement, la question est suffisamment importante, tant pour ce qui est de l'argent en cause que des différends qui en découlent, pour justifier une discussion et une étude en profondeur entre les administrations concernées. Deuxièmement, le gouvernement du Manitoba devrait étudier les répercussions d'une harmonisation des exigences concernant les subventions tenant lieu de taxes dans la *Charte de la Ville de Winnipeg* et dans la *Loi sur les municipalités*. Troisièmement, toutes les administrations publiques devraient examiner les principes et les pratiques qui ont trait à l'évaluation et à l'imposition des différents biens appartenant aux gouvernements et qui servent à diverses fins de politique publique et en discuter. La question de l'indexation éventuelle en fonction des exigences en matière de services des subventions fixes tenant lieu de taxes

prévues par la loi pourrait également faire l'objet d'un examen.

Il faut effectuer une analyse afin de déterminer si oui ou non les municipalités hôtes sont tout compte fait favorisées ou désavantagées par la présence de biens exemptés de taxes sur leur territoire. La municipalité rurale de Springfield semble représenter un cas particulier en raison du nombre de biens appartenant au gouvernement fédéral, au gouvernement provincial et à la ville de Winnipeg que l'on retrouve à l'intérieur de ses limites.

Cinquièmement, la ville de Winnipeg verse des subventions tenant lieu de taxes à l'égard de la majorité de ses biens situés dans des municipalités périphériques. Mais il reste les questions délicates reliées aux biens du district DECW auxquelles il faut quand même répondre dans le cadre du processus plus vaste visant à renforcer la collaboration et la compréhension au sein de la région, processus recommandé dans le rapport.

Finalement, le CCPR tient à faire remarquer qu'un certain nombre des propositions recommandées dans le présent rapport peuvent contribuer à indirectement réduire les conflits au sujet des subventions tenant lieu de taxes. Le Partenariat des administrations publiques de la région de la capitale manitobaine constituera un forum où on pourra discuter de cette question. La présence du mécanisme de règlement extrajudiciaire des différends sera un outil volontaire et « privilégié » (au sens juridique) pour résoudre les différends sans nécessairement devoir recourir aux tribunaux. Les progrès réalisés à l'égard du partage des services entre les municipalités, surtout entre la ville de Winnipeg et ses voisines immédiates, fera disparaître un facteur qui exacerbe les

discussions au sujet des subventions tenant lieu de taxes. Le partage des recettes fiscales entre les municipalités, tel qu'il est recommandé au chapitre 8, pourrait constituer un mécanisme de compensation d'une municipalité qui pourrait être désavantagée du fait qu'elle héberge des parcs régionaux et des systèmes de distribution de services publics. À mesure que la compréhension, la confiance et la collaboration au sein de la région s'intensifient, espérons que des questions délicates telles que les subventions tenant lieu de taxes pourront être abordées de façon plus analytique que des reproches et des poursuites devant les tribunaux.

Commission d'aménagement du territoire

La ville de Winnipeg est autorisée à créer une commission d'aménagement du territoire composée de groupes examinant la totalité ou des parties de la ville comme fondement d'un processus d'aménagement du territoire plus précis et plus rapide. En résumé, la combinaison de pouvoirs supplémentaires et d'arrangements financiers plus souples donne à la ville de Winnipeg le pouvoir et la responsabilité d'aborder les questions de développement communautaire de la façon qu'elle juge la plus appropriée.

Peut-on dresser un bilan?

On a mis au défi le CCPR, lors de ses audiences, de dresser effectivement un bilan pour savoir qui paye et qui profite des dépenses provinciales (et dans une moindre mesure, fédérales) qui se font dans la région de la capitale. Les points de vue du CCPR sur cette question sont abordés de façon détaillée au chapitre 12, mais il faut signaler ici que toute tentative de rendre compte

rigoureusement de la provenance et de la dépense des fonds publics est difficile, voire impossible, sur le plan analytique et ne peut faire autrement que de soulever la controverse. De plus, une approche des questions régionales qui portent principalement sur l'identification des « gagnants » et des « perdants » en ce qui concerne les décisions en matière d'imposition et de dépenses de tous les paliers de gouvernement ne contribuera pas à la grande collaboration régionale nécessaire à la prospérité économique et à la qualité de vie des résidents de la région de la capitale.

LES PROCHAINES ÉTAPES

Le maire et le conseil municipal de Winnipeg ont réservé un bon accueil aux changements découlant de l'application de la *Charte de la Ville de Winnipeg*. Les changements représentent la première phase d'un processus destiné à améliorer la capacité de la ville de Winnipeg de réagir comme une administration publique mûre et responsable aux défis et perspectives qui l'attendent. Dans la deuxième phase du processus, la province et la ville examineront conjointement des modèles de gestion de villes afin de s'assurer que la ville dispose des outils dont elle a besoin pour rester dynamique et concurrentielle à l'avenir.

La ville de Winnipeg cherche à diversifier ses sources de recettes afin de pouvoir s'acquitter d'un éventail plus large et d'un ensemble plus complexe de responsabilités municipales que ce qui existait au moment où l'impôt foncier a été adopté comme principale source de recettes pour la ville. Le maire de Winnipeg a pris la tête d'une campagne de lobbying menée par les maires des grandes

villes du Canada afin d'obtenir des pouvoirs de génération de recettes et l'accès à de nouveaux fonds du gouvernement fédéral pour régler des problèmes comme les infrastructures vieillissantes et l'itinérance. Au fil des ans, le maire et les conseillers municipaux ont demandé à la province qu'elle leur donne accès à de nouvelles taxes, notamment la taxe sur l'essence et d'autres taxes précises. La ville de Winnipeg a également cerné plusieurs enjeux qui mettent en évidence son affirmation selon laquelle on ne l'a pas encore reconnue comme une administration publique mûre et responsable. Il s'agit notamment du fait que le gouvernement du Manitoba a exempté certains établissements du domaine des arts, de la culture et de l'enseignement de l'impôt foncier. La ville a exprimé son inquiétude au sujet à la fois de la perte de recettes et du niveau de consultation entourant les décisions. Ces exemptions ont, de l'avis de la ville, mis en péril son assiette fiscale.

Aux fins du débat public, le CCPR présente l'analyse suivante du dossier de la ville concernant de nouvelles sources de financement. La ville de Winnipeg est la seule parmi les grandes villes canadiennes à recevoir une part inconditionnelle de l'impôt provincial sur le revenu des particuliers et des sociétés. Sous réserve de l'approbation du conseil des ministres de la province, la *LPRF* permet également à la ville de Winnipeg de percevoir une taxe sur les chambres d'hôtel, assujettie à la réglementation provinciale. Il n'y a qu'en Colombie-Britannique que le gouvernement provincial partage avec les municipalités, comme le fait le Manitoba, les recettes tirées des ALV. La ville a également reçu en vertu de la *Charte de la Ville de Winnipeg* des pouvoirs d'ajustement du fractionnement de la taxe, de

perception de taxes de façade et de financement par de nouveaux impôts fonciers. Un rapport publié en janvier 2003 indiquait que le Manitoba était l'une des trois seules administrations provinciales à investir directement dans les dépenses d'immobilisations et de fonctionnement des réseaux de transport urbain (Association canadienne du transport urbain, 2003). La ville de Winnipeg a également reçu en vertu de la *Charte de la Ville de Winnipeg* des pouvoirs d'ajustement du fractionnement de la taxe, de perception de taxes de façade et de financement par de nouveaux impôts fonciers. Le gouvernement du Manitoba a joué un rôle important dans la création et le financement d'importantes initiatives bilatérales et trilatérales de revitalisation du centre-ville commercial de Winnipeg et des quartiers du noyau central de la ville. Il faut aussi se rappeler que le Manitoba est une province « moins nantie » qui dépend beaucoup des transferts financiers du gouvernement fédéral. Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, le gouvernement provincial doit appliquer ses politiques budgétaires en tenant compte des exigences d'une loi sur le budget équilibré et du contexte politique plus large de la résistance du public à de nouvelles taxes, sous quelque forme qu'elles soient.

Une fois que tous ces facteurs sont pris en considération, il semble au CCPR que le gouvernement du Manitoba a été relativement généreux dans son aide financière et d'autres formes de soutien envers les municipalités, comparativement aux autres provinces. Au cours de la plus grande partie des années 1990, la faible croissance des recettes et les décisions coûteuses prises antérieurement en matière de dépenses d'immobilisations ont grandement limité le budget de

fonctionnement de la ville de Winnipeg. Cette dernière a augmenté ses impôts fonciers, qui sont devenus parmi les plus élevés au pays. Il y avait peu d'argent pour des projets d'immobilisations et la ville a dû puiser dans ses réserves financières. En réaction à tout cela, les agences d'évaluation du crédit, dont la ville dépendait pour emprunter de l'argent à des taux favorables, ont dévalué sa cote. Nombreux sont ceux qui ont blâmé les impôts fonciers élevés, l'absence de dépenses dans les infrastructures et la montée des problèmes d'ordre social pour la détérioration du secteur d'affaires au centre-ville et pour avoir contribué à la migration des gens vers les banlieues et les collectivités à l'extérieur de Winnipeg. Le conseil municipal et d'autres intervenants en sont venus à la conclusion qu'il fallait mettre un terme à ce cycle de renforcement du déclin. En réponse, un *Plan de la ville de Winnipeg... « Vision 2020 »*, plan stratégique à long terme adopté par le conseil municipal, reconnaissait que, compte tenu de la faible croissance économique, l'aménagement urbain compact et la revitalisation du noyau central de la ville devaient être une priorité. À compter de 1998, la ville de Winnipeg a amorcé un programme pluriannuel visant à réduire à la fois les impôts fonciers et les dépenses. Winnipeg est également devenue l'une des administrations municipales du pays où les coûts sont les plus bas par habitant. Ces améliorations et la reconstitution importante de ses réserves ont poussé les agences d'évaluation du crédit à relever la cote de la ville de Winnipeg (Kitchen, 2003).

Même si elle s'est mise elle-même sur la voie de la durabilité financière à long terme, la ville de Winnipeg soutient qu'elle doit avoir accès à d'autres sources de recettes pour

répondre aux besoins urgents en matière d'infrastructures et pour s'acquitter de ses obligations dispendieuses en matière de services.

UNE NOUVELLE ENTENTE POUR LES VILLES CANADIENNES?

Ces dernières années, la campagne nationale visant à obtenir une nouvelle entente financière pour les villes canadiennes a pris de l'ampleur. Le dossier des sources fiscales élargies se fonde non seulement sur le fardeau financier des villes, mais aussi sur la contribution que des sources de recettes plus diversifiées auraient éventuellement sur la compétitivité des villes canadiennes sur le plan économique. Une étude préparée pour le compte de la Canada West Foundation indiquait que, lorsqu'on les comparait à des villes américaines semblables, les six villes canadiennes de l'Ouest examinées dépendaient davantage des impôts fonciers payés par les particuliers et les entreprises (Vander Ploeg, 2002). Dans l'étude, on faisait remarquer que ces villes des É.-U. avaient accès à un plus vaste éventail de taxes et d'autres sources de recettes. Selon l'étude, les villes qui dépendent plus lourdement des recettes tirées des impôts fonciers risquent d'être désavantagées parce qu'habituellement l'augmentation de ces recettes fiscales est inférieure à l'inflation et à la croissance économique. On laissait également entendre que les impôts fonciers étaient ceux qui pouvaient le moins retirer de recettes des non-résidents qui imposent d'importantes demandes sur les installations et l'infrastructure. L'étude concluait qu'un régime fiscal plus équilibré offrirait non seulement un allègement fiscal, mais améliorerait aussi la

compétitivité sur le plan économique des villes de l'Ouest canadien :

...Il est important de reconnaître les avantages concurrentiels qui découlent d'une diversité de mécanismes fiscaux et de leviers générateurs de recettes. Il n'y a pas une seule taxe qui soit tout à fait juste ou neutre en ce qui concerne les tendances en matière d'investissements, les distorsions économiques ou les décisions au sujet de l'emplacement et de l'apport des entreprises. Les taxes n'ont pas non plus la même valeur pour ce qui est de générer une source prévisible, stable et croissante de recettes. Aucune source de recettes fiscales ne peut non plus compenser les coûts de l'inflation, saisir la croissance économique locale ou contrôler les problèmes de « resquillage » qui résultent immanquablement du fait que de plus en plus de gens empruntent les voies de contournement des grandes villes. (Vander Ploeg, 2002, p. 29)

Il s'agit là d'arguments importants qui exigent une analyse plus détaillée que celle que l'on peut faire dans le présent document. Cependant, étant donné que l'étude de la Canada West Foundation a suscité beaucoup de commentaires, quelques observations rapides s'imposent.

Premièrement, il n'existe pas d'analyse rigoureuse ni de consensus parmi les économistes sur la façon dont la combinaison des taxes utilisées par les administrations municipales influe sur leur capacité de faire concurrence. Deuxièmement, le fait que les administrations locales aux États-Unis comptent davantage sur l'impôt sur le revenu, la taxe de vente et d'autres taxes est un reflet

en partie de l'adoption de lois qui limitent les taxes et les dépenses (que l'on appelle les LTD) dans 46 États. Les LTD imposent diverses limites sur l'utilisation des impôts fonciers et font partie de la révolte des contribuables qui s'est amorcée en Californie au cours des années 1970. Leur adoption a obligé les villes à accaparer de nouveaux champs fiscaux, pas nécessairement en raison d'une décision en matière de politique publique selon laquelle la diversification des recettes améliorerait leur compétitivité économique. (Commission consultative sur les relations intergouvernementales, « Tax and Expenditure Limits on Local Governments », mars 1995.) Troisièmement, au Manitoba, la *LTRF* reconnaît déjà qu'il est souhaitable que les municipalités participent à la croissance économique par le transfert de parties réservées des deux impôts sur le revenu. Comme on l'a mentionné plus haut, le Manitoba est la seule province à partager les taxes de croissance avec ses municipalités.

QUESTIONS AUXQUELLES IL FAUT RÉPONDRE AVANT DE REMETTRE PLUS DE POUVOIRS D'IMPOSITION

Le CCPR reconnaît qu'il y a une foule de questions de nature juridique, financière, administrative ou technique et politique qu'il faut poser et auxquelles on doit obtenir une réponse avant que les gouvernements fédéral ou provinciaux ne remettent d'autres taxes ou cèdent de nouveaux pouvoirs d'imposition aux municipalités. Voici quelques exemples de questions auxquelles on doit obtenir réponse :

- Quel est l'appui du public à de nouvelles taxes municipales et aux priorités en

matière de dépenses de l'administration municipale comparativement au soutien du public vis-à-vis de l'imposition et des dépenses au niveau provincial?

- Quel type de taxe répond le mieux aux objectifs et fonctions de l'administration locale?
- Quelle est l'expérience d'autres compétences qui partagent des taxes telles que la taxe sur le carburant, la taxe sur les chambres d'hôtel et la taxe de vente?
- Devrait-on remettre aux municipalités une partie des recettes fiscales perçues par le gouvernement provincial ou le gouvernement fédéral (p. ex., taxe de vente ou taxe sur l'essence)? Dans quelles circonstances?
- Si l'on transfère une partie d'une taxe fédérale ou provinciale actuelle, est-ce que les recettes devraient être réservées à un objectif précis (p. ex., un pourcentage de la taxe sur le carburant pour aider financièrement le transport en commun ou les routes)?
- Selon la source fiscale choisie, sera-t-il nécessaire d'en discuter avec le gouvernement du Canada?
- Compte tenu de sa situation financière actuelle et de sa situation financière future prévue, est-ce que le gouvernement du Manitoba peut se permettre de donner l'accès à d'autres recettes fiscales, quelle qu'en soit la source, et continuer à respecter sa loi sur le budget équilibré?
- Est-ce que le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial devraient augmenter les taxes actuelles (p. ex., impôt sur le revenu, taxe de vente, taxe sur l'essence) afin de mettre encore plus de recettes à la disposition des municipalités? Est-ce que cela nuira à la position

concurrentielle de la province d'accroître le fardeau fiscal global de cette façon?

- Quel pourcentage d'une taxe provenant d'une source fiscale donnée (p. ex., taxe sur l'essence, taxe de vente) faudrait-il pour générer suffisamment de recettes afin de faire une différence?
- Devrait-on accorder un pouvoir fiscal supplémentaire uniquement à la ville de Winnipeg ou à toutes les municipalités?
- Est-il préférable pour la ville de Winnipeg et les autres municipalités de dépendre beaucoup des impôts fonciers, mais d'être relativement libres (comparativement à leurs homologues aux États-Unis dont il est question dans l'étude de la Canada West Foundation) d'établir leurs propres taux et de décider de l'utilisation de ces recettes?
- Est-ce que la ville de Winnipeg et les autres municipalités ont fait tout ce qu'elles pouvaient pour utiliser les mécanismes actuels de génération de recettes (p. ex., frais d'utilisation) de façon créative et pour s'assurer de la rentabilité et de l'efficacité de leurs propres dépenses?

Le CCPR reconnaît qu'il ne s'agit là que de quelques-unes des questions difficiles auxquelles il faudrait obtenir réponse. Il n'y a pas une solution magique — aucun lapin financier à sortir d'un chapeau. En bout de ligne, il n'y a qu'une seule assiette fiscale, et la plupart des contribuables ne favorisent pas pour l'instant une augmentation des taxes. On devrait chercher à obtenir un consensus sur les priorités en matière de dépenses publiques et sur la façon de financer ces dépenses. Dans le cadre de ce processus, il pourrait s'ensuivre une plus grande clarté pour ce qui est de la compétence et de l'efficacité administrative que l'on pourrait atteindre.

Le gouvernement provincial s'est engagé à

discuter davantage du rôle de la ville de Winnipeg et à déterminer si elle doit avoir de nouvelles responsabilités et recettes pour s'acquitter d'un mandat plus vaste à l'avenir. La réalisation de cet engagement nécessitera une enquête plus approfondie de la question des nouveaux genres de partage des recettes fiscales entre le provincial et les municipalités. La question sera fort probablement aussi soulevée dans le contexte de l'étude sur le partage des recettes fiscales entre les municipalités dont on a fait la recommandation au chapitre précédent. Ce serait là pour les ministères provinciaux compétents un aspect prioritaire à analyser.

Le CCPR recommande :

- 9.1 Que le partenariat de la région de la capitale manitobaine commande une étude des subventions tenant lieu de taxes municipales qui examine, entre autres :
- les principes et pratiques de l'évaluation et de l'imposition de différents types de biens gouvernementaux utilisés à différentes fins de politique publique;
 - l'indexation des subventions fixes et obligatoires tenant lieu de taxes pour les besoins opérationnels;
 - la position avantagée ou désavantagée des municipalités qui comptent des biens exemptés de paiement des taxes sur leur territoire.