

Rapport portant
sur les frais d'utilisation
imposés par la Ville de Fredericton
aux non-résidents

Bureau de l'ombudsman
Décembre 2006

CONTENU

- 1 Aperçu de la plainte
- 2 Processus
- 3 Renseignements généraux sur les districts de services locaux
- 4 Considérations financières
 - 4.1 Examen de la proposition de la Ville subordonnée à l'imposition foncière
 - 4.2 Examen des nouveaux frais d'utilisation exigés par la Ville
 - 4.3 Effet de la subvention sans condition sur les considérations financières
- 5 Constatations et recommandations
 - 5.1 Constatations
 - 5.2 Une nouvelle approche : la Ville et les districts de services locaux
 - 5.3 Une nouvelle approche : la Ville et le Village
- 6 Options en matière de prestation des services régionaux pour l'avenir
 - 6.1 Contexte
 - 6.2 Structures de prestation des services régionaux
 - 6.3 Options pour le Nouveau-Brunswick

Annexe : Carte de Fredericton et des collectivités environnantes

1. APERÇU DE LA PLAINTÉ

Le Bureau de l'ombudsman a reçu plusieurs plaintes ayant trait aux frais annoncés récemment pour l'utilisation par de non-résidents des patinoires intérieures de la Ville de Fredericton (Ville). Selon la politique municipale, ces frais d'utilisation doivent être perçus auprès de tous les utilisateurs des patinoires intérieures de la Ville qui vivent dans les unités de gouvernement local à l'extérieur des limites de la Ville, qui n'ont pas réussi à conclure une entente avec cette dernière au sujet d'une méthode de partage des coûts de ces installations, subordonnée à l'imposition foncière.

Les questions entourant les plaintes sont variées, mais la plupart des non-résidents soutiennent que les frais sont trop élevés, qu'ils ne savaient pas grand-chose, sinon rien au sujet des frais à venir, ou qu'ils ont eu des possibilités limitées, ou nulles, de se prononcer sur le processus. Pour la saison 2006-2007, les frais applicables sont de 340 \$ (la TVH en sus) par utilisateur, par sport et, pour la saison 2007-2008, ils s'établiront à 680 \$ (la TVH en sus) par utilisateur, par sport. Les nouveaux frais d'utilisation sont tout un contraste avec les frais d'utilisation de 34,50 \$ perçus par la Ville auprès des utilisateurs non résidents de ses patinoires intérieures au cours des dernières années.

Selon le point de vue de la Ville, les frais d'utilisation ne sont pas la principale question en litige. La Ville affirme que ces frais ne sont pas l'option qu'elle privilégie et qu'ils ont seulement été imposés après l'échec d'un processus de deux ans visant à amener les utilisateurs des districts de services locaux (DSL) et du Village de New Maryland (Village) à partager le coût de ces services, selon une approche subordonnée à l'imposition foncière. Les dossiers de la Ville indiquent que près de 40 p. 100 des utilisateurs des patinoires proviennent des régions environnantes.

Pour mettre la question en perspective, les données du recensement de 2001 indiquent que Fredericton, New Maryland et les DSL non constitués en municipalités dans la région environnante comptent des populations de 47 560, de 4 284 et de 26 759 habitants, respectivement. Il est intéressant de souligner que les non-résidents représentent 39,5 p. 100 du total, soit presque la même proportion que celles des utilisateurs non résidents des patinoires.

2. PROCESSUS

Au début de 2004, le conseil municipal précédent a commandé une étude pour déterminer l'état de ses patinoires intérieures existantes et pour estimer le coût de leur remise à neuf. Le coût associé à cette remise à neuf a été jugé excessif. La Ville a donc entrepris d'étudier le coût lié à la construction de deux centres de sports et loisirs comportant deux patinoires intérieures et à la remise à neuf de la patinoire Lady Beaverbrook de l'avenue University. C'est cette initiative qui semble avoir amené la question du partage des frais avec les régions environnantes au point critique.

Dans le cadre du processus, la Ville a invité les régions environnantes à participer à l'exercice initial de sondage dans le but de leur demander de participer au partage des coûts d'immobilisation et de fonctionnement de ces installations. Les deux municipalités environnantes à l'extérieur de Fredericton, soit Oromocto et New Maryland, ont été invitées à participer. De même, sur l'avis du ministère des Gouvernements locaux, seuls les présidents des comités consultatifs des districts de services locaux ont été invités à prendre part au processus. Oromocto a refusé, car la ville offre ses propres services récréatifs à ses résidents. Les DSL ont manifesté peu d'intérêt à l'égard du processus initial, mais le Village de New Maryland y a bien participé.

Le processus s'est déroulé en même temps qu'il y a eu un changement du côté des conseils municipaux et des comités consultatifs des DSL. La Ville a établi des plans fermes pour la construction de deux nouveaux centres de sports et loisirs, l'un sur la rive Nord et l'autre sur la rive Sud, et la remise à neuf de la patinoire Lady Beaverbrook, sans entente de partage des frais en place. Le processus s'est ensuite attardé à la demande de partage des frais des nouvelles installations. La Ville a déployé des efforts considérables afin de promouvoir le partage des frais en fonction d'une forte utilisation historique par les non-résidents.

La Ville a considéré divers niveaux de partage des frais subordonnés à l'imposition foncière, qui n'ont pas été bien reçus par les régions environnantes. Elle a finalement choisi une contribution de 0,03 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation foncière pour les DSL et de 0,04 \$ pour le Village de New Maryland. Pratiquement toutes les administrations ont refusé, pour diverses raisons, l'offre de la Ville de partager les frais des services récréatifs liés aux patinoires intérieures. Mentionnons, entre autres : la demande de partage des frais de la Ville a été jugée trop élevée; les régions environnantes disposaient de peu d'information et n'avaient pas grand-chose à dire dans le processus; plusieurs des DSL utilisaient déjà les patinoires intérieures existantes à Burt's Corner et à Stanley; divers DSL s'étendaient bien au-delà du territoire géographique qui pourrait bénéficier des installations de la Ville; et le manque de renseignements exacts. Par son propre processus de consultation, le comité consultatif du DSL de Noonan a effectivement accepté de participer, très tard dans le processus.

Compte tenu de l'échec apparent de l'approche subordonnée à l'imposition foncière, la Ville a décidé en juin 2006 de percevoir des frais d'utilisation auprès des non-résidents qui, selon elle, se rapprocheraient du coût approximatif de prestation des services.

3. RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX

Les districts de services locaux sont établis sous l'autorité du ministère des Gouvernements locaux (Ministère) et couvrent presque la totalité des secteurs non constitués en municipalités au Nouveau-Brunswick. Ce système est un legs des recommandations de la Commission Byrne en 1963, et du programme « Chances égales pour tous » qui a suivi en 1967. Aujourd'hui, il y a 268 DSL. Certains ont été établis pour englober des communautés d'intérêt, tandis que bon nombre correspondent aux frontières des paroisses en vertu du vieux système de conseils de comté. La plupart des DSL ont des comités consultatifs pour conseiller et aider le ministre des Gouvernements locaux (Ministre). Cependant, le pouvoir légal et pratique relève entièrement du Ministre et du Cabinet.

Les comités consultatifs sont élus pour un mandat de deux ans. Ils peuvent exprimer les intérêts du DSL au complet, si une assemblée est convoquée dans le but d'en élire les membres attire un grand nombre d'électeurs de toutes les régions du DSL. En pratique, peu d'intérêt est démontré à l'égard de ces élections. En fait, un comité pourrait être élu légalement si seulement trois personnes se présentaient à une assemblée et votaient pour elles-mêmes. Ces comités n'ont aucun personnel qui leur est affecté, mais ils sont dirigés et aidés par un employé du ministère des Gouvernements locaux, appelé le conseiller des services locaux qui, dans le cas du centre du Nouveau-Brunswick, administre 57 DSL.

La prestation des services relativement à ces DSL non constitués en municipalités est visée par diverses lois. Certains de ces services sont obligatoires, et les résidents ne bénéficient d'aucune discrétion à cet égard, et d'autres sont fournis par la voie d'un processus volontaire et démocratique sous la forme de la tenue d'un scrutin secret au cours d'une assemblée publique convoquée à cette fin en vertu de la *Loi sur les municipalités*. Par exemple, voici plusieurs des services offerts.

(i) **Police et transport** : Ces services sont obligatoires et sont offerts par d'autres ministères en vertu d'une loi distincte. Ils sont payés au moyen d'une taxe provinciale de 0,65 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation.

(ii) **Contrôle des animaux** : Ce service obligatoire est administré par le conseiller des services locaux et il est inclus dans la taxe de base de 0,65 \$.

(iii) **Aménagement rural et coût de l'évaluation** : Ces services sont obligatoires et sont fournis par d'autres, mais ils sont payés chaque année au moyen d'une contribution distincte prélevée sur les biens réels.

(iv) **Collecte et évacuation des ordures** : Ces services obligatoires sont administrés par le conseiller des services locaux, et payés chaque année au moyen d'une contribution distincte sur les biens réels.

(v) **Protection contre les incendies, éclairage des rues, services récréatifs et communautaires et tout autre service** (prévu par l'Annexe I de la *Loi sur les municipalités*) : Ces services sont discrétionnaires et doivent être soumis à un vote en vertu des articles 24 et 25 de la *Loi sur les municipalités*. Si les résultats du vote sont favorables, les services peuvent être offerts si le Ministre le recommande. Ces services sont payés chaque année au moyen d'une contribution distincte prélevée sur les biens réels.

Il y a lieu de noter que, en vertu de l'article 25 de la *Loi sur les municipalités*, une requête de 25 résidents d'un DSL (ou d'une partie d'un DSL) est exigée afin de tenir une assemblée publique portant sur l'adjonction d'un nouveau service ou un service amélioré. Le Ministre peut également convoquer une telle assemblée s'il est d'avis que les résidents d'un DSL ou d'une partie d'un DSL devraient considérer un tel service. La dernière approche n'est pas souvent employée, mais le Ministère l'a utilisée au milieu des années 1990 pour la proposition portant sur un centre de sports et loisirs régional dans la région de Bathurst.

La politique du Ministère prévoit que tous les services dans la dernière catégorie (v) doivent d'abord être établis en vertu du processus énoncé à l'article 25. Une fois qu'ils le sont, le Ministère accepte qu'un service soit amélioré, sans suivre la procédure prévue par l'article 25. Par exemple si un DSL est établi pour un petit terrain de jeu sous le titre « Services récréatifs et communautaires », une proposition telle que celle mise de l'avant par Fredericton portant sur l'utilisation de ses services récréatifs ne suit pas l'article 25 et n'est pas soumise à un vote officiel des résidents. Il semblerait que cette pratique soit observée, peu importe le coût de l'adjonction. Dans ces cas, le Ministère a recours à des méthodes informelles comme s'appuyer sur l'avis des comités consultatifs ou les sondages ou les scrutins des comités mêmes, ou des assemblées publiques convoquées à cette fin. C'est le processus qui a été employé pour la proposition de la Ville. On pourrait se demander si cette politique est conforme aux dispositions de la *Loi sur les municipalités*.

En ce qui concerne la proposition de la Ville, le Ministre d'alors a choisi de ne pas convoquer d'assemblées. On a plutôt avisé la Ville de traiter directement avec les comités consultatifs. Il était entendu que le Ministre n'entreprendrait aucun partage des frais, sauf si les comités consultatifs avaient recommandé l'adjonction du service. Dans le DSL de Maugerville, où aucun comité consultatif n'était en place, il ne semble y avoir eu aucun processus, car il n'y avait aucun comité avec lequel la Ville pouvait traiter.

4. CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

4.1 EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LA VILLE SUBORDONNÉE À L'IMPOSITION FONCIÈRE

4.1.1 Contribution des non-résidents

a) La proposition de la Ville subordonnée à l'imposition foncière

La Ville a considéré diverses options de partage des frais et a choisi une contribution annuelle de 0,04 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation pour le Village de New Maryland et de 0,03 \$ par tranche de 100 \$ pour les DSL. Le taux plus élevé pour le Village était basé sur son calcul établissant que les résidents du Village avaient utilisé les services récréatifs de Fredericton par le passé en une proportion plus élevée que celle des résidents des DSL. La Ville croyait que le niveau d'imposition proposé et la contribution en résultant aux patinoires intérieures étaient très raisonnables et pourraient être vendus aux non-résidents. Cette offre a été préparée après qu'il y a eu une forte opposition à diverses séances d'information, ce qui était probablement très naturel, vu que la Ville avait offert des services récréatifs aux non-résidents pendant de nombreuses années à des coûts limités, voire nuls.

L'offre finale d'une formule de partage des frais subordonnée à l'imposition foncière signifiait que les non-résidents auraient accès à tous les services récréatifs durant l'hiver et l'été de la Ville, sans verser de frais d'utilisation, pendant la durée proposée de 20 ans de l'entente. En vertu de cet accord, le Village ou le ministère des Gouvernements locaux, pour le compte des DSL, aurait payé le montant intégral réuni au moyen de la contribution de 0,04 \$ ou de 0,03 \$. D'après le calcul de la Ville, l'entente proposée aurait réuni les fonds qui suivent pour l'année 2006-2007 :

Village de New Maryland	91 996 \$
DSL de Douglas	48 141
DSL de Keswick Ridge	25 692
DSL d'Estey's Bridge	23 523
DSL de St Mary's	45 300
DSL de Noonan	12 816
DSL de Kingsclear	37 000
DSL de Hanwell	68 637

DSL de New Maryland	32 886
DSL de Maugerville	19 812
Contribution totale des non-résidents	441 751 \$

Pour démontrer les incidences des chiffres ci-dessus, par exemple, sur une maison d'une valeur de 100 000 \$, cela aurait coûté environ 40 \$ par année à une famille dans le Village, comparativement à 30 \$ à une famille dans un DSL. Pour une maison d'une valeur de 200 000 \$, le coût se serait établi à 80 \$ dans le Village et à 60 \$ dans les DSL. Pour ce coût, les non-résidents auraient accès à toutes les installations récréatives de Fredericton, allant des patinoires et des piscines aux terrains de balle en passant par les centres pour aînés.

b) Anciens frais d'utilisation

Avant qu'elle ne présente sa nouvelle proposition subordonnée à l'imposition foncière et n'établisse les nouveaux frais d'utilisation plus élevés pour les sports sur glace, la Ville percevait auprès des non-résidents des frais de 34,50 \$ par utilisateur, par sport pour tous les sports sur glace et des frais de 17,25 \$ par utilisateur, par sport pour leur participation aux sports d'été. Pour les fins de la présente analyse, il est utile d'examiner la contribution historique par l'entremise des anciens frais d'utilisation.

Voici les montants totaux approximatifs qui ont été perçus en 2005 :

	Montant par utilisateur	Recettes
Sports sur glace	34,50 \$	31 000 \$
Sport d'été	17,25 \$	17 250 \$
Total des frais d'utilisation annuels des non-résidents		48 250 \$

4.1.2 Coût annuel des diverses options récréatives

Pour examiner de façon adéquate la contribution relative des non-résidents, trois scénarios sont pris en considération à la lumière des coûts annuels de la Ville. Il y a a) l'option des patinoires intérieures de base (sans fournitures); b) le coût intégral des nouveaux centres de sports et loisirs et des centres de sports et loisirs remis à neuf de la Ville (avec toutes les fournitures); et c) le budget existant des services récréatifs de la Ville.

a) Options des patinoires intérieures de base (sans fournitures)

Un scénario envisagé par la Ville pour sa formule de partage des frais avec les non-résidents a consisté à déterminer le coût théorique de construction de quatre patinoires de base sans fournitures. Selon son raisonnement, aux fins du partage des frais, on ne devrait pas demander aux non-résidents de payer les « fournitures » prévues pour les nouveaux centres de sports et loisirs, comme les pistes de randonnée et les salles de réunion, mais seulement de partager les frais en fonction des quatre nouvelles patinoires intérieures de base. Voici les estimations que la Ville a reçues de ses consultants :

	Coûts
Coûts d'immobilisation :	
Quatre patinoires de base (sans fournitures)	20 000 000 \$
Moins les subventions provinciales et fédérales	4 000,000 \$
Total des coûts d'immobilisation	16 000 000 \$
Coûts de fonctionnement annuels :	
Service de la dette sur 16 millions de dollars @ terme de 20 ans et intérêt de 5,5 %	1 340 000 \$
Déficit de fonctionnement @ 200 000 \$ par patinoire intérieure	800 000 \$
Total des coûts de fonctionnement annuels	2 140 000 \$

b) Coût liés à la construction des nouveaux centres de sports et loisirs et à la remise à neuf de la patinoire Lady Beaverbrook (comprend les fournitures)

Ce scénario englobe tous les coûts proposés pour les deux centres de sports et loisirs envisagés par la Ville de la rive Nord et de la rive Sud, ainsi que le coût des rénovations de la patinoire Lady Beaverbrook, plus les options.

	Coûts
Coûts d'immobilisation :	
Cinq patinoires intérieures (comprend les fournitures)	34 000 000 \$
Moins les subventions provinciales et fédérales	4 000 000
Total des coûts d'immobilisation	30 000 000 \$
Coûts de fonctionnement annuels :	
Service de la dette sur 30 millions de dollars @ terme de 20 ans et intérêt de 5,5 %	2 460 000
Déficit de fonctionnement	800 000
Total des coûts de fonctionnement annuels	3 260 000 \$

c) Budget existant des services récréatifs de Fredericton (2006)

Vu que la proposition de la Ville offre aux non-résidents l'utilisation de tous ses services récréatifs sur la même base que ses propres résidents, en échange de la proposition subordonnée à l'imposition foncière énoncée au point 4.1.1a), il est aussi utile de comparer le budget actuel de la Ville pour ces services avec le montant demandé au point 4.1.1a). Il y a lieu de souligner que ce montant budgétaire ne comprend pas les remboursements annuels du principal ayant trait au nouveau programme d'immobilisations pour les installations récréatives.

Budget des services récréatifs de 2006..... 6 232 418 \$

4.1.3 Tableau comparatif de la contribution financière des non-résidents

Le tableau suivant présente la part de la contribution financière des non-résidents en vertu de la formule subordonnée à l'imposition foncière proposée par la Ville [point 4.1.1a)] de même que la part en vertu de l'ancien régime de frais d'utilisation [point 4.1.1b)]. Les pourcentages des contributions qui en résultent devraient être considérés à la lumière des taux d'utilisation de 40 p. 100 par les non-résidents.

	Coûts de fonctionnement annuels de la Ville	Pourcentage de la contribution des non-résidents en fonction de l'option subordonnée à l'imposition foncière à partir de 2006 (441 751 \$)	Pourcentage avant 2006 de la contribution des non-résidents aux frais d'utilisation
Option des patinoires intérieures de base (aucune option)	2 140 000 \$	20,1 %	(31 000 \$) 1,5 %
Coût intégral de l'option des nouveaux centres de sports et loisirs (comprend les options)	3 260 000 \$	13,5 %	(31 000 \$) 1 %
Budget actuel des services récréatifs de la Ville	6 232 418 \$	7,1 %	(48 250 \$) 0,8 %

Remarque : Il serait également utile, pour ce tableau de comparaison, d'inclure les recettes de la Ville dérivées des nouveaux frais d'utilisation; cependant, ces frais sont toujours en voie d'être perçus pour l'exercice. Selon des indications, cependant, il y a eu une baisse prononcée du nombre de contributions. Par exemple, la FYHA a déclaré qu'elle a enregistré une baisse de 17 p. 100, qui est comparable ou supérieure à celle que d'autres sports ont connue. La FYHA a constaté un déclin grave dans le nombre de pères entraîneurs, car bon nombre venaient de l'extérieur des limites de la Ville. Il suffit de dire que le calcul de la Ville par rapport aux nouveaux frais d'utilisation ne produira pas les recettes prévues.

4.1.4 Observations

Le présent rapport n'a pas pour objet d'établir des formules de partage des frais appropriées. Il revient aux parties à l'entente de déterminer ce qui est approprié et juste. Néanmoins, des observations sont tout à fait indiquées.

Compte tenu des comparaisons financières ci-dessus et du fait que les non-résidents représentent jusqu'à 40 p. 100 des utilisateurs, la proposition de la Ville fondée sur la contribution subordonnée à l'imposition foncière, pour accéder à tous ses services récréatifs, semble être une offre juste aux non-résidents.

Il y a lieu de noter que la contribution proposée subordonnée à l'imposition financière par les non-résidents n'est pas un montant fixe chaque année et qu'elle variera pendant la durée de l'entente en fonction de l'assiette de calcul du partenaire contributeur. On peut conclure avec certitude, si les antécédents sont un guide, que le montant de l'évaluation des biens réels continuera d'augmenter et que le montant de la contribution de chaque non-résident augmentera en conséquence. Il est donc justifiable que les non-résidents se préoccupent du fait que leur contribution augmentera automatiquement sans limite. De l'autre côté du grand livre, le budget des services récréatifs de la Ville ne sera pas constant non plus et devrait augmenter chaque année. On devrait tenir compte d'un moyen de protéger les deux côtés contre des changements de coûts dans toute proposition financière, ce qui pourrait être l'une des fonctions attribuées au comité consultatif proposé sur les services récréatifs de la Ville.

4.2 EXAMEN DES NOUVEAUX FRAIS D'UTILISATION EXIGÉS PAR LA VILLE

Fredericton a imposé des frais d'utilisation durant de nombreuses années pour compenser partiellement les coûts de l'utilisation par les non-résidents des services récréatifs de la Ville. Jusqu'à la saison de 2006-2007, les frais d'utilisation des non-résidents étaient fixés à 34,50 \$ pour les sports sur glace et à 17,25 \$ pour les sports d'été. Vu qu'il a été impossible d'en arriver à un consensus au sujet de la formule de partage des frais subordonnée à l'imposition foncière, la Ville a opté pour un système de frais d'utilisation plus sévère. Elle a perçu des frais de 340 \$, la TVH en sus, pour l'année 2006-2007, vu que la plupart des nouvelles installations seraient toujours en voie de construction. Les frais passeraient ensuite à 680 \$, la TVH en sus, pour les années suivantes.

4.2.1 Calcul des frais d'utilisation

La Ville a conclu que les non-résidents devraient payer leur juste part des coûts d'utilisation, compte tenu des coûts opérationnels (d'immobilisation et de fonctionnement) et du taux d'utilisation des installations. En calculant les coûts d'immobilisation, la Ville n'a pas imputé le coût intégral des installations prévues, mais a plutôt utilisé un montant inférieur qui ne comprenait pas les « options » comme les pistes de randonnée. Ainsi, elle a utilisé le montant de 20 millions de dollars au lieu de 34 millions de dollars. [Voir l'exemple au point 4.1.2 a)]

Le montant de 20 millions a été réduit à nouveau par le montant des subventions des ordres de gouvernements supérieurs (4 millions de dollars), ce qui a donné un montant net total de 16 millions de dollars.

Dans sa consultation auprès des non-résidents, la Ville a reçu divers commentaires selon lesquels les non-résidents dépensent leur argent dans la Ville, contribuant ainsi à son assiette fiscale commerciale et aux coûts des services récréatifs. La Ville a accepté cet argument et a ainsi réduit à nouveau de 30 p. 100 les coûts de fonctionnement dans sa proposition.

	Coûts
Coûts d'immobilisation :	
Quatre patinoires intérieures de base @ 5 millions de dollars chacune	20 000 000 \$
Moins les subventions provinciales et fédérales	4 000 000 \$
Total des coûts d'immobilisations nets	16 000 000 \$
Coûts de fonctionnement annuels :	
Frais annuels du service de la dette : Utilisation de 40 p. 100 par les non-résidents (16 millions de dollars pour 20 ans @ intérêt de 5,5 p. 100)	536 000
Plus un déficit de fonctionnement (40 p. 100 de 800 000 \$)	320 000
Total des coûts de fonctionnement annuels des non-résidents	856 000
Moins une réduction de l'assiette fiscale commerciale (30 p. 100)	257 000
Coûts de fonctionnement annuels nets des non-résidents	599 000 \$

La Ville établit à environ 900 par année le nombre d'utilisateurs non résidents de ses patinoires intérieures. Donc le coût par utilisateur non résident serait :

$$599\,000 \$ \text{ divisé par } 900 = 665 \$ \text{ par utilisateur}$$

Par un arrondissement et des approximations, la Ville est arrivée à des **frais d'utilisation de 680 \$ par utilisateur.**

4.2.2 Le montant des frais d'utilisation est-il adéquat?

Cette question a suscité de nombreuses plaintes et observations. La réaction typique d'un non-résident est qu'un accroissement de 34,50 \$ à 340 \$ par année, sans parler du montant de 680 \$ à venir par année, est exorbitant. Selon le point de vue de la Ville, les frais d'utilisation précédents de 34,50 \$ contribuaient seulement à une fraction des coûts réels de l'utilisation par les non-résidents et renforcent la notion voulant que les non-résidents aient obtenu des services payés, en grande partie, par les contribuables de la Ville.

Le calcul des frais d'utilisation de la Ville semble produire, en l'absence d'une contribution subordonnée à l'imposition foncière, les recettes nécessaires ayant trait à l'utilisation par les non-résidents. Cependant, cette formule y arrivera seulement si le nombre d'utilisateurs non résidents continue d'équivaloir un nombre actuel de 900. Si les frais d'utilisation plus élevés entraînent une baisse importante du nombre d'utilisateurs, alors les frais pourraient augmenter à nouveau en conséquence. Par exemple, si le nombre d'utilisateurs non résidents tombe à 450 par année, la formule de calcul actuelle de la Ville pourrait se traduire par des frais d'utilisation de 855 \$ par année. Il semble maintenant certain qu'il y aura une baisse sensible du nombre d'utilisateurs non résidents, ce qui pourrait entraîner un effet de spirale et réduire à nouveau la participation des non-résidents. D'après l'utilisation réduite, la Ville devrait alors se demander logiquement si elle a vraiment besoin de cinq patinoires intérieures municipales.

Comme pour la plupart des services municipaux, les services récréatifs ont été payés surtout à partir de l'assiette fiscale générale. Cette approche repose sur la philosophie voulant que les services publics doivent être disponibles à tous les membres d'une collectivité, sans égard à leurs moyens financiers. C'est particulièrement vrai pour les services essentiels ou les services qui sont offerts aux jeunes de la collectivité. On pourrait soutenir qu'une approche pure de frais d'utilisation pour les services récréatifs pourrait mener en bout de ligne à la prestation de ce service par le secteur privé, qui serait accessible seulement à ceux qui en ont les moyens financiers.

4.3 EFFET DE LA SUBVENTION SANS CONDITION SUR LES CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

Il est important de faire une dernière observation sur les incidences financières de la subvention sans condition de la province sur cette situation. Les résidents des secteurs non constitués en municipalités ont souligné que la Ville reçoit un financement provincial sous la forme de subventions sans condition et qu'on devrait considérer qu'il s'agit d'une contribution pour l'utilisation des installations de la Ville par les non-résidents.

L'objet de cette subvention fait l'objet de différentes interprétations. Cependant, celle-ci subventionne en effet les budgets municipaux, réduisant effectivement le taux d'imposition qu'une municipalité établit pour les services qu'elle offre. Le niveau de subvention varie grandement d'une municipalité à l'autre, en fonction d'une formule

provinciale complexe. Ces subventions s'appliquent à toutes les municipalités, et les DSL ont leur propre version de financement sous la forme de subventions sans condition.

La plus récente subvention sans condition de la Ville correspond à 8,7 p. 100 de son budget, tandis que celle de New Maryland équivaut à 6,8 p. 100 du sien et qu'elle représente 7,6 p. 100, en moyenne, du budget des DSL environnants (de 6,4 p. 100 jusqu'à 10,3 p.100). Il existe des différences dans les pourcentages reçus par chaque partie. Cependant celles-ci sont mineures et n'ont aucun effet important sur le fardeau fiscal respectif ayant trait aux services récréatifs.

5. CONSTATIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONSTATATIONS

Après avoir considéré attentivement les plaintes et les commentaires importants provenant des municipalités en cause, des représentants des districts de services locaux, du ministère des Gouvernements locaux, des groupes et des associations sportifs intéressés, et des citoyens intéressés, il est clair qu'il y a eu une défaillance du processus.

Cette défaillance est particulièrement pénible, car les principaux bénéficiaires des services récréatifs envisagés sont les jeunes de la région. Ces derniers ont eu peu à dire dans le processus, mais ils sont ceux qui risquent potentiellement de perdre le plus en cas d'une issue insatisfaisante. La prestation de services récréatifs qui sont disponibles seulement aux quelques personnes qui peuvent se permettre des frais d'utilisation élevés, ce n'est pas l'issue que les gens du Nouveau-Brunswick désirent. À un moment où nos jeunes reçoivent constamment des notes déplorables dans les enquêtes nationales sur la condition physique et l'obésité, toutes les parties devraient accorder une priorité élevée à la disponibilité universelle des services récréatifs.

Selon le point de vue du mieux-être uniquement, les frais d'utilisation ne sont pas une réponse viable, car ils empêchent les enfants et les adultes de participer et de se livrer à des activités physiques. Mark Tremblay, Ph.D., de l'organisation Jeunes en forme Canada a exprimé ses préoccupations au sujet de cette question :

[Traduction] La prévalence de l'obésité, de l'inactivité et des autres facteurs de risque pour l'apparition de maladies chroniques chez les enfants est systématiquement plus élevée au Nouveau-Brunswick que dans la plupart des autres provinces. Dans un effort afin de s'attaquer à cette réalité troublante, le Nouveau-Brunswick a récemment investi dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie provinciale de mieux-être. Il est déterminant, pour le succès de la stratégie de mieux-être, d'offrir une infrastructure améliorée, un accès équitable et des possibilités invitantes d'expériences corporelles agréables. La proposition actuelle d'imposer des frais élevés pour l'utilisation des nouveaux centres de sports et loisirs aux non-résidents de la Ville de Fredericton non seulement va à l'encontre des principes clés d'une stratégie de mieux-être, mais sert également à marginaliser encore plus le groupe déjà vulnérable à faible revenu de la collectivité. Il y a des questions de compétence et d'imposition évidemment complexes qui entrent en jeu. Cependant des solutions plus créatives s'imposent, qui contribueront à des possibilités de vie saine pour tous les enfants et les jeunes. Une stratégie de mieux-être réussira lorsque nous traiterons les installations d'activité physique, de loisirs et de sport avec le même

respect et la même importance que les hôpitaux et les autres installations de soins de santé.

En ce qui concerne les services récréatifs dans les secteurs non constitués en municipalités, le processus était vicié dès le tout début, surtout en raison d'un manque de structure régionale pour de tels services. La tentative de la Ville en vue de négocier des ententes de partage des frais manquait la promotion approfondie nécessaire pour convaincre ces petites unités rurales organisées, surtout sans un apport important du ministère provincial des Gouvernements locaux. Les résidents ruraux ont donc reçu un message qui manquait d'uniformité, et les choix qui leur ont été offerts n'étaient pas clairs. Le Ministre et le ministère des Gouvernements locaux sont le partenaire juridique et responsable des secteurs non constitués en municipalités, et ils doivent assurer un leadership dans de telles propositions.

Quant à elle, la Ville a examiné de nombreuses options de partage des coûts par les régions environnantes. Ces options étaient basées partiellement sur la conviction de la Ville que les non-résidents bénéficient de services gratuits ou virtuellement gratuits payés par ses contribuables et que cette situation contribue au développement urbain en tache d'huile. Il n'est pas clair si la Ville, en demandant la participation financière des non-résidents, était motivée par la nécessité de partager les frais des services récréatifs existants, les nouveaux projets de patinoires intérieures prévus ou la gamme complète des services récréatifs qu'elle offre. Dans certains cas, des options variables et changeantes ont été mises au point afin de trouver une proposition que l'on pourrait vendre aux non-résidents. Cette situation a créé de la confusion au sujet de la question de savoir quelle était la vraie proposition de la Ville et a suscité des doutes au sujet de ce qui constituait une formule de partage des frais juste.

5.2 UNE NOUVELLE APPROCHE : LA VILLE ET LES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX

Dans sa proposition, la Ville de Fredericton n'offre pas seulement aux non-résidents l'utilisation de ses patinoires intérieures en échange du partage des frais proposés selon une formule subordonnée à l'imposition foncière. La proposition finale englobait tous ses services récréatifs, dont les patinoires intérieures, les terrains de soccer, les terrains de balle, les centres pour aînés, les piscines intérieures et extérieures, les courts de tennis, le bowling, le centre aquatique, les leçons de sport, ainsi que les parcs et les réseaux de sentiers de la Ville. Il n'y a aucun doute que l'approche privilégiée pour les résidents et les non-résidents également devrait être la contribution subordonnée à l'imposition foncière des non-résidents plutôt que la notion de frais d'utilisation. Compte tenu de l'importance des loisirs pour tous les résidents du Nouveau-Brunswick et des classements inacceptables des résidents du Nouveau-Brunswick sur toutes les échelles nationales de condition physique et d'obésité, il est vivement recommandé que toutes les parties reviennent sur la question en vue d'élaborer une option juste et transparente pour toutes les personnes concernées.

L'approche renouvelée recommandée devrait comporter les volets suivants :

- 1) Redéfinir en termes concis et clairs, une proposition pour tous les DSL;
- 2) Formuler une définition claire du comité consultatif proposé sur les services récréatifs, en s'assurant que celui-ci un rôle important afin de donner des conseils sur l'administration des installations ainsi que d'examiner le budget annuel et les incidences qui en découlent sur l'évaluation foncière;
- 3) Prévoir une limite sur la contribution annuelle des non-résidents, en tenant compte de l'augmentation annuelle du budget de fonctionnement et d'entretien de la Ville pour les installations;
- 4) Inclure une option de non-participation par rapport à la durée proposée de 20 ans d'une entente de partage des frais;
- 5) Comme geste de bonne volonté, la Ville déclare un moratoire sur la perception de ses nouveaux frais d'utilisation pendant la durée du processus « renouvelé » et, si on devait en arriver une entente, accorder une remise à ceux qui ont déjà payé les frais d'utilisation pour l'année 2006-2007;
- 6) Le ministère des Gouvernements locaux communique cette proposition clairement à tous les résidents des DSL;
- 7) Le Ministre définit les DSL ou les régions dans les DSL qui « devraient envisager l'adjonction de services » en vertu de la *Loi sur les municipalités*, et demande la tenue d'un vote officiel dans ces régions. Ainsi les régions éloignées de Fredericton et ayant peu d'intérêt à l'égard des services récréatifs de la Ville pourraient rester en dehors du plan.
- 8) Encourager les résidents à l'extérieur des régions définies par le Ministre, qui sont intéressés à participer, à se prévaloir eux-mêmes de la disposition de la *Loi* afin de présenter une requête portant sur de nouveaux services.

5.2.1 Détails et notes au sujet des volets recommandés

1) Redéfinir la proposition

En vertu du plan de recettes fiscales que la Ville a déjà présenté aux DSL, le montant de 0,03 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation semble, sur sa bonne mine, être une offre raisonnable par la Ville. Cependant, la Ville devrait clarifier comment le montant est calculé, quels services sont compris (p. ex. patinoires intérieures, piscines, centres pour aînés, terrains de balle, terrains de soccer, salles communautaires, bowling, cours d'instruction, etc.), la durée de l'entente et la question de savoir s'il y a une option de renouveler ou de résilier une telle entente par l'une ou l'autre partie, et les fonctions et le rôle du comité consultatif proposé sur les services récréatifs.

L'une des raisons pour lesquelles le processus a échoué, c'est que les diverses unités disposent de capacités et d'une dotation en personnel très différentes. Fredericton a un grand nombre de services et d'employés professionnels, tandis que les nombreuses petites collectivités non structurées disposent de peu de ressources en personnel pour traiter la question. Les services administratifs actuels qui sont offerts aux DSL sont inadéquats. Pour le centre du Nouveau-Brunswick, y compris le gros des comtés de Carleton, de York et de Sunbury, une personne est responsable de l'administration de plus de 50 DSL dont la population dépasse 60 000 habitants (à peu près la même que la Ville de Moncton).

Il est recommandé que le gouvernement provincial affecte une personne qui sera la personne-ressource auprès de la Ville et qui sera responsable de définir une nouvelle proposition. Il serait injuste d'attribuer cette responsabilité au conseiller des DSL déjà surchargé. C'est une question importante, et au besoin, le Ministère devrait embaucher une personne qui serait affectée à cette tâche et qui aurait pour mandat d'en arriver à une solution.

Il y a lieu de souligner que, en assurant que la province concentre plus de ressources sur la question, les comités consultatifs des DSL doivent demeurer un élément important de la situation. Le Ministère doit les tenir au courant et les consulter pendant qu'une proposition est élaborée avec la Ville.

Il est recommandé également que la Ville affecte une personne qui sera la personne-ressource auprès du Ministère et qui sera responsable d'élaborer la proposition pour l'examen des DSL. Cela réduira la possibilité de communiquer des messages différents qui peuvent être contreproductifs.

2) Comité consultatif sur les services récréatifs

Il s'agit d'un volet important de la proposition de la Ville. En tant qu'importants partenaires de financement et utilisateurs des installations de la Ville, il est naturel que les non-résidents participants désirent apporter une contribution significative au fonctionnement des installations. La proposition de la Ville portant sur la formation d'un tel comité est un pas dans la bonne direction, mais il faut mieux définir la composition, le rôle et la responsabilité du comité. Sans ces détails, cette proposition pourrait apparaître comme un geste dénué de sens.

3) Limite sur les contributions

Afin d'éviter des doutes au sujet de la question de savoir si les non-résidents vont effectuer une contribution financière non limitative en raison des augmentations annuelles dans les évaluations des biens réels, il est recommandé qu'une limite fasse partie de cette entente afin de restreindre l'augmentation annuelle, tout en tenant compte de la hausse des coûts annuels de la Ville ayant trait à la prestation des services. Cette limite offrirait une mesure de réconfort et de protection aux deux parties et pourrait être

une partie importante des responsabilités du comité consultatif proposé sur les services récréatifs.

4) Option de non-participation

Des non-résidents ont été réticents à considérer une proposition à long terme d'une durée de 20 ans, par exemple. La Ville doit conclure des engagements à long terme afin de réaliser cette proposition. Cependant une option de non-participation ou de renégociation serait avantageuse pour l'une ou l'autre partie, advenant que les conditions changent. Cette option offrirait un plus grand réconfort aux non-résidents.

5) Un moratoire sur la perception des frais d'utilisation

En reconnaissance de l'entreprise d'un nouveau processus, la Ville devrait déclarer un moratoire sur la perception des frais d'utilisation de 340 \$ et de 680 \$. Ce geste de bonne volonté entrerait en vigueur au début du processus renouvelé. On suggère non pas qu'il y ait une remise des frais d'utilisation antérieurs perçus, mais plutôt que la Ville retourne aux frais d'utilisation de 34,50 \$ précédents durant le processus renouvelé comme un geste qui, quoique largement symbolique, aurait néanmoins pour effet de contribuer grandement à la création d'un climat plus positif. Cependant, si le processus renouvelé devait aboutir à la conclusion avec succès d'une proposition subordonnée à l'imposition foncière, la Ville devrait envisager sérieusement d'accorder une remise sur tous les nouveaux frais d'utilisation (340 \$ + TVH) aux personnes dans les collectivités qui ont accepté de participer.

6) Rôle provincial de communiquer aux DSL

La proposition doit être communiquée de façon efficace à tous les résidents des DSL qui seront potentiellement touchés. Cela comprend les coûts et les avantages d'accepter la proposition de la Ville. Certains comités consultatifs des DSL ont fait un travail remarquable afin de communiquer à leurs résidents. Cependant, les efforts, dans d'autres cas, ont été moins qu'efficaces. Certains comités consultatifs des DSL ont tout simplement décidé d'adopter une position pour le compte de leurs résidents et n'ont pas fourni l'information aux résidents. Dans un cas, il n'existe aucun comité consultatif; donc, en l'absence d'un rôle proactif joué par le ministère des Gouvernements locaux, aucun renseignement n'a été communiqué. Souvent, la communication avec les résidents des DSL s'est faite par des méthodes informelles comme des enquêtes, des sondages au magasin de quartier et, parfois, des assemblées publiques. Dans certains grands DSL, les résidents ont seulement accédé à l'information par des articles dans les médias.

Vu qu'il s'agisse d'une pratique courante de recourir à des envois postaux directs à tous les résidents des DSL pour bien d'autres questions, comme les séances d'information, il est recommandé que le Ministère utilise cette méthode pour transmettre un aperçu clair et concis de la proposition, et exposer les coûts et les avantages globaux potentiels pour les résidents. En toute justice, cette communication devrait inclure la position de la Ville, soit

de traiter de la nécessité que les non-résidents contribuent financièrement aux services récréatifs qu'ils reçoivent actuellement à des coûts limités, voire nuls.

7) Définir les régions environnantes les plus susceptibles de vouloir participer

Il s'agit peut-être du volet majeur qui a été absent du processus jusqu'à maintenant. Le ministre des Gouvernements locaux est le « maire et le conseil » de tous les secteurs non constitués en municipalités au Nouveau-Brunswick. La question n'est pas de savoir s'il s'agit d'un système efficace ou non. Le Ministre doit assurer le leadership aux DSL par rapport à une importante question régionale comme celle-ci. Celle-ci l'est encore plus lorsque le service concerne un grand nombre de DSL et peut toucher bon nombre de leurs résidents par le retrait des services existants. Il n'est sûrement pas dans l'intérêt de la province ni de ses municipalités d'encourager une multitude de centre de sports et loisirs rivaux et d'autres services récréatifs, qui pourraient avoir tous besoin d'importantes subventions annuelles.

Vu que la *Loi* confère au Ministre le droit de convoquer des assemblées publiques pour un service que les DSL « devraient considérer », il est recommandé que le Ministre définisse les régions qui devraient considérer ce service et convoque des assemblées différentes pour tenir un vote officiel dans chacune de ces collectivités distinctes. Cela faciliterait le processus pour les résidents ruraux afin de les amener à prendre une décision eux-mêmes. Néanmoins, le Ministre doit assurer le leadership et l'orientation durant ce processus. En dernière analyse, la *Loi* exige que les résidents tranchent par un vote officiel et juste dans chaque collectivité.

Si on examine les limites des DSL dans la région environnante de Fredericton, il est évident que les limites actuelles, dans bien des cas, ne servent pas les communautés d'intérêt. Le récent exercice visant à déterminer l'intérêt à l'égard de la proposition de la Ville a produit typiquement des résultats mitigés à cause des limites très étendues de certains DSL, surtout ceux qui ont suivi partiellement les limites des paroisses civiles. En voici quelques exemples. Le DSL de New Maryland comprend Charters Settlement et le territoire à la droite de la ligne du comté de Charlotte; le DSL de Maugerville comprend non seulement les lotissements adjacents à la Ville, mais également le territoire allant jusqu'à la ligne du comté de Northumberland; le DSL de St. Mary's comprend non seulement le lotissement de Pepper Creek et Lower St. Mary's, mais également Nashwaak Bridge et Glencoe; et le DSL de Douglas comprend non seulement le chemin Carlisle et Keswick, mais également Napadogan et Williamsburg. Bon nombre des résidents de ces collectivités plus éloignées sont peut-être peu intéressés dans les services de la Ville ont sont portés habituellement à graviter autour d'installations plus locales comme celles de Stanley, de Burt's Corner ou d'Oromocto.

Il est recommandé que le Ministre établisse les régions au sein des DSL qui dépendent plus des services récréatifs de la Ville. À cette fin, il est recommandé que les collectivités nommées qui ont été aménagées pour le système d'intervention d'urgence provincial 911 et qui ont été adoptées par Poste Canada pour les adresses de voirie, soient la base pour tenir des assemblées et des votes distincts portant sur la proposition ayant trait aux

services récréatifs de la Ville (voir l'annexe I). Elles représentent des communautés d'intérêt et devraient avoir un vote plus représentatif que tout vote dans l'ensemble du DSL. Si le vote devait être favorable, une « autorité taxatrice » peut être établie pour ce service, comme c'est le cas actuellement lorsque l'éclairage de rues est entrepris pour un secteur défini dans un DSL. Le fait d'avoir une adresse de voirie précise simplifierait également le processus, dès que les votes sont tenus, visant à déterminer quels résidents sont admissibles à se prévaloir du service de la Ville et ceux qui ne le sont pas. Parmi les collectivités ayant des adresses de voirie autour de la ville, mentionnons le chemin Killarney, Penniac, le chemin Richibucto, Lower St. Marys, Lincoln, Nasonworth, Charters Settlement, Island View, Douglas, Estey's Bridge et McLeod Hill. D'autres comme Lincoln et Keswick Ridge ont les mêmes limites pour leur DSL et leur collectivité avec des adresses de voirie.

8) Les collectivités plus éloignées pourraient quand même participer

Comme il est noté ci-dessus, des collectivités à l'extérieur de la région que le Ministre a déterminée pourraient être intéressées à participer aux services récréatifs de la Ville. De nos jours, les populations rurales sont bien plus mobiles et font la navette avec plus d'empressement pour des services que ce n'était la pratique auparavant. Ces collectivités devraient être avisées de la possibilité en vertu de la *Loi* qu'une requête de vingt-cinq résidents au Ministre demandant la tenue d'un vote officiel lancera le processus. Si une majorité d'un quorum des personnes présentes à une telle assemblée votait en faveur du service, le Ministre pourrait offrir ce service.

5.3 UNE NOUVELLE APPROCHE : LA VILLE ET LE VILLAGE

Les plaintes émanant du Village de New Maryland portent sur le manque d'information communiquée à ses résidents et au manque de participation au processus. Vu que le Village est une municipalité dûment constituée avec un conseil élu, il relève entièrement de la compétence et du pouvoir du conseil de conclure des ententes avec la Ville ou tout autre organisme. Le ministère provincial des Gouvernements locaux ne joue aucun rôle.

Jusqu'à présent, le Village a refusé l'offre de la Ville, soit une contribution subordonnée à l'imposition foncière de 0,04 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation pour tous les services récréatifs. Il a plutôt entrepris de payer la moitié des frais de chaque participant. Cette approche limitera les dépenses financières du Village. Cependant, elle y parvient, mais non sans prix, car elle limite l'accès de ses résidents et amène les résidents du Village, surtout les jeunes, à engager quand même des frais élevés. Par exemple, pour l'année civile 2007, les utilisateurs des installations récréatives devront quand même payer la moitié de 680 \$ ou de 340 \$, la TVH, en sus par personne, par activité sur glace, ce qui créera sans aucun doute des difficultés importantes pour les familles ayant plusieurs enfants qui participent aux activités sportives. De plus, il n'y a aucune assurance que les frais d'utilisation des non-résidents n'augmenteront pas à l'avenir pour les utilisateurs des patinoires intérieures existantes ou pour les autres activités de la Ville comme la natation, le soccer ou le base-ball.

Pendant de nombreuses années, les résidents du Village ont bénéficié d'un accès illimité aux services récréatifs de la Ville moyennant des frais d'utilisation faibles, voire nuls. Cette situation a été très favorable pour le Village. Cependant, il est compréhensible que la Ville cherche maintenant à obtenir une contribution juste des utilisateurs des collectivités environnantes. Il pourrait être utile pour les résidents du Village de comparer les coûts annuels des centres de sports et loisirs qui s'appliquent à des collectivités de taille comparable qui offrent ce service elles-mêmes. Par exemple, la ville de St. Stephen, qui a une population de 4 667 habitants et une base d'évaluation foncière de 262 millions de dollars, contribue plus de 110 000 \$ par année à son centre de sports et loisirs « Border Arena ». Ce niveau de subvention annuel semble être la norme pour des municipalités de taille semblable au Nouveau-Brunswick. Ayant une population de 4 284 habitants et une assiette fiscale de 230 millions de dollars, New Maryland est de taille très comparable à St. Stephen. L'offre de la Ville, soit 0,04 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation pour tous ses services récréatifs, aurait coûté au Village environ 92 000 \$, d'après l'évaluation de 2006 du Village. On peut conclure que l'offre de la Ville aux résidents de New Maryland est juste.

Comme il a été indiqué, le choix de participer ou non aux services récréatifs de la Ville revient comme il se doit au conseil du Village. Afin d'éviter des difficultés excessives à ses résidents, en particulier les jeunes, et des dédoublements inutiles des installations récréatives, il est recommandé que le conseil du Village revoie sa décision, afin d'évaluer de façon juste l'offre de la Ville et de relancer le processus avec la Ville. Bon nombre des mesures recommandées pour le processus renouvelé des DSL pourraient s'appliquer à cet effort. Une approche régionale des services devrait avantager toutes les parties concernées.

En dernière analyse, si le conseil du Village ne désirait pas prendre une telle décision lui-même, il peut recourir aux dispositions concernant les plébiscites de la *Loi sur les municipalités*, qui permettent à un conseil de tenir des plébiscites sur les questions qui relèvent de ses pouvoirs. Si au moins 60 p. 100 des personnes votent en faveur de la question du plébiscite, le conseil est obligé par la *Loi* de mettre en oeuvre la décision.

6. OPTIONS EN MATIÈRE DE PRESTATION DES SERVICES RÉGIONAUX POUR L'AVENIR

6.1 CONTEXTE

La question de la participation régionale aux services municipaux ne se limite pas à la région de Fredericton. Elle a sans cesse été le sujet de débats au Nouveau-Brunswick depuis l'abolition des conseils de comté à la fin des années 1960.

La Commission royale sur la finance et la taxation municipale au Nouveau-Brunswick, communément appelée la Commission Byrne du nom de son président, Edward Byrne, s'est vue confier la tâche par la province d'étudier la santé et les moyens financiers des gouvernements locaux d'offrir les services municipaux prescrits par la loi. Nombre de comtés et de municipalités d'alors étaient en mauvaise posture financière et certains étaient sur le bord de la faillite.

La Commission a formulé des recommandations complètes qui ont eu des conséquences sur presque toutes les facettes de la vie des gouvernements locaux et du gouvernement provincial. Les effets de la mise en oeuvre du rapport de la Commission par le programme « Changes égales pour tous » se font toujours sentir, 40 ans plus tard, au Nouveau-Brunswick. Des services importants comme l'éducation et la santé ont été transférés à l'ordre de gouvernement provincial et ont cessé d'être soumis aux taux d'impôt foncier. Le gouvernement local a été entièrement transformé par l'abolition des conseils de comté, la création d'un grand nombre de nouveaux villages et la désignation de grands secteurs au Nouveau-Brunswick qui ne seraient pas constitués en municipalités. Tout comme les emprunts municipaux, les taux, l'évaluation et la perception de l'impôt foncier ont été centralisés au gouvernement provincial.

Les nouveaux secteurs non constitués en municipalités qui en ont résulté devaient être divisés en districts de services locaux et administrés par une commission provinciale centrale pour la prestation des services locaux nécessaires. Le gouvernement provincial a plutôt opté pour l'administration des DSL par l'entremise du Ministre et du ministère des Gouvernements locaux. Les DSL originaux étaient plus ou moins divisés le long des lignes des paroisses civiles des vieux comtés, mais bien plus seraient éventuellement créés pour tenir compte de la demande locale en services et des communautés d'intérêt. Aujourd'hui, il existe 268 DSL, en plus de 102 municipalités et de 2 communautés rurales.

Une nouvelle unité municipale, appelée communauté rurale, découle de la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural des années 1990 qui a cherché à attribuer une partie de la responsabilité de l'aménagement rural aux DSL. La notion révisée actuelle de communauté rurale résulte de récentes modifications législatives qui

permettront de transformer les DSL en organismes de gouvernement local constitués en corporation disposant de pouvoirs limités définis par le ministre des Gouvernements locaux. Foncièrement, cette notion se rapproche quelque peu de la recommandation de la Commission Byrne de créer des villages disposant de pouvoirs limités à partir des districts de services locaux d'alors. Les communautés rurales sont actuellement créées sur l'initiative des résidents des DSL.

Les mesures législatives ayant trait au programme « Chances égales pour tous » ont servi au départ les secteurs non constitués en municipalités de la province. Cependant, là où les résidents des DSL auparavant correspondaient, de façon générale, aux professions de l'agriculture, de la pêche et de l'exploitation forestière des régions rurales du Nouveau-Brunswick, une meilleure mobilité a permis à ceux qui travaillent et qui participent au mode de vie urbain de vivre dans ces secteurs non constitués en municipalités. Vu que les services majeurs sont offerts par le gouvernement provincial et que les résidents ruraux bénéficient pratiquement d'un accès sans entraves aux services municipaux, les résidents des régions en périphérie ont été raisonnablement satisfaits du statut non constitué en municipalité de leurs régions et généralement de taux d'impôt foncier plus bas. Lorsque la prestation de services régionaux a été désirée ou requise, des arrangements spéciaux ont été adoptés pour régler le problème. Ils sont allés d'arrangements volontaires comme le centre de sports et loisirs et la piscine régionaux dans les régions de Bathurst et de Woodstock, à une solution légiférée pour les services récréatifs et culturels de la région de Saint John. Pour d'autres services, comme la collecte et l'élimination de déchets solides et les services d'ambulance, une solution provinciale légiférée a été imposée.

6.2 STRUCTURES DE PRESTATION DES SERVICES RÉGIONAUX

Il y a deux méthodes classiques d'obtenir une méthode améliorée de prestation des services régionaux : un système de gouvernement local à deux niveaux ou à un niveau. La notion de gouvernement à deux niveaux ou « métropolitain » a historiquement été la première mesure privilégiée. Entre autres exemples de gouvernements métropolitains originaux, mentionnons Toronto, Ottawa et Montréal; cependant, les provinces respectives ont ensuite aboli ces modèles à deux niveaux et ont légiféré une fusion des unités en un modèle à un niveau. Le modèle à deux niveaux est toujours utilisé, cependant, surtout dans les grands centres urbains. Le recours au modèle à deux niveaux offre l'avantage de pouvoir conserver les unités municipales existantes, tandis qu'il est possible de surimposer l'unité régionale à deux niveaux. Le modèle à deux niveaux a le désavantage de produire un dédoublement administratif et il est généralement moins réceptif ou responsable à l'égard de l'électorat.

L'Écosse offre un autre exemple. En 1995, un système de longue date d'administration municipale à deux niveaux a été aboli en faveur d'unités municipales à un niveau. Ayant une aire semblable à celle du Nouveau-Brunswick et une population de 5 millions d'habitants, l'Écosse a maintenant seulement 32 unités municipales qui couvrent tout son territoire. Il n'y a plus de petites unités comme les DSL au Nouveau-Brunswick. Un autre

exemple est la Nouvelle-Zélande qui a une population de 4 millions d'habitants et une aire quatre fois plus grande que celle du Nouveau-Brunswick et seulement 74 unités municipales. La Nouvelle-Zélande a bien un système de districts à deux niveaux qui se limite, cependant, à la prestation de services provinciaux comme la défense civile, la qualité de l'eau et de l'air, et la lutte contre les inondations. Un autre exemple plus près de chez nous est la Nouvelle-Écosse qui a une population de 938 000 habitants et un nombre total de 55 unités municipales à un niveau.

Le Nouveau-Brunswick, qui compte une population relativement limitée de 750 000 habitants a, comparativement à bien d'autres administrations, un très grand nombre d'administrations municipales : 102 municipalités, 2 communautés rurales et 268 districts de services locaux, ou près de 400 unités. De plus, il n'y a aucune structure à deux niveaux officielle pour voir à la prestation des services régionaux. Depuis le programme « Chances égales pour tous », la province a tenu compte de la nécessité d'avoir une approche plus régionale de la prestation des services municipaux par la voie des arrangements spéciaux susmentionnés et d'un grand nombre de fusions. Ces questions précises liées à la prestation régionale ont été réglées par un nombre élevé de fusions dans la région de Bathurst dans les années 1960; dans les régions de St. Stephen, Moncton et de Fredericton dans les années 1970; dans les régions de Miramichi, Edmundston, Rothesay, Quispamsis, Grand Bay-Westfield, Belledune, Memramcook, et Grand Manan dans les années 1990.

6.3 OPTIONS POUR LE NOUVEAU-BRUNSWICK

Les mesures recommandées relativement à un processus renouvelé contenues dans le présent rapport pourraient offrir une solution à la prestation de services récréatifs particulière à la région de Fredericton. Cependant, elles sont lourdes au mieux et quand même chargées de difficultés. Le Nouveau-Brunswick mérite d'avoir un système efficace, responsable et réceptif de gouvernement local pour la prise de décision régionale et la prestation de services de qualité élevée.

Il n'y a aucun doute que les services récréatifs peuvent bénéficier d'une structure officielle de prestation régionale. Il y a également les autres services, comme la planification de l'utilisation des terrains, l'approvisionnement en eau, l'évacuation des eaux usées et les services d'incendie qui pourraient bénéficier d'un système régional officiel, ce qui réglerait de nombreuses questions de longue date comme le développement urbain en tache d'huile. L'initiative provinciale actuelle visant à créer des communautés rurales établirait des organismes qui ont le pouvoir de fournir des services pour cette collectivité ou de négocier la prestation régionale de services avec les grands centres urbains. Le désavantage de cette approche est que, même si elle réduit potentiellement le nombre de DSL, elle entraînera encore plus d'unités constituées en municipalités dans une province qui, on pourrait soutenir, en a déjà trop. Cela aurait pour effet de contribuer à une plus grande fragmentation de la prestation des services au lieu d'une transition en vue de l'établissement d'unités de prestation régionales plus efficaces. Un autre désavantage de l'approche actuelle, c'est que ces unités sont créées volontairement, ce

qui pourrait prendre de nombreuses années avant de couvrir avec efficacité les secteurs non constitués en municipalités du Nouveau-Brunswick.

Il est recommandé que la province revoie son système de gouvernement local dans le but d'adopter des réformes qui prévoient une forme de gouvernement local plus responsable et efficace qui couvre tout le Nouveau-Brunswick et permet d'offrir les services régionaux avec efficacité. Il existe de nombreux modèles dans le monde occidental, et ils ont tous leurs avantages et leurs désavantages, y compris les systèmes à un niveau et à deux niveaux. Il ne faut aucun doute qu'il s'agira d'un exercice majeur, mais ses résultats pourraient doter la province d'un système plus efficace de gouvernement local et contribuer grandement à son développement à long terme.