



CENTRE
D'EXPERTISE EN
**GOUVERNANCE
LOCALE**

L'AVENIR DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK : **LE TEMPS D'AGIR**

Rapport sur la fiscalité municipale
au Nouveau-Brunswick

GÉRARD BELLIVEAU

Directeur général
Commission de services
régionaux du Sud-Est

PIERRE-MARCEL DESJARDINS

Professeur d'économie et directeur
de l'École des hautes études publiques
Université de Moncton

ANDRÉ LECLERC

Consultant et professeur
émérite d'économie
Université de Moncton

Septembre 2020

Table des matières

SOMMAIRE	4
INTRODUCTION	11
CONTEXTE ACTUEL DE LA GOUVERNANCE LOCALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK	15
1.1 Classification des entités municipales du Nouveau-Brunswick	15
1.2 Évolution de la démographie et de l'assiette fiscale	18
1.3 La structure des recettes et des dépenses des entités municipales	20
1.3.1 Les sources de revenus	21
1.3.2 La répartition des dépenses	25
1.4 Commissions de services régionaux	30
1.4.1 Le mandat du comité d'étude sur la gouvernance locale	30
1.4.2 Recommandations du rapport Finn	31
1.4.3 Plan d'action pour un nouveau système de gouvernance locale – Décembre 2011	32
1.4.4 Création des Commissions de services régionaux: Collaboration, communication et planification entre les communautés	33
1.4.5 Modifications apportées depuis la mise en œuvre des CSR	34
1.4.6 Leçons à retenir de cette initiative	35
1.4.7 Impact sur la répartition du fardeau fiscal	36
1.5 Évolution des responsabilités municipales au Nouveau-Brunswick	39
1.5.1 La Loi sur la gouvernance locale - 2017	41
1.5.2 Défis	42
1.6 Conclusion de la première section	43
INIQUITÉ FISCALE ET NOUVELLES SOURCES DE REVENUS POUR LES MUNICIPALITÉS	45
2.1 Les sources du déséquilibre fiscal entre les entités municipales et les districts de services locaux	45
2.2 Améliorer la situation financière des municipalités	48
2.2.1 Nouvelles sources de recettes fiscales	48
2.2.2 Gestion plus efficiente des dépenses	51
PLAN D'ACTION	55
CONCLUSION	58
ANNEXE 1	60
Classement des entités municipales du Nouveau-Brunswick selon le critère du nombre d'habitants	61
1.1 Tableau détaillé	61
1.2 Tableau synthèse	63
ANNEXE 2	64
Résultats regroupements municipaux 2005-2017	65
BIBLIOGRAPHIE	68



SOMMAIRE

Contexte actuel de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

Que doit-on retenir de la situation actuelle des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick ?

- Classification actuelle des municipalités **désuète**.
- **Tendances démographiques** ont un impact majeur sur certaines municipalités : provoqueront l'apparition d'un surplus d'actifs et limitera leur capacité à demeurer durable à long terme. La réflexion sur les nouvelles sources de revenus devrait s'accompagner d'une réflexion sur les modèles de gouvernance locale.
- **Mise en place du réseau des CSR a eu plusieurs effets positifs** : création d'un lieu de discussion et de concertation des intervenants en gouvernance locale dans les différentes régions, contribution des citoyens des DSL au financement de certains services, partage des coûts dans l'administration des services régionaux, amélioration des compétences du personnel, etc.
- **Certaines faiblesses demeurent dans ces commissions régionales** : la nomination des représentants des DSL implique un important déficit démocratique pour les citoyens, la complexité des processus budgétaires, etc.
- **Obligation pour les gouvernements locaux à adopter un budget équilibré rend difficile l'identification des défis financiers auxquels ils sont confrontés**. En effet, dans ce contexte, les compromis financiers se font dans le processus budgétaire et ne peuvent être captés par les rapports financiers.
- Du côté des revenus : **les entités municipales disposent d'une certaine marge de manœuvre** pour recueillir les sommes nécessaires au financement des services via le taux de taxation, **MAIS** : la capacité de payer des citoyens et la comparaison, par les citoyens, des taux avec les municipalités voisines et les DSL limitent cette marge de manœuvre.
- Présence de moyens très différents selon la taille des gouvernements locaux : **écarts de capacité entre les différentes catégories de municipalités**.
- Du côté des dépenses : fortes variations selon la taille des municipalités, implique des **services municipaux disponibles en quantité et en qualité variables**.
- **Contraintes financières fortes dans le monde municipal** au Nouveau-Brunswick : efforts financiers pour les services faisant l'objet de normes provinciales varient beaucoup selon le type de municipalités et dépenses insuffisantes de plusieurs municipalités dans des services essentiels pour lesquels aucune norme n'est appliquée (e.g. les mesures d'urgence, adaptation aux changements climatiques, gestion des déchets solides).
- Les **nouveaux défis** auxquels sont confrontés les municipalités créeront des pressions financières additionnelles : pourront difficilement répondre à ces nouveaux besoins sans l'accès à de nouvelles ressources financières et le partage de responsabilités avec les communautés avoisinantes, en autant qu'une communauté ayant cette capacité financière se trouve parmi ces communautés avoisinantes.

2 Iniquité fiscale et nouvelles sources de revenus pour les municipalités

- Importante iniquité fiscale entre les DSL et les entités municipales au Nouveau-Brunswick.
- Municipalités opèrent dans un cadre fiscal qui ne leur permettent pas de bien répondre aux attentes des citoyens et de se préparer aux nouveaux défis que leur réserve la transformation de l'environnement socioéconomique et climatique.

A. LES SOURCES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL ENTRE LES ENTITÉS MUNICIPALES ET LES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX

- **Responsabilités** varient d'un type de gouvernement local à l'autre (communautés rurales...).
- Le **taux provincial spécial pour les routes** (le taux de 0,4115 par 100 \$ d'évaluation) ne s'applique pas aux propriétés non résidentielles (propriétés commerciales et industrielles) et aux propriétés résidentielles non occupées (chalets et appartements) situées dans les DSL.
- **Règles fiscales** sur les bâtiments non résidentiels conduisent à une forme de concurrence déloyale suivant que l'entreprise soit dans la municipalité ou le DSL.
- En 2019 le **taux moyen de taxation** était de 1,52 \$ par 100 \$ d'évaluation dans les municipalités et les communautés rurales et de 0,97 \$ par 100 \$ d'évaluation dans les DSL. Si on ajoute à ce taux l'équivalent en taux d'imposition des coûts absorbés par la province pour l'administration générale (0,205 \$ par 100 \$ d'évaluation) et des coûts absorbés par la province pour l'entretien et la réfection des routes (moyenne de 0,4115 \$ par 100 \$ d'évaluation), on obtient un taux corrigé pour les DSL de 1,591 \$ par 100 \$ d'évaluation, taux moyen qui dépasse celui des gouvernements locaux.

B. AMÉLIORER LA SITUATION FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS

Cherche à développer des **organisations autonomes et durables**, capables de faire face à leurs responsabilités et aux défis de demain à même leurs propres moyens financiers: arrivée de nouvelles sources de revenus et une gestion plus efficiente des dépenses.

Nouvelles sources de recettes fiscales possibles

Transfert d'impôt foncier, partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, partage de l'assiette fiscale liée à la partie provinciale de la TVH, partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt sur les profits des entreprises, partage des revenus de la taxe sur l'essence, taxe sur le divertissement, taxe d'hébergement, taxe foncière extraordinaire.

Gestion plus efficiente des dépenses

- Bénéfices générés par le regroupement de gouvernements locaux:
 - Économies d'échelle au niveau local
 - Possibilité de réduire le coût par ménage des services municipaux
- Financement des services partagés à l'échelle des sous-régions: problématique liée au **partage du coût de construction et d'opération** des infrastructures municipales entre l'ensemble des utilisateurs demeure un **enjeu dans la province**, aussi bien pour des infrastructures déjà construites qu'à venir.

3 | Plan d'action

Conclusion identique au commissaire Finn : **le modèle de gouvernance actuel et le contexte fiscal ne sont pas durables.**

- Un trop **grand nombre de gouvernements locaux n'ont pas l'autonomie financière nécessaire** pour répondre aux besoins actuels et futurs de leurs citoyens.
- **Le contexte fiscal des DSL crée des iniquités entre les citoyens et entre les entreprises**, conduit à des décisions qui nuisent à la réalisation des plans d'aménagement des communautés et des régions, et mine la situation financière du gouvernement provincial à un moment où aucune marge de manœuvre financière n'existe.

Conditions à rencontrer pour qu'une réforme de la gouvernance locale puisse se réaliser :

- Les changements à mettre en œuvre doivent permettre au gouvernement provincial de modifier le **partage des responsabilités** entre les deux ordres de gouvernement dans un contexte de neutralité budgétaire;
- Les **propositions doivent être endossées par les communautés locales**. Aucun programme de regroupements imposés par le gouvernement provincial ne sera accepté;
- La province doit cependant créer un **environnement favorable au changement** en annonçant son engagement à réaliser la pleine municipalisation dans un horizon donné et sa volonté de faire payer par les citoyens des DSL les coûts réels de l'administration générale des services locaux dans ces zones, de la réfection et de l'entretien des routes;
- Des **mesures financières doivent être mises en place** pour favoriser des regroupements plus autonomes et viables de municipalités / communautés.

Le plan s'appuie sur la réalisation des cinq grands objectifs de l'AFMNB :

- Atteindre la pleine municipalisation d'ici décembre 2025 (prise en charge, lutte au déficit démocratique);
- Accroître l'autonomie financière des gouvernements locaux (diminution de la dépendance aux transferts provinciaux);
- Renforcer la capacité des gouvernements locaux (gouvernements locaux s'appuyant sur une communauté d'intérêts forte et dynamique);
- Mettre en place un réseau durable de gouvernements locaux (capacité financière leur permettant de rencontrer leurs obligations dans un monde en changement);
- Préserver les principes de Chances égales pour tous (assurer l'équité dans le changement).

Orientation peut fonctionner si : i- elle est acceptée par les autres associations de municipalités et ii- elle fait l'objet d'une entente-cadre avec le gouvernement provincial.

A. ÉLÉMENTS DE L'ENTENTE AVEC LE GNB

- Approche intégrant tous les intervenants dans le dossier : associations de municipalités, CSR, ministère.
- Date limite pour atteindre la pleine municipalisation.
- Identification de critères d'autonomie financière pour les gouvernements locaux et de mesures incitatives pour favoriser les regroupements nécessaires.
- Évaluation de coût de transfert de la responsabilité aux gouvernements locaux des routes locales et régionales et de l'espace fiscal nécessaire à leur financement.
- En l'absence de décisions respectant cet objectif, ajustement des taux de taxation dans les DSL pour couvrir l'ensemble des frais liés à la gouvernance et aux routes.
- Évaluation du coût global de la gouvernance et des routes dans les DSL, les communautés rurales et la municipalité régionale.
- Budget pour soutenir les associations dans leur travail auprès des communautés.
- Répartition des responsabilités entre les trois associations : cités, municipalités et DSL à majorité anglophone, et municipalités et DSL à majorité francophone.
- Organisation d'un processus de décision sur les modèles de pleine municipalisation. Ce processus impliquera la consultation et ultimement, un vote sur les modèles proposés.

B. OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PLEINE MUNICIPALISATION

- Laisser aux communautés locales la décision finale sur le modèle de gouvernance à retenir.
- Pour assurer un débat informé, plusieurs options doivent être analysées et présentées.
- Le plan d'action doit viser trois grands objectifs :

1 | La pleine municipalisation des régions non incorporées

Le gouvernement provincial doit créer un environnement fiscal et financier équitable et réaliste, dans le respect de « Chances égales » afin de favoriser la municipalisation des DSL. Les citoyens et les citoyennes bénéficieraient d'une période maximale de 18 mois pour évaluer les scénarios possibles et de se prononcer en faveur d'une des options. En l'absence de décision à l'issue de cette période de transition, l'option B serait automatiquement appliquée.

Option A • Regroupement des citoyens et des citoyennes des DSL avec une municipalité voisine

Il appartiendrait au DSL et à la municipalité de convenir des conditions de regroupement et de fonctionnement au sein de la municipalité.

Option B • Maintien de la non-incorporation et de la gestion du DSL par le gouvernement provincial

Ajustement du taux de taxation pour couvrir l'ensemble des frais liés à la gouvernance, dont les frais d'administration générale. Les citoyens et les citoyennes des DSL pourraient réévaluer leur mode de gouvernance ultérieurement.

Option C • Regroupement de tous les DSL d'une CSR en une municipalité¹ (en adaptant le modèle de la Colombie-Britannique et élection des représentants des DSL à la CSR).

¹ Il est à noter que l'AFMNB ne privilégie pas cette option pour plusieurs raisons. Premièrement, il ne s'agit pas d'une approche permettant un renforcement de la gouvernance locale, mais plutôt d'un moyen pour offrir une forme de gouvernance locale minimale à des régions fortement rurales et avec une très faible densité de population. Ce modèle ne constitue pas non plus une municipalité au sens de proximité et ne respecte pas le principe des communautés d'intérêts.

2 | Augmentation de l'autonomie financière des municipalités et optimisation du partage de services

Toute réforme de la gouvernance locale au N.-B. doit cibler un renforcement de l'autonomie financière, particulièrement au niveau des plus petites municipalités, et la réalisation d'efficacités, à la fois au niveau des coûts, du respect de normes croissantes et du niveau requis de services à offrir.

Au-delà des mesures d'efficacité au niveau de chaque municipalité, ces objectifs peuvent être atteints à deux niveaux : au niveau des communautés d'intérêts ou sous-régional, et au niveau des CSR. Le rapport Finn a identifié à partir d'indicateurs très objectifs et rigoureux, 53 communautés d'intérêts dans la province. Les situations évoluent continuellement et des ajustements peuvent être nécessaires ou souhaités. Mais cette identification des communautés d'intérêts demeure pertinente et constitue un excellent point de départ.

Quelle que soit l'option retenue pour le renforcement des municipalités, la mise en place par le gouvernement provincial de mesures fiscales/financières, et le transfert des responsabilités associées, seront nécessaires.

Option D • Regroupement des municipalités et DSL formant une communauté d'intérêts

Cette option découle directement du rapport Finn. Dans un environnement fiscal et financier favorable, cette approche est possible sur une base volontaire dans certains cas.

Option E • Création de Conseils intermunicipaux basés sur les communautés d'intérêts

Les entités municipales demeureraient, mais des conseils intermunicipaux basés sur les communautés d'intérêts auraient le mandat de conclure des ententes formelles de partage de coûts et de services communs (par exemple la culture et les services récréatifs, les services d'incendie, services d'urgence, développement économique et touristique, travaux publics...). Les maires des entités municipales (incluant les DSL regroupés) formeraient le Conseil intermunicipal de la communauté d'intérêts et collaboreraient à la gestion des services communs et à l'identification de nouvelles possibilités. Cette approche aurait également des effets bénéfiques au niveau des CSR, en réduisant le nombre de personnes y siégeant et facilitant la recherche de possibilités et d'économies à l'échelle régionale, en uniformisant le statut de ses membres et en facilitant la prise de décisions.

3 | Revoir le partage de l'assiette fiscale avec la province et le programme de péréquation

La mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces cinq options aura un impact sur la situation financière des gouvernements locaux. Pour mesurer cet impact, il faudra évaluer leurs implications financières. Une fois cette nouvelle réalité budgétaire établie, il faudra : i- identifier les gagnants et les perdants, ii- voir comment des changements dans le partage de l'assiette fiscale entre la province et les gouvernements locaux peuvent assurer la stabilité fiscale de ces derniers, et iii- revoir le programme de péréquation pour s'assurer que les municipalités de taille semblable, partout dans la province, maintiennent un effort fiscal comparable.

Enfin, étant donné qu'un des objectifs de l'AFMNB est la création de municipalités durables, il faudra établir des critères de durabilité, en fonction du nouveau cadre fiscal et financier. Une fois ces critères fixés, on devra évaluer les différents projets de municipalités prévus dans les différentes options pour vérifier s'ils respectent ces critères.

The background is a solid teal color. In the top right corner, there is a large, light teal abstract shape. In the bottom left corner, there is another large, light teal abstract shape. Faintly visible in the background is a landscape illustration featuring a body of water, trees, and a church steeple.

RAPPORT SUR LA FISCALITÉ MUNICIPALE AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Introduction

À l'aube du 50^e anniversaire de l'adoption de la Loi sur les municipalités, composante du Programme Chances égales pour tous du gouvernement Robichaud, l'AFMNB désire se pencher sur la pertinence des instruments législatifs et fiscaux affectant la viabilité des municipalités.

Nos communautés ont subi des mutations significatives sur tous les plans au cours de cette période. Plus d'une vingtaine d'études au Nouveau-Brunswick ont étalé les nombreuses déficiences liées au fonctionnement municipal. Malgré l'arrivée de nouvelles lois traitant de la gouvernance locale (2017) et de l'urbanisme (2017), des résultats concrets en matière de fiscalité et en aménagement du territoire se font encore attendre.

L'obligation d'afficher une analyse sérieuse des actifs municipaux pour accéder aux subventions fédérales et provinciales (taxe sur l'essence, etc.), révéla que les municipalités devaient se préparer à affronter des défis de taille en matière d'infrastructures et de services communautaires². Certains de ces défis sont bien identifiés tandis que d'autres vont graduellement faire leur apparition auprès des conseils municipaux et des équipes de gestion :

- activités liées aux changements climatiques;
- âge des infrastructures en place;
- obsession des élus municipaux vis-à-vis un taux de taxation compétitif à ceux des voisins non incorporés;
- absence de documentation des meilleures pratiques en matière de gestion municipale;
- manque de disponibilité de ressources humaines formées pour le monde municipal;
- régime fiscal prévisible, stable et durable;
- faible densité dans l'aménagement du territoire;
- accès aux services publics.

Le dernier exercice d'envergure traitant du monde municipal au Nouveau-Brunswick fut le Rapport Finn (2008). Ce dernier procéda à l'analyse de l'ensemble des études municipales ayant été effectuées au Nouveau-Brunswick ainsi que les études récentes au sein des autres juridictions canadiennes et internationales.

Les recommandations formulées par le commissaire Finn se voulaient une restructuration holistique de l'envergure des actions entamées par les gouvernements Robichaud et Hatfield au cours des années 1960 et 1970.

Les recommandations visaient également l'élimination du déficit démocratique entre les municipalités et les districts de services locaux (DSL) et la mise en place d'un régime fiscal viable et durable. Le gouvernement Graham a justifié son rejet du rapport en indiquant son désaccord avec le concept de pleine municipalisation et les coûts attenants à ces réformes fiscales.

Il faut noter que plusieurs facteurs de taille ont fait obstacle à toute discussion entourant les propositions du rapport dont :

- inquiétudes exprimées par de nombreux députés du gouvernement, représentants les régions rurales, une élection provinciale étant à l'horizon;
- opposition manifestée par certains leaders des districts de services locaux (DSL) quant aux impacts fiscaux;
- opposition de nombreux maires de municipalités de petite taille quant à l'impact des regroupements.

Le refus annoncé dès la parution du rapport a annulé toute possibilité pour les élus, les fonctionnaires ou le public d'entamer des discussions entourant la pertinence du rapport et d'en évaluer les mérites.

L'arrivée d'un nouveau gouvernement en 2010 fut accompagnée d'un regain de vie dans le monde municipal. Des processus de modernisation de la Loi sur les municipalités et de la Loi sur l'urbanisme ainsi que la mise en place des Commissions de services régionaux ont fait l'objet de mesures législatives.

2 Cette condition se trouve dans l'Entente administrative sur le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral signée par le Canada et le Nouveau-Brunswick. Dans l'annexe F de cette entente, il est prévu que « Le Nouveau-Brunswick veillera à ce que les bénéficiaires finaux se trouvant dans un secteur constitué en municipalité : procèdent à une planification de la gestion des biens ... ». Cette planification devra être complétée en décembre 2027. (Canada, Infrastructure, 2014).

Le processus de conception des Commissions de services régionaux débuta au printemps 2012 et se concrétisa le 1^{er} janvier 2013. La plupart des recommandations du commissaire Finn traitant des organismes de gestion de services régionaux furent mises en œuvre en omettant la pleine municipalisation du territoire.

Depuis, quelques modifications ont été effectuées aux formules de subventions, au régime de distribution des coûts des services de police, etc. Mais en aucun cas, pourrait-on les considérer comme des réformes ou modifications significatives du régime fiscal existant.

Entre-temps, la société continue d'évoluer et de s'adapter aux changements technologiques, climatiques, socioéconomiques et démographiques. Par contre, nos communautés existent en parallèle, munies de structures décisionnelles et fiscales d'une autre époque. C'est ainsi que se dessine le besoin de se pencher sur le potentiel arrimage des deux réalités.

Ce rapport vise trois objectifs. Il veut d'abord faire le point sur la situation actuelle des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. Il veut ensuite évaluer les nouvelles sources de financement qui s'offrent à ces gouvernements. Enfin, un plan d'action est proposé.

Le rapport est structuré selon cette logique. La prochaine section présente donc le portrait de la réalité actuelle des gouvernements locaux néo-brunswickois.





The background is a solid teal color. In the top right corner, there is a large, light teal geometric shape resembling a stylized arrow or a corner. In the bottom left corner, there is a smaller, light teal geometric shape. A faded, low-angle photograph of a street scene is visible in the lower half of the page, showing a road, a sidewalk, and some greenery. The text "SECTION 1" is written in white, bold, uppercase letters, preceded by a vertical line.

SECTION 1

Contexte actuel de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick

La première section de ce rapport est construite en cinq parties. La première, de nature plus méthodologique, revient sur la classification des entités municipales (municipalités, municipalité régionale et communautés rurales). Les catégories proposées seront utilisées dans les autres chapitres pour analyser la situation des gouvernements locaux de la province.

La deuxième partie étudie brièvement l'évolution de la population et de l'assiette fiscale des entités municipales. La suivante analyse les sources de revenus des gouvernements locaux ainsi que la répartition des dépenses entre les différentes responsabilités. La quatrième partie s'intéresse à la principale innovation du secteur municipal depuis la publication du rapport Finn, i.e. la création des Commissions de services régionaux (CSR). La dernière s'intéresse à l'évolution des responsabilités des gouvernements locaux.

1.1 CLASSIFICATION DES ENTITÉS MUNICIPALES DU NOUVEAU-BRUNSWICK

La classification actuelle des municipalités du Nouveau-Brunswick date de plusieurs années. Cette classification tient compte de trois facteurs : la taille de la municipalité, la gamme de services offerts et la relation avec les entités voisines. Elle divise les municipalités en huit catégories :

- A : les 3 grandes cités (Gamme et niveau complet de services);
- B : les villes de grande taille (Vaste gamme de services, mais moins complète que celle des grandes cités);
- C : les villes de taille moyenne (Ne sont pas situées à proximité des centres urbains et demande de services relativement élevée);
- D : 3 grandes municipalités résidentielles (À proximité des municipalités métropolitaines et en lien étroit avec celles-ci);
- E : 36 petits centres de services régionaux (Bonne gamme de services offerts au-delà de la municipalité, services municipaux et autres);
- F : 43 petites municipalités à niveau limité de services (Services limités offerts dans la municipalité seulement et souvent fournis à contrat).

Deux catégories spéciales s'ajoutent à cette liste : les communautés rurales (étant donné leurs responsabilités limitées) et la municipalité régionale de Tracadie (catégorie ajoutée dans la Loi sur les municipalités pour permettre le projet de fusion de cette entité municipale).

Les changements démographiques et le développement de certaines municipalités survenus depuis l'adoption de cette typologie sont tels que les classes actuelles sont désuètes. Il est donc important de revoir cette classification. Par exemple, à la suite du déclin démographique observé à Dalhousie, il n'est pas clair que cette municipalité est toujours dans la bonne catégorie. Rien ne justifie non plus le maintien d'une catégorie spécifique pour trois villes de la banlieue de Saint-Jean et Moncton si on n'ajoute pas à cette catégorie les villes de Dieppe et Oromocto qui entretiennent les mêmes relations avec la ville de Moncton et la ville de Fredericton.

Dans le rapport Finn, cette question était abordée en lien avec la mise en place de la péréquation. Il était recommandé « d'établir trois groupes de municipalités en fonction de la population (moins de 10 000, de 10 001 à 40 000, plus de 40 000) » (p. 146). Cette recommandation avait un sens dans un contexte de municipalisation de l'ensemble du territoire et de réorganisation des municipalités en 53 unités. Étant donné que cette réforme n'a pas eu lieu, il faut plutôt revoir la classification des entités municipales dans le contexte actuel.

L'utilisation de la population comme unique critère de classification est une pratique commune au Canada. Par exemple, le Québec divise ses municipalités en cinq catégories selon le nombre d'habitants (Québec, MAMOT, 2018). D'autres gouvernements mettent plutôt l'accent sur le niveau de services offerts. C'est le cas de l'Ontario.

Selon nous, le modèle de classification devrait diviser les municipalités en cinq catégories et les communautés rurales devraient se trouver dans une catégorie spécifique étant donné leurs responsabilités particulières. Même si Tracadie est la seule municipalité régionale de la province, nous avons décidé de l'intégrer aux municipalités puisqu'elle représente une entité de grande taille possédant une capacité fiscale très différente de celle des communautés rurales.

Étant donné que les trois grandes cités forment vraiment une catégorie à part dans le contexte du Nouveau-Brunswick, une catégorie spécifique leur a été réservée. Notre objectif est donc de séparer les entités municipales en utilisant les 6 classes suivantes³:

- A: les trois grandes cités;
- B: les grandes villes;
- C: les petites villes;
- D: les grands villages;
- E: les petits villages;
- F: les communautés rurales.

Selon nous, pour développer une classification des municipalités, il est important d'adopter une approche comparative en testant plusieurs critères de classification. Ces critères doivent être faciles à comprendre et limités en nombre. Ils doivent d'abord contenir les éléments qui affectent les dépenses des municipalités. De ce côté deux éléments se distinguent: la population et le nombre de kilomètres de routes que les municipalités ont à desservir. Ils doivent ensuite inclure la dimension des revenus des municipalités. Étant donné le contexte fiscal des municipalités de la province, un élément ressort: l'assiette fiscale associée à la taxe foncière.

Trois clés ont donc été utilisées pour construire une nouvelle classification: le nombre d'habitants, l'assiette fiscale et le kilométrage de routes municipales.

À l'aide de ces trois clés, quatre classements différents des municipalités ont été développés. Ces quatre classements utilisaient les approches suivantes:

1. **Population en 2016**

(grandes villes - de 10 001 à 30 000 habitants, petites villes - de 4 001 à 10 000 habitants, grands villages - de 1001 à 4000 à habitants, petits villages - 1000 habitants et moins);

2. **Assiette fiscale en 2019**

(grandes villes - de 1 001 M\$ à 4 000 M\$, petites villes - de 301 M\$ à 1 000 M\$, grands villages - de 76 M\$ à 300 M\$, petits villages - 75 M\$ et moins);

3. **Approche 2 critères**

(population et assiette fiscale):
% pondéré de la population et de l'assiette fiscale (pondération égale de 50 %)
(grandes villes - de 3,01% à 10,00 %, petites villes - de 1,01% à 3,00 %, grands villages - de 0,31% à 1,00 %, petits villages - 0,30 % et moins);

4. **Approche 3 critères**

(population, assiette fiscale et kilomètre):
% pondéré de la population, de l'assiette fiscale et des kilomètres de routes municipales (pondération égale de 33 %). Étant donné l'entente spéciale sur le financement des routes, l'ajout de ce critère pose cependant un défi pour la municipalité régionale de Tracadie. Ainsi pour cette dernière, le score est établi en utilisant seulement deux critères: la population et l'assiette fiscale (Les mêmes valeurs critiques des pourcentages que pour la méthode 3).

³ Dans le cas des villes et des villages, l'utilisation des noms « villes » et « villages » n'a rien à voir avec le statut légal de l'entité municipale.

Le tableau suivant présente une comparaison des résultats obtenus en appliquant ces quatre méthodes de classement. Les quatre méthodes procurent des résultats relativement stables, ce qui est rassurant. Par exemple, le nombre de grandes villes varie entre huit et neuf selon la méthode et le nombre de petites villes entre 16 et 18.

Selon nous, il est préférable d'utiliser une approche multicritère puisqu'elle permet de mieux saisir les multiples facettes de la réalité d'une municipalité. C'est pourquoi nous recommandons l'utilisation du classement obtenu par la 4^e méthode, i.e. celle qui exploite le plus d'informations sur la situation des municipalités.

Le tableau 1 de l'annexe 1 présente la classification détaillée des municipalités que nous allons utiliser pour la suite des travaux sur la réforme de la fiscalité municipale au Nouveau-Brunswick et la révision du système de péréquation. De son côté, le tableau 2 fournit les données synthèses sur les critères de classement et le nombre de municipalités par classe.

Tableau 1. Nombre de municipalités par classe selon la méthode

CATÉGORIE	NOMBRE			
	MÉTHODE 1	MÉTHODE 2	MÉTHODE 3	MÉTHODE 4
Grandes cités	3	3	3	3
Grandes villes	8	9	9	9
Petites villes	16	16	16	18
Grands villages	39	36	34	39
Petits villages	38	40	42	35
Total	104	104	104	104



1.2 ÉVOLUTION DE LA DÉMOGRAPHIE ET DE L'ASSIETTE FISCALE

Avant d'analyser l'évolution des revenus et des dépenses des gouvernements locaux, il faut regarder à la tendance de deux importantes variables: la démographie et l'assiette fiscale. Elles déterminent en bonne partie la capacité fiscale d'une communauté et ses responsabilités financières.

Le tableau 2 présente la croissance démographique par catégorie d'entités municipales de 2011 à 2016, selon la classification développée dans la section précédente⁴.

Dans l'ensemble de la province, la croissance démographique a été presque nulle durant cette période, se limitant à 0,2 %. Seules les grandes cités et les grandes villes ont mieux fait que la moyenne en enregistrant respectivement une croissance de 1,4 et 2 %.

Ce sont les petits villages qui ont connu la plus forte décroissance démographique avec une baisse de 4,4 %. Les petites villes et les grands villages ont quant à eux vu leur population diminuer de 2,4 % de 2011 à 2016. Du côté des communautés rurales, la population a diminué de 1,4 %.

Tableau 2. Croissance de la population selon la catégorie, 2011-2016

CATÉGORIE	POPULATION		VARIATION (%)
	2011	2016	
Grandes cités	195 361	198 100	1,4
Grandes villes	143 458	146 306	2,0
Petites villes	71 146	69 413	-2,4
Grands villages	56 777	55 393	-2,4
Petits villages	23 926	22 884	-4,4
Communautés rurales	24 802	24 459	-1,4
Total	515 470	516 555	0,2

Sources : Nouveau-Brunswick, Environnement et Gouvernements locaux, Rapport annuel des statistiques municipales du Nouveau-Brunswick et Statistique Canada, Recensement de 2016.

⁴ En 2016, la communauté rurale de Haut-Madawaska n'existait pas durant la période de recensement. Les données ont été obtenues en additionnant la population des municipalités et districts de services locaux qui se sont regroupés pour créer cette communauté rurale.

Pour avoir une idée de l'importance des écarts de performance démographique, le tableau suivant présente la plus forte augmentation et la plus forte diminution de la population observée dans chaque catégorie.

Tableau 3. Écarts de croissance démographique selon la catégorie, 2011-2016

CATÉGORIE	RÉSULTAT	ENTITÉ MUNICIPALE	POPULATION		VARIATION (%)
			2011	2016	
Grandes cités	Plus forte hausse	Fredericton	56 224	58 636	4,3
	Plus forte baisse	Saint John	70 063	67 575	-3,6
Grandes villes	Plus forte hausse	Dieppe	23 310	25 384	8,9
	Plus forte baisse	Bathurst	12 275	11 897	-3,1
Petites villes	Plus forte hausse	Shediac	6 062	6 664	9,9
	Plus forte baisse	Dalhousie	3 512	3 126	-11,0
Grands villages	Plus forte hausse	Cap-Pelé	2 256	2 425	7,5
	Plus forte baisse	Perth-Andover	1 778	1 590	-10,6
Petits villages	Plus forte hausse	Grande-Anse	738	899	21,8
	Plus forte baisse	Maisonnette	573	495	-13,6
Communautés rurales	Plus forte hausse	Cocagne	2540	2 649	4,3
	Plus forte baisse	Haut-Madawaska	3982	3 714	-6,7

Sources : Nouveau-Brunswick, Environnement et Gouvernements locaux, Rapport annuel des statistiques municipales du Nouveau-Brunswick et Statistique Canada, Recensement de 2016.

C'est dans les petits villages que l'on observe l'écart le plus élevé dans les variations, le village de Grande-Anse ayant connu une croissance démographique de 21,8 % et celui de Maisonnette une décroissance de 13,6 %. Le plus faible écart de variation se trouve chez les grandes cités.

Ces données montrent bien les défis auxquels sont confrontées de nombreuses entités municipales au Nouveau-Brunswick. Il n'est pas évident de bien planifier à moyen et long terme l'offre de services municipaux lorsque d'aussi fortes variations de la population sont observées.



Du côté de l'assiette fiscale, la réalité est toute autre. En effet, comme nous pouvons le constater dans le tableau 4, toutes les catégories d'entités municipales ont vu leur assiette fiscale croître de 2014 à 2019⁵.

Tableau 4. Variation de l'assiette fiscale selon la catégorie, 2014-2019

CATÉGORIE	ASSIETTE FISCALE		VARIATION (%)
	2014	2019	
Grandes cités	20 600 653 844	22 597 326 372	9,7
Grandes villes	12 424 805 865	13 963 177 300	12,4
Petites villes	5 930 514 144	6 408 752 606	8,1
Grands villages	3 632 743 850	4 135 644 400	13,8
Petits villages	1 277 045 000	1 397 905 650	9,5
Communautés rurales	1 927 287 755	2 146 773 500	11,4
Total	45 793 050 459	50 649 579 828	10,6

Source: Nouveau-Brunswick, Environnement et Gouvernements locaux, Rapport annuel des statistiques municipales du Nouveau-Brunswick.

La croissance la plus faible de l'assiette fiscale a été observée dans les petites villes (8,1%) et la plus forte, dans les grands villages (13,8%). Deux autres catégories ont enregistré une croissance supérieure à la moyenne provinciale (10,6%) de l'assiette fiscale: les grandes villes (12,4%) et les communautés rurales (11,4%). Les grandes cités (9,7%) et les petits villages (9,5%) se retrouvent dans la même situation que les petites villes et voient leur assiette fiscale croître à un rythme inférieur à la moyenne provinciale.

Ce bref regard sur l'évolution de la population et de l'assiette fiscale des entités municipales au Nouveau-Brunswick montre que l'instabilité est davantage une question démographique. L'assiette fiscale est de son côté en croissance partout. C'est donc dans le contrôle des dépenses que le défi semble se situer. C'est cela que nous analysons dans la prochaine section.

1.3 LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES DES ENTITÉS MUNICIPALES

Ce chapitre étudie la structure des recettes et des dépenses des entités municipales selon la catégorie à laquelle elles appartiennent. Son objectif est d'identifier les situations problématiques, i.e. celles dans lesquelles les gouvernements locaux peinent à rencontrer leurs engagements et les attentes de la population.

Au Nouveau-Brunswick, les municipalités doivent adopter un budget équilibré. Cette façon de faire rend difficile l'identification des contraintes budgétaires auxquelles sont confrontées les municipalités étant donné que les choix difficiles doivent se faire durant le processus de préparation du budget, étape qui n'est pas visible dans les budgets et les rapports financiers.

Pour tenter de révéler ces contraintes budgétaires, nous avons donc opté pour une approche comparative. Ainsi, en comparant les recettes et les dépenses selon la catégorie de municipalités, nous pourrions vérifier s'il existe des écarts importants dans la quantité et la qualité des services municipaux offerts à la population. Nous pourrions aussi voir si les municipalités réussissent à respecter les normes attendues de services municipaux.

⁵ L'assiette fiscale de la communauté rurale de Haut-Madawaska et de la municipalité régionale de Tracadie n'est pas disponible pour l'année 2014. Nous l'avons estimé en appliquant à chacune de ces entités la même croissance de l'assiette fiscale de sa catégorie.

1.3.1 Les sources de revenus

Débutons par la présentation des diverses catégories de revenus des municipalités et des communautés rurales, présentées en fonction des six catégories développées précédemment. Il faut noter que puisque la situation de Tracadie est particulière, nous présentons à la fois les résultats pour la catégorie 2 avec et sans Tracadie.

Pour chacun des postes de dépenses, nous présentons les quatre statistiques suivantes :

- Moyenne totale pour le poste de revenu;
- Moyenne totale/population = moyenne totale pour le poste de revenu divisée par la population de la municipalité;
- Minimum total pour le poste de revenu;
- Minimum total/population = minimum pour le poste de revenu divisé par la population de la municipalité.

Les données sur les recettes sont présentées sur la base des différents postes utilisés par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux.



Tableau 5. Mandat, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE/POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	121 886 812 \$	1 840,70 \$	103 924 273 \$	1 772,36 \$
Grandes villes	21 993 400 \$	1 330,81 \$	14 655 423 \$	1 229,72 \$
Grandes villes avec Tracadie	23 366 701 \$	1 416,03 \$	12 359 706 \$	767,02 \$
Petites villes	6 278 610 \$	1 417,27 \$	3 959 403 \$	920,97 \$
Grands villages	1 651 268 \$	1 020,17 \$	793 683 \$	541,46 \$
Petits villages	554 466 \$	864,25 \$	121 962 \$	398,57 \$
Communautés rurales	1 371 248 \$	442,28 \$	113 687 \$	110,06 \$

Les revenus dans le poste mandat sont, en fonction de la population, beaucoup plus élevés, pour la catégorie 1, i.e. les grandes cités.

Ils sont beaucoup moins élevés, toujours en fonction de la population, pour les plus petites municipalités et les communautés rurales en particulier.

Tableau 6. Subvention de financement et de péréquation communautaires, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	7 693 214 \$	114,07 \$	1 832 790 \$	31,26 \$
Grandes villes	2 408 974 \$	134,19 \$	110 347 \$	6,05 \$
Grandes villes avec Tracadie	2 239 468 \$	140,28 \$	110 347 \$	6,05 \$
Petites villes	781 790 \$	178,97 \$	6 022 \$	1,44 \$
Grands villages	251 639 \$	159,19 \$	2 466 \$	3,47 \$
Petits villages	104 014 \$	150,92 \$	751 \$	1,50 \$
Communautés rurales	114 210,38 \$	46,72 \$	1 749 \$	2,01 \$

Les subventions de financement et de péréquation communautaires, en fonction de la population, sont en moyenne plus élevées pour la catégorie 4, suivies des catégories 5 et 6.

Tableau 7. Services - autres gouvernements, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	2 640 388 \$	40,57 \$	1 363 296 \$	20,17 \$
Grandes villes	723 816 \$	46,66 \$	47 064 \$	2,58 \$
Grandes villes avec Tracadie	654 789 \$	47,37 \$	47 064 \$	2,58 \$
Petites villes	271 064 \$	56,41 \$	36 380 \$	14,59 \$
Grands villages	131 108 \$	88,90 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	89 378 \$	156,32 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	6 778 \$	2,97 \$	0 \$	0,00 \$

Les services aux autres gouvernements ont tendance - en moyenne - à diminuer lorsque la taille de la municipalité diminue. Lorsqu'on regarde les dépenses par habitant, elles augmentent en fonction de la population, les communautés rurales étant l'exception.

Tableau 8. Vente de services, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	6 543 426 \$	99,14 \$	3 857 180 \$	57,08 \$
Grandes villes	1 027 112 \$	57,70 \$	403 043 \$	34,57 \$
Grandes villes avec Tracadie	958 239 \$	60,51 \$	403 043 \$	25,27 \$
Petites villes	432 891 \$	88,72 \$	46 700 \$	9,41 \$
Grands villages	120 875 \$	73,59 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	13 424 \$	20,06 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	25 580 \$	8,27 \$	0 \$	0,00 \$

La vente de service représente une source de revenu décroissante, en fonction de la taille des municipalités, bien que la tendance ne soit pas aussi claire lorsque l'analyse est effectuée en fonction de la population.

Tableau 9. Autres revenus de propres sources, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	3 017 407\$	45,34\$	2 087 239\$	35,60\$
Grandes villes	466 8294	28,92\$	108 540\$	9,31\$
Grandes villes avec Tracadie	439 015\$	30,41\$	108 540\$	9,31\$
Petites villes	161 736\$	32,33\$	19 500\$	7,42\$
Grands villages	56 762\$	35,13\$	3 200\$	2,51\$
Petits villages	21 034\$	38,96\$	0\$	0,00\$
Communautés rurales	55 958\$	15,91\$	3 632\$	2,71\$

Comme pour la vente de service, les autres revenus de propres sources représentent une source de revenu décroissante, en fonction de la taille des municipalités, bien que la tendance ne soit pas aussi claire lorsque l'analyse est effectuée en fonction de la population.

Tableau 10. Transferts conditionnels, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	2 408 134\$	35,72\$	0\$	0,00\$
Grandes villes	10 193\$	0,67\$	0\$	0,00\$
Grandes villes avec Tracadie	9 060\$	0,67\$	0\$	0,00\$
Petites villes	7 867\$	1,58\$	0\$	0,00\$
Grands villages	5 183\$	2,96\$	0\$	0,00\$
Petits villages	3 999\$	5,80\$	0\$	0,00\$
Communautés rurales	1 215\$	0,64\$	0\$	0,00\$

Tableau 11. Autres transferts, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	970 329\$	14,26\$	0\$	0,00\$
Grandes villes	705 874\$	39,25\$	0\$	0,00\$
Grandes villes avec Tracadie	632 444\$	39,56\$	0\$	0,00\$
Petites villes	158 598\$	31,94\$	0\$	0,00\$
Grands villages	46 749\$	26,41\$	0\$	0,00\$
Petits villages	11 187\$	16,79\$	0\$	0,00\$
Communautés rurales	10 878\$	1,71\$	0\$	0,00\$

Tableau 12. Surplus, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	785 858\$	13,34\$	0\$	0,00\$
Grandes villes	119 313\$	6,84\$	0\$	0,00\$
Grandes villes avec Tracadie	106 056\$	6,84\$	0\$	0,00\$
Petites villes	55 349\$	11,49\$	0\$	0,00\$
Grands villages	35 499\$	25,28\$	0\$	0,00\$
Petits villages	12 159\$	20,55\$	0\$	0,00\$
Communautés rurales	16 310\$	6,78\$	0\$	0,00\$

Tableau 13. Total des revenus, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	145 925 568\$	2 203,25\$	120 165 415\$	2 049,25\$
Grandes villes	30 204 687\$	1 645,03\$	17 840 000\$	1 365,64\$
Grandes villes avec Tracadie	28 405 771\$	1 741,67\$	14 014 445\$	869,71\$
Petites villes	8 147 905\$	1 818,71\$	4 786 680\$	1 146,78\$
Grands villages	2 299 082\$	1 431,64\$	1 000 081\$	810,83\$
Petits villages	809 661\$	1 273,66\$	261 888\$	775,34\$
Communautés rurales	1 602 176\$	525,27\$	136 353\$	121,18\$

Selon la taille de la municipalité, les revenus totaux ont tendance à être décroissants. En fonction de la population, la moyenne totale est plus élevée pour les municipalités dans la catégorie 1. Suit la catégorie 3, la catégorie 2 avec Tracadie, la catégorie 2 sans Tracadie, puis les catégories 4 et 5. Les communautés rurales ont la plus faible moyenne en fonction de la population.

Globalement, on observe donc la présence de moyens très différents selon la taille des gouvernements locaux. Les grandes cités ont un revenu moyen par habitant près de deux fois plus élevé que les petits

villages. Cela illustre bien les écarts de capacité dans le régime de gouvernements locaux en présence au Nouveau-Brunswick.

1.3.2 La répartition des dépenses

Passons maintenant à la structure des dépenses. Les données compilées par le ministère sont établies sur la base des rapports soumis par les municipalités. Pour cette raison, la distribution des dépenses dans les différents postes peut varier d'une municipalité à l'autre. Cela peut biaiser les données. **Il faut donc les interpréter prudemment.** Les données sont présentées de la même façon que dans la section précédente.



Tableau 14. Total des revenus, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	14 610 071\$	220,28\$	12 364 096\$	204,77\$
Grandes villes	3 246 673\$	208,02\$	2 168 644\$	129,79\$
Grandes villes avec Tracadie	3 381 427\$	217,20\$	2 260 215\$	129,79\$
Petites villes	1 135 738\$	270,00\$	755 640\$	152,22\$
Grands villages	413 451\$	255,79\$	193 080\$	140,10\$
Petits villages	189 607\$	289,03\$	50 255\$	122,27\$
Communautés rurales	464 276\$	148,91\$	86 848\$	81,60\$

La moyenne tend à être plus élevée dans les plus petites municipalités, ce qui suggère la présence d'économies d'échelle⁶.

Le minimum par habitant tend à être souvent beaucoup plus bas que la moyenne de la catégorie (la catégorie 1 étant l'exception).

Tableau 15. Services de police, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	23 103 244\$	352,38\$	21 027 627\$	292,50\$
Grandes villes	4 220 786\$	259,36\$	1 997 793\$	179,86\$
Grandes villes avec Tracadie	4 366 182\$	245,09\$	1 163 165\$	72,18\$
Petites villes	1 239 890\$	274,75\$	575 614\$	137,90\$
Grands villages	323 412\$	198,20\$	99 466\$	105,91\$
Petits villages	115 101\$	174,13\$	27 362\$	100,23\$
Communautés rurales	144 307\$	62,58\$	0\$	0,00\$

La moyenne tend à être plus élevée dans les plus grandes municipalités.

Le minimum par habitant tend à être souvent beaucoup plus bas que la moyenne de la catégorie.

⁶ Il existe peu de recherches récentes sur les économies d'échelle dans les municipalités canadiennes. L'économiste Adam Found s'est intéressé à cette question pour les municipalités ontariennes. Il montre qu'il existe des économies d'échelle pour les services de protection contre les incendies et les services de police (Found, 2012 a). Dans le cas des services de protection contre les incendies, le coût minimum est atteint lorsque la population d'une ville est 20 000 habitants. Pour les services de police, le coût minimum est atteint dans les villes de 50 000 habitants. Dans une seconde étude plus générale, il observe la présence d'économies d'échelle dans plusieurs services : lutte contre les incendies, polices, ambulance, administration générale, routes, déneigement et gestion des déchets. Cependant, dans les services suivants, il n'y aurait pas d'économies d'échelle : parcs, programmes de loisirs et infrastructures de loisirs (Found, 2012b).

Tableau 16. Protection contre les incendies, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	18 475 278 \$	280,11 \$	15 108 113 \$	218,62 \$
Grandes villes	3 443 131 \$	211,57 \$	2 105 864 \$	146,37 \$
Grandes villes avec Tracadie	3 570 544 \$	202,33 \$	1 019 300 \$	63,26 \$
Petites villes	460 555 \$	102,80 \$	135 000 \$	31,48 \$
Grands villages	149 495 \$	98,50 \$	49 650 \$	38,05 \$
Petits villages	82 418 \$	147,47 \$	9 523 \$	23,85 \$
Communautés rurales	188 913 \$	61,95 \$	0 \$	0,00 \$

Le minimum en fonction de la population diminue grandement en fonction de la taille de la municipalité avec une tendance généralement similaire au chapitre de la moyenne.

Tableau 17. Frais de distribution de l'eau, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	2 355 939 \$	34,59 \$	1 000 612 \$	17,06 \$
Grandes villes	611 717 \$	37,59 \$	111 529 \$	6,11 \$
Grandes villes avec Tracadie	620 967 \$	38,16 \$	74 000 \$	4,59 \$
Petites villes	140 465 \$	31,85 \$	0 \$	0,00 \$
Grands villages	28 339 \$	16,96 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	10 505 \$	14,42 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	30 790 \$	10,10 \$	0 \$	0,00 \$

La moyenne est généralement semblable pour les trois premières catégories. Beaucoup de municipalités – surtout plus petites – n'offrent pas ou peu ce service.

Tableau 18. Mesures d'urgence, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	998 738 \$	14,87 \$	33 237 \$	0,46 \$
Grandes villes	312 250 \$	19,19 \$	6 000 \$	0,24 \$
Grandes villes avec Tracadie	316 169 \$	19,43 \$	6 000 \$	0,24 \$
Petites villes	8 346 \$	1,98 \$	0 \$	0,00 \$
Grands villages	4 280 \$	2,76 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	2 220 \$	3,74 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	7 098 \$	2,33 \$	1 000 \$	1,05 \$

Seules les plus grandes municipalités offrent généralement ce service. Beaucoup de municipalités – surtout, mais pas exclusivement les plus petites – n'offrent pas ou peu ce service.

Tableau 19. Autres services de protection, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	2 385 119 \$	35,35 \$	1 466 475 \$	25,01 \$
Grandes villes	309 452 \$	19,02 \$	19 500 \$	1,67 \$
Grandes villes avec Tracadie	323 202 \$	19,86 \$	19 500 \$	1,67 \$
Petites villes	61 708 \$	13,28 \$	6 000 \$	1,13 \$
Grands villages	6 114 \$	3,90 \$	100 \$	0,14 \$
Petits villages	4 834 \$	7,54 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	4 612 \$	1,51 \$	0 \$	0,00 \$

L'offre du service, mesurée par la moyenne, diminue avec la taille de la municipalité.
Beaucoup de municipalités – surtout les plus petites – n'offrent pas ou peu ce service.

Tableau 20. Services de transport, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	26 829 576 \$	402,91 \$	20 207 504 \$	344,63 \$
Grandes villes	5 262 144 \$	323,35 \$	2 950 209 \$	199,08 \$
Grandes villes avec Tracadie	5 727 174 \$	318,32 \$	2 950 209 \$	199,08 \$
Petites villes	1 641 504 \$	369,91 \$	650 985 \$	155,96 \$
Grands villages	487 344 \$	308,68 \$	251 187 \$	194,53 \$
Petits villages	172 613 \$	261,12 \$	33 011 \$	114,69 \$
Communautés rurales	155 286 \$	50,93 \$	0 \$	0,00 \$

La moyenne diminue un peu en fonction de la taille de la population, mais moins que plusieurs autres catégories de dépenses.

Le minimum est plus élevé pour les grandes cités, mais est néanmoins élevé pour l'ensemble des catégories.

Le minimum par habitant dans les petits villages est nettement plus faible que la moyenne.

Tableau 21. Services d'hygiène, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	3 910 102 \$	59,14 \$	2 920 460 \$	43,35 \$
Grandes villes	826 390 \$	50,78 \$	340 509 \$	28,62 \$
Grandes villes avec Tracadie	958 968 \$	52,62 \$	539 103 \$	45,17 \$
Petites villes	292 141 \$	67,41 \$	1 062 \$	0,21 \$
Grands villages	126 462 \$	77,92 \$	60 490 \$	51,09 \$
Petits villages	51 387 \$	84,22 \$	17 781 \$	33,50 \$
Communautés rurales	177 137 \$	58,09 \$	0 \$	0,00 \$

La moyenne tend à être plus élevée dans les plus petites municipalités, ce qui suggère la présence d'économies d'échelle.
Le minimum par habitant tend à être souvent beaucoup plus bas que la moyenne de la catégorie (les grandes cités étant l'exception).

Tableau 22. Services d'aménagement, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	9 970 185 \$	152,16 \$	9 010 807 \$	125,34 \$
Grandes villes	1 260 001 \$	77,42 \$	624 774 \$	52,52 \$
Grandes villes avec Tracadie	1 360 306 \$	70,52 \$	685 067 \$	56,42 \$
Petites villes	570 694 \$	128,17 \$	178 112 \$	28,05 \$
Grands villages	116 746 \$	72,83 \$	28 675 \$	25,89 \$
Petits villages	29 309 \$	53,45 \$	715 \$	3,33 \$
Communautés rurales	113 481 \$	37,22 \$	7 800 \$	8,94 \$

La moyenne et le minimum par habitant sont beaucoup plus élevés pour les grandes cités.

Le minimum par habitant tend à être souvent beaucoup plus bas que la moyenne de la catégorie (les grandes cités étant l'exception).

Tableau 23. Services récréatifs et culturels, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	11 541 976 \$	171,64 \$	7 502 286 \$	127,95 \$
Grandes villes	4 291 160 \$	263,68 \$	1 869 894 \$	175,82 \$
Grandes villes avec Tracadie	4 516 991 \$	239,45 \$	1 806 650 \$	112,12 \$
Petites villes	1 374 883 \$	294,15 \$	505 100 \$	112,07 \$
Grands villages	371 455 \$	232,03 \$	11 600 \$	8,39 \$
Petits villages	66 090 \$	103,73 \$	1 000 \$	1,13 \$
Communautés rurales	181 223 \$	59,43 \$	13 543 \$	5,11 \$

La moyenne par habitant tend à être plus élevée dans les plus petites municipalités, sauf pour les petits villages, ce qui suggère la présence d'économies d'échelle.

Dans les grands et les petits villages, le minimum par habitant tend à être souvent beaucoup plus bas que la moyenne.

Tableau 24. Service de la dette, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	15 578 590 \$	228,47 \$	5 829 830 \$	99,42 \$
Grandes villes	3 270 325 \$	200,95 \$	898 342 \$	97,40 \$
Grandes villes avec Tracadie	3 430 874 \$	175,11 \$	898 342 \$	79,71 \$
Petites villes	719 585 \$	156,87 \$	156 325 \$	48,13 \$
Grands villages	167 039 \$	101,77 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	58 545 \$	91,66 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	107 275 \$	35,18 \$	900 \$	0,57 \$

La dette moyenne diminue avec la taille de la municipalité et le service de la dette aussi. Il faut se rappeler que les décisions d'emprunter des municipalités sont très encadrées par la province. Les petites municipalités de moins de 5000 habitants bénéficient également de taux de subvention plus élevés dans certains programmes d'infrastructures.

Tableau 25. Transferts, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	16 153 164 \$	251,16 \$	12 499 843 \$	184,98 \$
Grandes villes	3 015 905 \$	185,32 \$	150 000 \$	12,61 \$
Grandes villes avec Tracadie	3 057 692 \$	158,57 \$	150 000 \$	12,61 \$
Petites villes	493 038 \$	105,11 \$	2 000 \$	0,47 \$
Grands villages	85 504 \$	49,73 \$	0 \$	0,00 \$
Petits villages	18 454 \$	24,94 \$	0 \$	0,00 \$
Communautés rurales	17 836 \$	5,85 \$	0 \$	0,00 \$

Le transfert moyen diminue avec la taille de la municipalité. Cette situation n'est pas surprenante. Plusieurs services pour lesquels des subventions sont disponibles ne sont pas offerts par les petites municipalités. On peut penser, par exemple, au transport en commun.

Tableau 26. Total des dépenses, 2017

CATÉGORIE	MOYENNE TOTALE	MOYENNE TOTALE / POPULATION	MINIMUM TOTAL	MINIMUM TOTAL / POPULATION
Grandes cités	145 925 568 \$	2 203,25 \$	120 165 415 \$	2 049,35 \$
Grandes villes	30 204 687 \$	1 856,01 \$	17 840 000 \$	1 365,64 \$
Grandes villes avec Tracadie	31 958 507 \$	1 741,78 \$	14 030 559 \$	870,71 \$
Petites villes	8 147 905 \$	1 818,71 \$	4 786 680 \$	1 146,78 \$
Grands villages	2 299 082 \$	1 431,64 \$	1 000 081 \$	810,83 \$
Petits villages	809 661 \$	1 273,66 \$	261 888 \$	776,34 \$
Communautés rurales	1 602 176 \$	525,43 \$	136 353 \$	121,18 \$

Les dépenses totales moyennes diminuent avec la taille de la municipalité. La même tendance est observée pour la dépense moyenne par habitant.

Cette brève analyse des dépenses révèle une réalité fort différente pour les différentes catégories de gouvernements locaux. Il est clair que la quantité et la qualité des services municipaux varient grandement selon la taille des municipalités.

L'offre de services spécialisés dans les grandes cités, par exemple le transport en commun, leur donne accès à des transferts importants de la part des gouvernements provincial et fédéral auxquels ne sont pas admissibles les autres catégories de gouvernements locaux.

Les petites municipalités peinent à rencontrer les exigences minimales dans certains services essentiels. Si on prend l'exemple des mesures d'urgence, les grandes cités dépensent près de 15 \$ par habitant dans la production de ce service. Les grands et les petits villages dépensent quant à eux environ 3 \$ par habitant⁷. Il n'est pas surprenant de constater une incapacité à répondre aux besoins lorsque des situations d'urgence se produisent.

⁷ La réaction des municipalités aux crises sanitaire et économique occasionnées par la COVID-19 pourrait jeter un éclairage nouveau sur cet enjeu.

Nous pourrions illustrer la situation difficile des gouvernements locaux de plusieurs autres façons (degré d'autonomie fiscale, capacité fiscale, sensibilité aux fluctuations du taux d'intérêt sur l'endettement)⁸. Si on regarde par exemple le degré d'autonomie fiscale des gouvernements locaux, on observe une réalité préoccupante. En effet, en 2019, la subvention inconditionnelle et la péréquation comptaient pour 7,2 % de leurs revenus. Cependant, pour 33 municipalités, ce pourcentage était deux fois supérieur à la moyenne. Il était même supérieur à 20 % pour 15 municipalités. Nous sommes dans ces cas en présence d'un faible degré d'autonomie fiscale.

1.4 COMMISSIONS DE SERVICES RÉGIONAUX

Le principal changement à être intervenu dans le monde municipal au Nouveau-Brunswick depuis la publication du rapport Finn est certes la création des douze Commissions de services régionaux (CSR). Ce chapitre fournit une première évaluation de l'impact de cette initiative. Il s'amorce sur le contexte ayant donné naissance à cette innovation.

1.4.1 Le mandat du comité d'étude sur la gouvernance locale

Le comité d'étude sur la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick, communément appelé le rapport Finn, a été créé en septembre 2007, à la suite d'une recommandation formulée par le Groupe de travail provincial sur l'autosuffisance (La Voie de l'autosuffisance - un projet de Société). Le rapport sur l'autosuffisance nota :

« La taille et le nombre d'administrations locales dans la province contraignent fondamentalement la capacité de gouvernance locale à confronter les défis à venir et ne contribuent pas à créer des communautés désirables, fonctionnelles et durables à des coûts équitables et abordables pour les contribuables. Si la province est pour atteindre l'autosuffisance d'ici 2026, les communautés du Nouveau-Brunswick, par l'entremise de leurs gouvernements locaux, doivent être en mesure de contribuer collectivement à cet objectif (2007, p. 16) ».

Le mandat du commissaire Finn se retrouve dans la lettre de nomination du premier ministre Shawn Graham (17 septembre 2007) :

- *Structure et organisation de la gouvernance locale dans la province,*
- *Coopération régionale entre les entités de gouvernance locale (notamment en matière de développement économique et aménagement du territoire),*
- *Ententes de financement avec les gouvernements locaux,*
- *Impôt foncier,*
- *Cadre législatif lié au plan d'action.*

Malgré la possibilité de séparer les éléments mentionnés ci-haut pour fin d'analyse, le commissaire Finn a soutenu que l'absence de liens stratégiques entre ceux-ci mettait en péril le succès d'une réforme municipale durable.

En ce qui a trait à la coopération régionale, le premier ministre ajouta :

« Le commissaire devra se pencher sur la question de coopération régionale dans la planification et la prestation de services. Il devra examiner de façon plus particulière les enjeux (étalement urbain, coordination des sites industriels et commerciaux, désignation des parcs, protection des bassins versants et autres ressources) entourant l'aménagement du territoire, surtout dans les régions voisines des cités, des villes et villages. Il devra également aussi examiner la question du développement économique et le rôle que jouent les gouvernements locaux dans le développement des régions. Le plan d'action proposera, dans leurs grandes lignes, les structures et mécanismes susceptibles de favoriser davantage les services qui peuvent être offerts de manière plus efficace et efficiente à l'échelle régionale et sous-régionale, ainsi que les implications de la régionalisation pour la structure des gouvernements locaux ».

⁸ Dans son dernier rapport annuel, la Vérificatrice générale du Nouveau-Brunswick montrait que la dette des gouvernements locaux était passée de 686 M\$ en 2009 à 950 M\$ en 2018. Les faibles taux d'intérêt ont fait en sorte que le coût en intérêts de cette dette est stable. Cependant, une hausse importante des taux pourrait compliquer la situation de plusieurs municipalités (Nouveau-Brunswick, Vérificatrice générale, 2019, volume III, chapitre 9).

Dans la mise en contexte de son rapport, le commissaire Finn fait son entrée en matière en soulignant :

«Au cours des cinquante dernières années, la régionalisation s'est révélée un facteur important dans l'organisation des institutions de gouvernance locale dans plusieurs provinces canadiennes. Depuis 1967, le Nouveau-Brunswick est l'une des rares provinces n'ayant pas eu recours à une forme ou à une autre de gouvernement régional (soit la municipalité régionale unitaire, soit l'administration régionale de deuxième niveau, soit le district régional de services). (2.4 Rapport Finn)»

La très grande majorité des études dans le secteur municipal ont indiqué le besoin d'une structure régionale afin d'obtenir une masse critique capable de soutenir l'élaboration d'une stratégie de développement régional cohérente. C'est ainsi que différents rapports [Comité d'étude sur les régions du Nouveau-Brunswick non constituées en municipalités (1976), Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick (1990), la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural CUTER (1993), Table Ronde sur la gouvernance locale (2001)] ont tous soutenu que les problèmes d'ordre régional requièrent des réponses régionales.

1.4.2 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT FINN

Après une année de recherche et délibérations, le commissaire Finn déposa son rapport en décembre 2008 et proposa, entre autres, les recommandations suivantes :

A | Municipalités

- R-1 Que des gouvernements municipaux soient constitués sur l'ensemble du territoire du Nouveau-Brunswick.
- R-2 Qu'un seuil de population ou un seuil d'évaluation foncière soient établis.
- R-8 Que la responsabilité des routes locales et régionales dans les anciens territoires non incorporés continue de relever du gouvernement provincial jusqu'à ce que les municipalités proposées soient bien établies.
- R-12 Que le gouvernement provincial révise la désignation des municipalités en « cité », « ville » ou « village » et établisse les critères permettant la classification....

B | Commission de services régionaux

- R-4 Que des districts de services régionaux soient constitués et ayant juridiction sur l'ensemble du territoire néo-brunswickois. Ces CSR ne devraient exister qu'avec la participation obligatoire des municipalités...
- R-13 Que douze CSR soient créés.
- R-14 Que les conseils de direction des CSR soient composés de maires et d'un ou des conseillers municipaux.
- R-15 Qu'un système de « vote pondéré » soit mis au point pour refléter la population de chaque municipalité.
- R-16 Que les CSR soient financés principalement par les municipalités participantes.

C | Services obligatoires - CSR

- R-17 Que certains services soient déclarés « upra-municipaux » et offerts par les CSR ...
- R-18 Que cinq services soient déclarés « supra-municipaux » : aménagement du territoire (urbanisme), gestion des déchets solides, service de police, mesures d'urgence et développement économique.

Aménagement du territoire

- R-19 Que les commissions d'aménagement actuelles soient dissoutes.
- R-20 Chaque CSR doit élaborer un « plan stratégique régional » guidé par des énoncés provinciaux.

Gestion des déchets solides

- R-21 Que la responsabilité pour le service entier de gestion des déchets solides, incluant la planification, la collecte, le traitement, le recyclage et l'élimination, soit transférée aux CSR ...et que les commissions actuelles de gestion des déchets solides soient dissoutes.

Mesures d'urgence

- R-25 Que les CSR soient chargés de la planification et la gestion des mesures d'urgence dans leurs territoires respectifs...

Services de police

- R-23 De faire des services de police un service régional obligatoire (planifié, organisé et livré à l'échelle régionale) ... basé sur les principales recommandations du rapport Grant.

Développement économique

- R-25 Que le développement économique soit étroitement associé à l'aménagement du territoire (stratégie de développement régionale), ... dissoudre les agences actuelles de développement économique communautaire et réaffecter le personnel aux CSR. Les entités locales et municipales devraient également être dissoutes.
- R-26 Que les coûts des activités des programmes de développement économique régional soient partagés entre les municipalités, la province et le gouvernement fédéral.

D | Collaboration et partage des coûts

- R-27 Que les CSR soient autorisés à faciliter le partage des coûts ou la prestation de services pour les municipalités concernées.

Le commissaire Finn proposa une restructuration intégrée de l'appareil de gestion municipale en soutenant la pleine municipalisation par la création de 53 municipalités. Ces dernières seraient regroupées en douze Commissions de services régionaux, permettant ainsi aux régions de se concerter et d'attaquer de plein front les défis régionaux. Initialement, les CSR seraient responsables de la gestion de cinq services régionaux dont la participation et le financement des membres seraient obligatoires. Suite à des demandes énoncées par ses partenaires, la CSR serait également autorisée à soutenir les processus de collaboration et de concertation au sein de la région ou d'une sous-région.

Le gouvernement Graham décida de ne pas donner suite aux recommandations du commissaire Finn.

1.4.3 Plan d'action pour un nouveau système de gouvernance locale – Décembre 2011

L'élection d'un nouveau gouvernement provincial généra de nouvelles discussions traitant de la gouvernance et de la gestion municipale. Le nouveau gouvernement provincial lança son *Plan d'action pour un nouveau système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick*. Ce plan mit de l'avant cinq objectifs primaires:

- a. Renforcement de la capacité des administrations locales et maintien de l'identité communautaire
- b. Régime juste et efficace d'évaluation et d'imposition foncière à long terme
- c. Collaboration, communication et planification accrues entre les communautés
- d. Mode de financement communautaire plus équitable
- e. Lois actualisées favorisant la prise de décisions à l'échelle locale et régionale

Cette nouvelle intervention dans le monde municipal rejeta également le concept de la pleine municipalisation. Le gouvernement opte pour une approche collaborative plutôt que coercitive afin d'encourager les municipalités et les districts de services locaux à se regrouper en nouvelles entités.

Au cours des dernières années, l'on constate que cette approche n'a pas livré les résultats escomptés comme en témoignent les processus entrepris à Rogersville, Tracadie, etc. Les Communautés rurales qui ont connu le plus de succès semblent être celles qui résultent de regroupements de municipalités (villages) existantes avec des DSL environnants (Kedgwick, etc.). Malgré ces soi-disant succès, l'efficacité de ces dernières à titre de pseudo municipalités (offrant un nombre limité de services) reste encore à prouver.

Le déficit démocratique est donc demeuré entier au Nouveau-Brunswick avec la présence de districts de services locaux pour lesquels le ministre des Gouvernements locaux demeure de facto le maire.

1.4.4 Création des Commissions de services régionaux: Collaboration, communication et planification entre les communautés

En annonçant la création des douze Commissions de services régionaux desservant l'ensemble du Nouveau-Brunswick, le gouvernement visait la mise en place d'une structure décisionnelle permettant aux communautés de se concerter et d'intervenir au nom de la région. Les objectifs énoncés dans le rapport Finn semblaient en route d'accomplissement. Par contre, les décisions du gouvernement lors de la mise en œuvre ont grandement diminué la portée et l'efficacité de ces nouveaux organismes:

- 1 Le rejet de la pleine municipalisation créa des conseils d'administration de taille imposante. La proposition Finn offrait des CA de 9 à 15 membres tandis que la présente formule imposait des CA allant jusqu'à 26 membres. Il devient très difficile d'atteindre des consensus régionaux avec un nombre si imposant de décideurs.
- 2 La présence de présidents des Districts de services locaux au sein des CSR a certainement contribué à la mise en place d'un forum regroupant l'ensemble des intervenants de la région. Le Conseil d'administration sera donc capable de discuter des diverses problématiques régionales d'une façon holistique. La panoplie d'anciennes commissions de tout genre (aménagement, déchets solides, développement économique, etc.) assurait que les diverses problématiques étaient discutées en silo.

La participation des DSL à la CSR assure que ces régions participeront au financement des services par le biais de leur assiette fiscale.

Par contre, plusieurs observateurs mettent en cause la légitimité des représentants des DSL étant donné qu'ils ne sont pas élus par suffrage universel, mais simplement nommés par leurs pairs. Représentant des comités consultatifs, ils servent donc de conseiller au ministre des Gouvernements locaux. Le ministre demeure l'ultime décideur pour toute activité destinée aux milieux non incorporés.

- 3 La présence de DSL, exige que le processus d'adoption du budget annuel de la CSR doive suivre deux créneaux distincts et parallèles.
 - a. Quand un maire ou une mairesse siège au CA à la CSR, son vote constitue un vote final sur

la question. Ils agissent à titre de membre d'une entité indépendante nommée CSR. Le conseil municipal fait connaître ses opinions sur la proposition budgétaire par le biais de la période de consultation. Le pouvoir d'adoption finale du budget est dévolu au CA de la CSR et est reconnu par la Loi sur la Prestation des services régionaux.

- b. Par contre, un vote exprimé par les membres des districts de services locaux au budget doit être soumis à un processus de réunions publiques et doit recevoir l'approbation du ministre des Gouvernements locaux. Ce dernier se réserve donc le droit de refuser toute proposition budgétaire nonobstant le vote des représentants des DSL. Ces derniers n'ont qu'un pouvoir consultatif.
- 4 En matière d'offre de services, la présence de DSL au CA de la CSR fait que le ministre des Gouvernements locaux pourrait potentiellement se retrouver en apparence de conflits d'intérêts. Lorsque ce dernier se penche sur les recommandations d'offre de services pour les DSL dans une région, le fait-il à titre de ministre des Gouvernements locaux devant tenir compte des intérêts de l'ensemble des citoyens du Nouveau-Brunswick ou à titre de maire de la région non constituée en municipalité de la CSR?
- 5 Les services obligatoires proposés par le commissaire Finn étaient au nombre de cinq. La nouvelle proposition gouvernementale réduit ceux-ci à trois. Il s'agit de : i- l'aménagement du territoire pour les régions non incorporées incluant le développement et la mise en œuvre d'un plan stratégique régional, ii- la gestion des déchets solides et iii- la planification des mesures d'urgence. Les municipalités ayant participé à une commission d'urbanisme régionale devaient continuer d'être desservies par la CSR, mais à moyen terme pouvaient se retirer en suivant un protocole précis dans la législation.

Le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux s'est réservé le droit de décision quant aux choix des services «mandatés». Il en résulte qu'une CSR voulant instiguer un service «mandaté» doit se tourner vers le ministre et dans l'affirmative, doit modifier les règlements provinciaux affectés. Il devient

pratiquement impossible pour les CSR d'entreprendre des discussions sur ce sujet sans l'approbation unanime d'un CA composé d'un nombre imposant de participants. Advenant une démarche positive, la viabilité du service pourra être remise en question à tout moment par un membre qui décide de se retirer au prochain processus budgétaire.

6. La proposition gouvernementale rejeta le processus de décentralisation aux CSR en matière de développement économique. De nombreuses régions ont été déçues de cette décision et la décision de centraliser le tout à Fredericton.
7. Le nouveau programme gouvernemental a également éliminé le besoin de créer des forces policières régionales. La CSR allait donc servir de forum de discussion et de collaboration entre les forces policières desservant la région. Aucune politique ou encadrement ne fut offert aux CSR. Le statu quo demeure à ce jour.
8. Les CSR furent désignées comme participants consultatifs au processus d'identification et de financement de nouvelles infrastructures récréatives majeures dans la région.

1.4.5 Modifications apportées depuis la mise en œuvre des CSR

Tel que souligné ci-haut, le gouvernement procéda à la mise en place des CSR et des trois services «mandatés» ou obligatoires :

Services «mandatés» – obligatoires

Comme nous l'avons vu plus haut, le ministre de l'Environnement s'est réservé le droit décisionnel relatif au choix des services obligatoires.

Il est pourtant possible pour le CA d'une CSR d'adopter un budget annuel en ayant le vote de soutien de deux tiers des membres du CA représentant deux tiers de la population. Plusieurs intervenants soutiennent que cette méthodologie devrait être suffisante pour établir un service «mandaté» au sein d'une CSR.

Avec le processus existant, il n'y a pas de doute que les services de gestion des déchets solides existants n'auraient jamais vu le jour.

Déchets solides

Les anciennes commissions de déchets solides ont cessé leurs opérations et transféré ces dernières aux nouvelles CSR. Le commissaire Finn recommandait

l'inclusion de l'ensemble des activités entourant la gestion des déchets solides dont le recyclage, la collecte à domicile, etc.

La mise en œuvre initiale s'est limitée aux activités existantes en absence d'une politique provinciale claire et précise quant aux objectifs provinciaux. Encore aujourd'hui, le Nouveau-Brunswick n'offre pas d'encadrement précis par le biais d'une stratégie provinciale en matière de déchets solides. Il en résulte des disparités régionales significatives dans tous les secteurs de la gestion des déchets solides dont le recyclage, compostage, collecte des déchets, etc.

Planification des mesures d'urgence

La Loi sur la Prestation de services régionaux et ses règlements indiquent que les activités de planification et mise en œuvre des mesures d'urgence sont sous la juridiction des CSR. Malgré cette présence législative, le ministère de la Sécurité publique s'est objecté à la décentralisation des mesures d'urgence vers les CSR. Il procéda donc à l'embauche de six coordinateurs dont le mandat fut d'entamer des activités de collaboration avec les CSR. Le rôle de leadership des CSR fut usurpé nonobstant son mandat législatif et explique en partie l'absence de financement explicite dans ce secteur. Aucun mandat adapté ne fut élaboré par le gouvernement provincial à l'égard du rôle des CSR.

Plan stratégique régional

Avec l'arrivée des nouvelles Loi sur les municipalités et Loi sur l'urbanisme (2018), le gouvernement modifia le mandat des CSR quant à l'obligation de procéder à l'élaboration d'un plan stratégique régional. Cette activité est maintenant considérée une activité facultative et non mandatée. Le ministre justifia cette décision en indiquant que de nombreuses CSR lui ont fait part qu'elles étaient confuses quant au mandat. D'autres ont soutenu que leurs régions n'affichaient pas encore la maturité décisionnelle et financière pour entreprendre, à ce moment, un tel exercice de collaboration régionale.

Collaboration régionale

Les CSR furent désignées comme participants consultatifs au processus d'identification et de financement de nouvelles infrastructures récréatives majeures dans la région. L'objectif du gouvernement provincial est d'assurer que les discussions requises aient lieu entre les parties (municipalités et DSL) quant à l'opération des infrastructures avant la formulation de demandes de subventions aux divers paliers de gouvernement.

1.4.6 Leçons à retenir de cette initiative

- L'arrivée des Commissions de services régionaux a permis aux Districts de services locaux de participer au financement et la prise de décisions sur certains services régionaux.
- L'élimination des anciennes commissions à service unique (urbanisme, déchets solides, etc.) a permis de centraliser les services de soutiens administratifs (comptabilité, marketing, etc.) et de partager les coûts entre l'ensemble des services.
- Les dépenses et revenus générés font l'objet d'un suivi plus détaillé devant se conformer aux normes municipales légiférées.
- La présence d'élus au Conseil d'administration des CSR contribue à une plus grande imputabilité et responsabilisation comparativement à la gouvernance des anciennes commissions à service unique, basée sur des nominations.
- Le rassemblement des services offre une masse critique permettant l'embauche d'employés détenant des compétences ciblées.
- Certaines CSR ont démontré une capacité de collaboration par le biais de services plus performants et de projets régionaux ciblés ayant fait l'objet d'un soutien unanime des membres⁹.
- Par contre, la question entourant la légitimité des représentants des DSL et le déficit démocratique en milieu non incorporé est encore entière.
- Suite au refus d'une restructuration municipale incluant la pleine municipalisation, la présence d'un nombre excessif de membres aux Conseils d'administration des CSR (maires et DSL) peut contribuer à une structure de gouvernance susceptible de paralysie.
- La présence du ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux à titre de décideur final pour les DSL pourra engendrer des situations de conflits d'intérêts. Ce dernier doit porter deux chapeaux : maire des DSL et ministre de la Couronne devant défendre les intérêts de la CSR affectée et des Néo-Brunswickois. Il est parfois impossible de réconcilier ces deux rôles.
- Un régime fiscal et des processus budgétaires à deux ou trois vitesses (municipalités, communautés rurales, DSL) affectent la capacité de livraison de services régionaux sur l'ensemble du territoire.
- L'absence d'un mandat précis en matière de la gestion des mesures d'urgence et de son financement demeure un obstacle de taille.
- En considérant le développement d'une stratégie de développement régional comme un exercice facultatif, la majorité des CSR rurales n'entreprendront pas une telle démarche régionale. Les considérations opérationnelles journalières à court terme prendront le dessus et le développement d'une telle stratégie sera relayée aux calendres grecques.
- Ici aussi, l'absence d'un mandat précis en matière de développement économique régional ainsi qu'un modèle de financement demeure une contrainte importante.
- La possibilité pour une municipalité de se retirer du service d'aménagement du territoire (sans être un centre urbain de premier plan) affecte la viabilité du service pour la plupart des CSR. L'absence d'une stratégie provinciale de gestion des déchets solides laisse les CSR sans encadrement précis et ainsi, les services varient de façon significative dans les régions de la province.
- En bénéficiant de politiques et d'un encadrement plus ciblé de la part du gouvernement du Nouveau-Brunswick, les CSR permettraient aux municipalités de contribuer d'une façon significative au développement de leur région.
- Par contre, la question de la présence des DSL dans cette structure décisionnelle devra faire l'objet de discussions, particulièrement en ce qui a trait au déficit démocratique et au rôle du ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux.

⁹ On peut fournir plusieurs exemples de cette collaboration effective. Dans Kent, 9 DSL et 3 municipalités ont décidé de partager les coûts d'opération d'un centre sportif communautaire (arène, gymnase, studio de yoga, etc.). Dans la Péninsule acadienne, la CSR a relancé l'Office du tourisme sur des bases solides. Cet exemple a par la suite été repris dans la région Chaleur. Dans le Restigouche, les membres de la CSR ont accepté de partager le financement de l'Aéroport de Charlo.

1.4.7 Impact sur la répartition du fardeau fiscal

Le dossier de l'iniquité dans le traitement fiscal entre les citoyens et les entreprises des DSL et des municipalités a fait couler beaucoup d'encre au Nouveau-Brunswick. Dans ce contexte, il est important de vérifier l'effet de la création des CSR sur cet enjeu.

Il est clair que la création des CSR n'a pas modifié les règles de taxation¹⁰. La création des CSR a cependant créé une table de décision qui peut changer la contribution des DSL au financement des services régionaux.

Le tableau suivant présente certaines données comparatives sur la situation des territoires municipalisés et non organisés au Nouveau-Brunswick en 2012 et 2019. Rappelons que les CSR ont été créées en 2013.

Globalement, on observe un lent déclin de la taille relative des DSL. Ce déclin est présent pour deux des trois variables: population et assiette fiscale. Dans le cas du budget, on observe une stabilité.

Le changement le plus important se situe du côté du taux moyen de taxation. Pour les municipalités et les communautés rurales, le taux moyen de taxation est passé de 1,4975 \$ par 100 \$ d'évaluation en 2012 à 1,5157 \$ en 2019, ce qui correspond à une augmentation de 1,2 % du taux moyen de taxation. Dans le cas des DSL, le taux moyen est passé de 0,9144 \$ par 100 \$ d'évaluation en 2012 à 0,9710 \$ en 2019. Cela représente une hausse de 6,1%.

On peut en conclure que, depuis la création des CSR, l'iniquité fiscale entre les DSL et les entités municipales a diminué au Nouveau-Brunswick. Qu'est-ce qui explique l'augmentation des dépenses plus rapide dans les DSL ?

Tableau 27. Données comparatives - Municipalités et DSL, 2012 et 2019

	POPULATION	BUDGET	ASSIETTE FISCALE	TAUX MOYEN DE TAXATION
2012				
Municipalités et CR	489 339	775 445 651	40 746 850 638	1,4975
%	65,1%	84,9 %	73,5 %	
DSL	261 832	137 591 845	14 711 386 586	0,9154
%	34,9 %	15,1%	26,5 %	
Total	751 171	913 037 496	55 458 237 224	
2019				
Municipalités et CR	516 540	934 971 560	50 669 633 781	1,5157
%	69,1%	84,8 %	75,4 %	
DSL	230 561	167 465 042	16 533 863 009	0,9710
%	30,8 %	15,2 %	24,6 %	
Total	747 101	1 075 604 750	67 203 496 790	

Note: Le budget 2012 des DSL et des CR a été ajusté pour tenir compte des dépenses pour la police et les routes en appliquant le taux de base de 0,6315 à l'assiette fiscale. Le budget 2019 des DSL et des CR a été ajusté pour tenir compte des dépenses pour les routes en appliquant le taux de base de 0,4115 à l'assiette fiscale.

Source: Gouvernement du Nouveau-Brunswick. Environnement et Gouvernements locaux, Statistiques municipales, 2012 et 2019.

¹⁰ Nous présenterons ces règles dans le 2e chapitre de ce rapport.

Tableau 28. Évolution des dépenses des DSL de 2012 à 2019

POSTE DE DÉPENSES	2012	2019	VARIATION EN %	VARIATION EN \$	POUR CENT
Administration générale	1 384 692	3 278 192	136,7 %	1 893 500	12,4 %
Urbanisme	4 017 822	5 115 688	27,3 %	1 097 866	7,2 %
Coût d'évaluation	2 854 006	3 207 565	12,4 %	353 559	2,3 %
Service d'incendie	17 755 309	27 783 160	56,5 %	10 027 851	65,6 %
Contrôle des chiens	495 309	566 325	14,3 %	71 016	0,5 %
Éclairage des rues	3 022 254	2 631 823	-12,9 %	-390 431	-2,6 %
Services récréatifs et communautaires	2 349 302	3 309 434	40,9 %	960 132	6,3 %
Gestion des déchets solides	17 391 882	18 270 053	5,0 %	878 171	5,7 %
Mesures d'urgence		389 089		389 089	2,5 %
Total	49 270 576	64 551 329	31,0 %	15 280 753	100,0 %

Le tableau 28 présente l'évolution des dépenses des DSL de 2012 à 2019. Les colonnes 4 et 5 montrent la variation des dépenses en pour cent et en dollars. La dernière colonne fournit la part de la variation des dépenses attribuable à chaque poste budgétaire.

Près du deux tiers de l'augmentation des dépenses des DSL s'explique par une augmentation des frais pour les services de protection contre les incendies. Cette forte hausse est le résultat d'exigences plus lourdes imposées par la province. Cela illustre bien l'impact de l'imposition de nouvelles normes sur le coût des services.

Quatre autres postes sont responsables d'une hausse des dépenses supérieure à 5 % : administration générale (12,4 %), urbanisme (7,2 %), services récréatifs et communautaires (6,3 %) et gestion des déchets solides (5,7 %).

La hausse plus rapide des dépenses des DSL pour ces services est en partie le résultat de la mise en place des CSR. La création de ces commissions a donc légèrement contribué à une diminution de l'iniquité fiscale entre les DSL et les territoires municipalisés du Nouveau-Brunswick.

Il est important de poursuivre les efforts pour expliquer l'écart de taux entre les DSL et les gouvernements municipaux. Deux autres aspects doivent être documentés.

Le premier se trouve du côté des dépenses d'administration générale. Pour les gouvernements locaux, l'administration générale englobe les dépenses de gouvernance (fonctionnement du conseil municipal) et des gestionnaires qui dirigent les activités municipales. En 2019, l'administration générale a coûté 50,7 M\$ à ces gouvernements. Exprimé par 100 \$ d'évaluation, cela correspond à une dépense moyenne de 22,6 ¢.

Dans le cas des DSL, le gouvernement provincial les facture pour couvrir certaines dépenses d'administration générale : administrateur régional, comptabilité, etc. À cela s'ajoutent certains frais spécifiques (publication, bulletins d'info, frais de réunion, etc.) et les frais collaboratifs à l'échelle des CSR. En 2019, on estime que les DSL ont consacré 3,3 M\$ à ces dépenses d'administration générale. Puisqu'il avait une assiette fiscale globale évaluée à 16,5 G\$, ce qui constitue la bonne évaluation de l'assiette fiscale à utiliser dans ce contexte, cela correspond à une dépense moyenne par 100 \$ d'évaluation de 2,1 ¢.

On peut en conclure que le mode de gouvernance actuel dans les DSL leur permet de faire absorber l'équivalent de 20,5 ¢ de frais d'administration générale par le gouvernement provincial et les gouvernements locaux pour la production de services locaux (e.g. des dépenses d'autres ministères non comptabilisées ou des coûts de services comptabilisés dans les frais administratifs par les gouvernements locaux).

Le second élément à documenter se situe du côté des dépenses pour la réfection et l'entretien des routes. Actuellement, le gouvernement provincial impose une taxe de 0,4115 \$ par 100 \$ d'évaluation sur les propriétés résidentielles occupées par le propriétaire. En 2019, cette assiette fiscale était évaluée à 10,2 G\$ et cette taxe a généré 42 M\$. Mais quel est le coût réel des routes dans les DSL ?

Nous disposons de deux évaluations de ce coût. La première est celle effectuée par le commissaire Finn dans son rapport de 2008. On estimait alors ce coût à 68 M\$ de 2008 (Finn, 2008, 152). Exprimé en dollars de 2019, cela représente un coût de 83,4 M\$¹¹. Selon cette estimation, le déficit provincial pour l'entretien des routes dans les DSL se chiffre à 41,4 M\$. Pour couvrir ce coût, la province devrait imposer aux résidents des DSL une taxe de 0,8164 \$ par 100 \$ d'évaluation. Cela expliquerait un écart de taux moyen de 0,40 \$ par 100 \$ d'évaluation entre les DSL et les gouvernements locaux.

La seconde estimation du coût des routes dans les DSL est celle qui a été effectuée par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB, 2015, 8-14). La méthode utilisée consiste à appliquer aux routes des DSL la même logique que pour les routes des municipalités. Dans ces dernières, 100 % de l'entretien et de la réfection des routes locales et 50 % de l'entretien pour les routes régionales (routes avec numéro de 200 et plus) sont sous leur responsabilité financière. Pour évaluer ce coût, on applique aux kilomètres de routes les frais utilisés par le ministère des Transports lors de la signature d'ententes de travaux d'entretien et de réfection sur des routes locales dans une municipalité¹². Selon cette approche, l'AFMNB conclut que le coût réel de l'entretien des routes dans les DSL se chiffre à 76 M\$ de 2011. En dollars de 2019, nous obtenons une estimation de 86,1 M\$. Le déficit provincial pour l'entretien des routes dans les DSL grimpe alors à 44,1 M\$. La province devrait imposer aux résidents des DSL une taxe de 0,8427 \$ par 100 \$ d'évaluation pour couvrir la totalité de ce coût. On expliquerait ainsi un écart de taux moyen de 0,43 \$ par 100 \$ d'évaluation entre les DSL et les gouvernements locaux.

Nous avons vu plus haut que le taux moyen de taxation dans les DSL en 2019 était égal à 0,971 \$ par 100 \$ d'évaluation. Si on ajoute à ce taux l'équivalent en taux d'imposition des coûts absorbés par la province pour l'administration générale (0,205 \$ par 100 \$ d'évaluation) et des coûts absorbés par la province pour l'entretien et la réfection des routes (moyenne de 0,4115 \$ par 100 \$ d'évaluation), on obtient un taux corrigé de 1,591 \$ par 100 \$ d'évaluation. Ce taux ajusté dépasse le taux moyen des gouvernements locaux en 2019 qui était égal à 1,5157 \$ par 100 \$ d'évaluation. Cela n'est pas surprenant étant donné la nature des DSL, i.e. la faible densité de population et la grande dispersion des propriétés sur le territoire. Les règles actuelles de taxation dans les DSL conduisent donc à une mauvaise utilisation des fonds publics au Nouveau-Brunswick.

¹¹ Cet ajustement a été fait en utilisant l'indice des prix à la consommation pour le Nouveau-Brunswick (Statistique Canada, tableau 18-10-0004-01).

¹² En 2011, pour l'entretien, le ministère des Transports utilisait des taux par kilomètre de voie de 101,50 \$ pour les 6 mois d'été et de 331 \$ pour les 6 mois d'hiver. Du côté de la réfection des routes, le ministère des Transports calculait 40 000 \$ par kilomètre de routes à deux voies pour une durée de vie de 8 ans.

1.5 ÉVOLUTION DES RESPONSABILITÉS MUNICIPALES AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Le programme Chances Égales pour Tous, conçu par le gouvernement Robichaud au cours des années soixante, a servi de tremplin pour la restructuration du monde municipal au Nouveau-Brunswick. Conceptuellement, ce programme s'est basé sur trois éléments fondamentaux :

1. Les services destinés aux individus sont désormais la responsabilité du gouvernement provincial : éducation, santé, justice, services sociaux, etc.
2. Les services aux propriétés sont du domaine des gouvernements locaux. Une exception à cette règle : l'évaluation foncière locale devient une responsabilité provinciale.
3. Les communautés considérées viables sont reconstituées ou transformées en municipalités (cités, villes, villages). Les zones rurales ou éloignées à l'extérieur des municipalités sont la responsabilité du ministre des Affaires municipales.

En 1970, le gouvernement du nouveau premier ministre Richard Hatfield, conformément aux éléments du programme Chance Égale pour Tous, procéda à l'adoption d'une nouvelle Loi sur les municipalités. Malgré l'abolition des gouvernements de comté, les modalités traitant de la création de municipalités (cités, villes, villages) sont demeurées intactes. Quant au territoire non constitué en municipalités, il fut morcelé en Districts de services locaux avec le ministre des Affaires municipales affecté au rôle du maire et du conseil municipal.

La gamme de services que les municipalités sont habilitées à offrir aux résidents et propriétaires fonciers est exhaustive. Par contre, seuls deux services sont considérés obligatoires : la police et les mesures d'urgence. Quant aux ressources humaines requises, seule l'embauche d'un greffier ou d'une greffière et d'un vérificateur indépendant est obligatoire.

Durant le processus ayant mené à la préparation du Rapport Finn, la ville de Fredericton a souligné dans son mémoire destiné au commissaire, l'étendue des services municipaux sollicités par les citoyens. En voici un sommaire :

Service de police

- Patrouille routière - mise en œuvre des lois relatives à la circulation routière
- Infractions au Code criminel
- Intervention en cas d'urgence
- Poursuites judiciaires
- Sécurité à la cour
- Aide aux victimes ou aux témoins
- Services de police communautaires
 - Programmes de quartier
 - Programmes éducatifs
 - Programmes de prévention du crime
- Entretien des prisons et des établissements de détention
- Services spécialisés
 - Équipe d'intervention en cas d'urgence
 - Unités canines, etc.

Services d'incendies

- Extinction et prévention des incendies
- Enquête sur les incendies, aide médicale de première intervention
- Sauvetage sur glace et dans l'eau, matières dangereuses, etc.
- Formation professionnelle et perfectionnement professionnel
- Mesures d'urgence

Planification et contrôle de développement

- Permis de construction et inspection
- Contrôle de l'aménagement
- Planification à long terme
- Planification stratégique
- Planification de la conservation et de la préservation du patrimoine

Tourisme

- Services aux visiteurs
- Promotion touristique
- Développement touristique
- Coordination des événements
- Gestion des congrès
- Gestion des autocars affrétés
- Centres touristiques et infrastructure

Arts et culture

- Construction et entretien des installations
- Financement des opérations
- Subventions aux organismes
- Préservation du patrimoine
- Bibliothèque
- Musées
- Galerie d'art

Gouvernance

- Adoption de règlements\arrêtés\politiques
- Gouvernance transparente
- Consultations et commentaires publics
- Gestion des litiges
- Adoption de directives budgétaires
- Allocation de fonds publics

Travaux publics

- Routes et rues
- Construction (revêtement routier, bordures de trottoir, caniveaux et trottoirs)
- Entretien de la chaussée (nettoyage, réparation, marquage)
- Entretien hivernal
 - Contrôle de la neige et de la glace
 - Déneigement et enlèvement de la neige
- Contrôle de la circulation
- Éclairage des rues
- Stationnement
- Collecte, rétention et évacuation des eaux de pluie
- Soutien technique
- Systèmes d'informations géographiques
- Collecte des déchets solides
- Recyclage
- Élimination des déchets solides (installations régionales)

Services d'eau et d'égouts

- Collecte, traitement et distribution d'eau potable
- Réserve d'eau pour le service d'incendie
- Conservation de l'eau et sensibilisation du public
- Collecte, traitement et élimination des eaux usées

Arbres et parcs

- Aménagement et entretien des parcs et des sentiers
- Arboriculture et horticulture
- Entretien du terrain
- Compostage

Transports en commun

- Services de trajets prédéterminés
- Transport de personnes handicapées

Loisirs

- Construction, entretien et exploitation des installations
 - Arénas, piscines, centres de conditionnement physique, centres communautaires, terrains de balle, terrains de tennis, etc.
- Organisation des sports, d'activités récréatives et de loisirs communautaires
- Programme de loisirs (des enfants d'âge préscolaire aux aînés)
- Cours de conditionnement physique, activités récréatives et enseignement culturel
- Coordination et tenue d'événements spéciaux (communautaire)

Services administratifs

- Tous les services internes à l'appui des services publics (services financiers, ressources humaines, services juridiques, technologie de l'information, gestion immobilière, gestion des biens et du parc automobile, télécommunications, etc.)

Développement économique

- Stratégies
- Subventions
- Accompagnement
- Création d'emplois

Autres

- Dépenses en capital et de fonctionnement des aéroports
- Octroi de subventions pour du logement abordable
- Nombreux enjeux relatifs à la protection de l'environnement
- Sans abris
- Gestion et licences taxi

Au cours des 45 dernières années, le gouvernement provincial s'est prévalu d'une interprétation stricte des paramètres de la Loi sur les municipalités. À titre d'exemple, une région décida de procéder avec le recyclage des déchets solides et utiliser divers modes de collecte. Afin d'entreprendre cette activité, la Loi sur les municipalités a dû être modifiée. Cette approche restrictive a certainement bien servi les collectivités n'étant pas dotées de ressources humaines adéquates. Mais celles tenant de mesures innovatrices visant une amélioration de l'efficacité et la rentabilité de ces services, ont vu leurs efforts ralentis par un encadrement trop restrictif visant le maintien du statu quo.

1.5.1 La Loi sur la gouvernance locale - 2017

En 2017, le gouvernement provincial adopta un nouvel encadrement législatif, la Loi sur la gouvernance locale. L'objectif était de moderniser la loi datant de 1970. Tout en admettant que cette nouvelle loi a mis à jour le libellé juridique, les éléments traitant de la création de nouvelles municipalités, d'annexions et de l'octroi de pouvoirs aux municipalités sont presque intacts et soutiennent le statu quo.

Une exception à ce constat est l'article 7 de ladite loi, qui vise à élargir l'interprétation et l'étendue des pouvoirs destinés aux municipalités:

«Interprétation large des pouvoirs des gouvernements locaux

7. Puisqu'il y a lieu de reconnaître que les gouvernements locaux représentent un palier de gouvernement à la fois responsable et redevable, il convient d'interpréter largement les pouvoirs que la présente loi ou toute autre loi leur confère de manière à attribuer à leur conseil une autorité étendue de telle sorte qu'ils puissent gérer les affaires de leurs gouvernements locaux comme ils le jugent bon tout en renforçant leur capacité de répondre aux enjeux qui intéressent ces derniers.»

Lorsque les municipalités ont discuté de la possibilité d'instaurer une taxe sur l'hébergement touristique, le gouvernement provincial acquiesça à leur demande. Ce dernier a procédé avec une modification de la Loi sur la gouvernance locale afin d'y ajouter une référence directe comme en témoigne l'ajout :

«10.1 (m.1) la taxe sur l'hébergement touristique».

Cette démarche laisse entendre que le ministère de la Justice considère que l'article 7 de la Loi sur la gouvernance locale ne permet pas aux municipalités

d'entreprendre de nouveaux services ou tarifications sans une modification à la Loi sur la gouvernance locale. Il faudra attendre que les tribunaux traitent de la question lors d'un litige et clarifie la portée de l'article 7.

1.5.2 Défis

À la lumière de ce constat, des défis de taille demeurent quant à l'offre potentielle de nouveaux services ainsi que leur financement.

- Économie: les municipalités font face à des perturbations économiques tant du point de vue géographique que du type d'activités. Ces changements modifient la nature des emplois disponibles. Les revenus municipaux sont fortement liés aux revenus fonciers. Les valeurs immobilières au sein des communautés sont liées à l'état de l'économie locale qui à son tour affecte l'offre et la demande du parc immobilier et les revenus fonciers attendants.
- Facteurs environnementaux: les événements découlant des changements climatiques tels les dommages aux propriétés et à l'infrastructure municipale, les défis entourant la salubrité de l'eau potable, le traitement des égouts sanitaires, l'érosion et la conservation de l'énergie se retrouvent à l'avant plan des préoccupations des élus et des assureurs. Les plans de gestion des infrastructures mettent à jour les déficiences chez la plupart de nos communautés.
- Évolution des normes de services: au cours des trois dernières décennies, les normes minimales requises entourant les services de sécurité publique sont de mieux en mieux définies. Il s'agit de normes s'attardant aux opérations, à l'infrastructure minimale et aux ressources humaines dans les secteurs touchant les changements climatiques, les services policiers, les mesures d'urgence, les services d'incendies, l'inspection des bâtiments, etc. Une analyse exhaustive de la capacité des communautés d'atteindre les normes minimales requises mettrait

en évidence un vide à combler, particulièrement chez celles de petite taille¹³.

- Offre de services sans compensation: de nombreux services disponibles aux résidents environnants des municipalités s'effectuent sans compensations de la part des DSL. Dans le cas d'ententes avec le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux (au nom des DSL), la compensation est, dans la plupart des cas, inadéquate quant à la qualité des services (incendie, loisirs, etc.) mis à la disposition des communautés avoisinantes. Advenant que cette situation persiste, la viabilité financière et sociale de nombreuses communautés sera compromise.

Il est évident que la majorité des municipalités néo-brunswickoises n'ont pas la capacité d'offrir des services normalisés sans la collaboration des communautés avoisinantes ou par le biais d'un service régionalisé.

Toute analyse de viabilité financière municipale se doit d'être précédée d'une analyse qualitative des services présentement à la disposition des citoyens. Cette analyse doit servir de comparaison avec des normes homologuées par le gouvernement provincial ou des associations professionnelles.

13 Il est intéressant de constater que les élus municipaux membres de l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick sont sensibilisés à cette tendance. Lors d'une séance de discussion tenue dans le cadre du 30e Congrès annuel de l'AFMNB, les participants ont eu à répondre à la question suivante : devrait-on identifier certains postes de dépenses où il y a des normes provinciales à atteindre? Une forte majorité de répondants (89,6 %, 95/106) ont répondu par l'affirmative.

1.6 CONCLUSION DE LA PREMIÈRE SECTION

Que doit-on retenir de la situation actuelle des gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick ? Nous reprenons ici, sous la forme d'une liste pointée, l'essentiel de cette réalité :

- La classification actuelle des municipalités est désuète et il faudrait négocier avec le ministère une nouvelle classification basée sur des critères en lien direct avec les dépenses et les revenus de gouvernements locaux.
- Les tendances démographiques ont un impact majeur sur certaines municipalités. Elles provoqueront l'apparition d'un surplus d'actifs pour certaines d'entre elles et limiteront leur capacité à demeurer durable à long terme. La réflexion sur les nouvelles sources de revenus devrait s'accompagner d'une réflexion sur les modèles de gouvernance locale.
- La mise en place du réseau des CSR a eu plusieurs effets positifs : création d'un lieu de discussion et de concertation des intervenants en gouvernance locale dans les différentes régions, contribution des citoyens des DSL au financement de certains services, partage des coûts dans l'administration des services régionaux, amélioration des compétences du personnel, etc.
- La création des CSR a aussi eu pour effet de contribuer à la réduction de l'iniquité fiscale entre les DSL et les municipalités au Nouveau-Brunswick.
- Certaines faiblesses demeurent dans ces commissions régionales : la nomination des représentants des DSL implique un important déficit démocratique pour les citoyens, la complexité des processus budgétaires, etc.
- L'obligation pour les gouvernements locaux à adopter un budget équilibré rend difficile l'identification des défis financiers auxquels ils sont confrontés. En effet, dans ce contexte, les compromis financiers se font dans le processus budgétaire et ne peuvent être captés par les rapports financiers.
- Du côté des revenus, les entités municipales disposent d'une certaine marge de manœuvre pour recueillir les sommes nécessaires au financement des services via le taux de taxation. Cependant, la comparaison, par les citoyens, des taux avec les municipalités voisines et les DSL limite cette marge de manœuvre. De plus, elles doivent toujours tenir en compte la capacité de payer des citoyens.
- On observe la présence de moyens très différents selon la taille des gouvernements locaux. Les grandes cités ont un revenu moyen par habitant près de deux fois plus élevé que les petits villages. Cela montre les écarts de capacité entre les différentes catégories de municipalités.
- Du côté des dépenses, on observe de fortes variations selon la taille des municipalités. Cette situation implique des services municipaux disponibles en quantité et en qualité variables.
- Pour montrer la présence de contraintes financières réelles, on peut comparer les niveaux de dépenses pour les services faisant l'objet de normes provinciales. Les services policiers et les services d'eau et égouts sont deux bons exemples. Nous avons vu, que pour les services policiers par exemple, les efforts financiers varient beaucoup selon le type de municipalités. Il s'agit selon nous d'une preuve que les contraintes financières sont fortes dans le monde municipal au Nouveau-Brunswick. À cela s'ajoutent les dépenses insuffisantes de plusieurs municipalités dans des services essentiels pour lesquels aucune norme n'est appliquée (e.g. les mesures d'urgence, adaptation aux changements climatiques, gestion des déchets solides).
- Les nouveaux défis auxquels sont confrontées les municipalités créeront des pressions financières additionnelles. Les municipalités pourront difficilement répondre à ces nouveaux besoins sans l'accès à de nouvelles ressources financières et le partage de responsabilités avec les communautés avoisinantes, en autant qu'une communauté ayant cette capacité financière se trouve parmi ces communautés avoisinantes.

The background is a solid teal color. In the top right corner, there is a large, light teal abstract shape. In the bottom left corner, there is a faded, semi-transparent image of a street scene with a sign that reads "Secondary West".

SECTION 2

Iniquité fiscale et nouvelles sources de revenus pour les municipalités

Nous avons vu dans la section précédente qu'il existait une importante iniquité fiscale entre les DSL et les entités municipales au Nouveau-Brunswick. Nous avons aussi vu que les municipalités opéraient dans un cadre fiscal qui ne leur permettait pas de bien répondre aux attentes des citoyens et de se préparer aux nouveaux défis que leur réserve la transformation de l'environnement socioéconomique et climatique.

Cette section vise deux objectifs. Elle veut d'abord faire le point sur la source de l'iniquité fiscale entre les territoires incorporés et non incorporés. Elle veut ensuite présenter les différents changements qui pourraient améliorer la situation financière des gouvernements locaux.

2.1 LES SOURCES DU DÉSÉQUILIBRE FISCAL ENTRE LES ENTITÉS MUNICIPALES ET LES DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX

Dans les relations entre les entités municipales et les districts de services locaux (DSL), la question du déséquilibre fiscal a toujours été un enjeu litigieux. Cette section veut faire le point sur ce sujet et vérifier si l'écart dans le fardeau fiscal entre les deux a changé depuis la création des Commissions de services régionaux. En effet, depuis l'entrée en fonction de ces nouvelles commissions, les citoyens des DSL contribuent au financement de certains services auxquels ils ne contribuaient pas auparavant. Rappelons brièvement la nature de ce déséquilibre fiscal.

Ce déséquilibre vient d'abord du fait que le territoire du Nouveau-Brunswick n'est pas complètement municipalisé. Les citoyens vivant dans les régions non constituées en municipalités habitent dans des DSL. Créés en 1967, ces DSL demeurent des entités administratives qui relèvent du gouvernement provincial. Certains DSL disposent d'un comité consultatif. Le responsable des décisions pour ces territoires est le ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux. Le gouvernement provincial est donc l'ultime responsable des services locaux offerts à cette population. Étant donné que certains services ne sont pas offerts à l'ensemble des citoyens d'un DSL (on peut donner l'exemple des lumières de rues), il existe aussi des zones de taxation qu'on appelle des « autorités de taxation ».

Ce déséquilibre vient aussi du fait que les responsabilités varient d'un type de gouvernement local à l'autre. Dans les entités municipales (municipalités, municipalité régionale et communautés rurales), puisqu'elles disposent d'un conseil élu, la détermination des taux d'impôt foncier est la responsabilité du conseil. Ces trois types de gouvernements locaux se distinguent dans leurs responsabilités et non dans leur autorité fiscale. Par exemple, les communautés rurales peuvent laisser au gouvernement provincial la responsabilité des routes, de la police et d'autres services habituellement sous la responsabilité d'un gouvernement local. Une disposition similaire s'applique à la municipalité régionale de Tracadie pour le territoire des anciens DSL (entente particulière pour huit ans prévoyant une mise à niveau des routes). De plus, la municipalité régionale dispose d'un avantage du côté du coût du service de police (remboursement du service de la GRC à 70 % du coût).

Cette variété de modèles de gouvernements locaux mène à un environnement fiscal relativement complexe. Au Nouveau-Brunswick, on distingue trois types de propriétés : i- les propriétés résidentielles habitées par leur propriétaire, i.e. la résidence principale ; ii- les propriétés résidentielles non habitées par leur propriétaire, i.e. les loyers, les chalets, etc., et iii- les propriétés non résidentielles, i.e. les commerces et les usines.

Pour le premier type de propriété, les propriétés résidentielles habitées par leur propriétaire, les municipalités votent le taux d'impôt foncier. Ce taux peut aussi varier d'une zone à l'autre dans la municipalité. L'adoption de taux différents dans les zones de taxation d'une municipalité peut s'expliquer par une offre de services différente d'une zone à l'autre ou découler d'un protocole d'entente signé lors d'un regroupement.

Dans les communautés rurales et la municipalité régionale, le conseil vote un taux pour financer les services dont il a la responsabilité. Le gouvernement provincial fixe un taux pour les services dont il est responsable dans ces deux types de gouvernements locaux. Dans les DSL, le gouvernement fixe un taux pour les routes et leur entretien. Ce taux est de 0,4115 \$ par 100 \$ d'évaluation. À cela s'ajoute le taux pour les services de polices, de protection des incendies, le contrôle des chiens, les services administratifs et les services additionnels offerts dans certaines autorités de taxation. Ce taux représente présentement une moyenne de 0,5595 \$ par 100 \$ d'évaluation.

Dans le cas des deux autres types de propriétés (les propriétés résidentielles non habitées par leur propriétaire et les propriétés commerciales et industrielles, i.e. les propriétés non résidentielles), l'espace fiscal que représente l'impôt foncier est partagé entre les gouvernements locaux et la province¹⁴. Ainsi, au taux perçu par le gouvernement local s'ajoute un taux perçu par la province. Les recettes de cette taxe sont utilisées par la province pour financer l'ensemble de ses services et ne servent pas uniquement au financement de services « municipaux ». Dans le cas des propriétés résidentielles non habitées par leur propriétaire, le taux d'impôt foncier provincial est de 1,1233 \$ par 100 \$ d'évaluation¹⁵. Dans le cas des propriétés commerciales et industrielles, le taux d'impôt foncier provincial est de 2,1860 \$ par 100 \$ d'évaluation.

Le taux provincial spécial pour les routes, i.e. le taux de 0,4115 par 100 \$ d'évaluation, ne s'applique pas aux propriétés non résidentielles (propriétés commerciales et industrielles) et aux propriétés résidentielles non occupées (chalets et appartements) situées dans les DSL. C'est l'autre source de déséquilibre fiscal entre les DSL et les territoires municipalisés.

Les gouvernements locaux imposent aussi ces deux types de propriétés selon le même processus décisionnel que pour les propriétés résidentielles habitées par leur propriétaire. Pour les propriétés résidentielles non habitées par leur propriétaire, le taux pour le financement des services locaux est le même que pour le premier type de propriétés. Dans le cas des propriétés commerciales et industrielles, le taux d'impôt foncier local est donné par le produit suivant : 1,5 fois le taux pour le financement des services locaux fixé par la municipalité. Pour les DSL, en 2019, le taux moyen sur les propriétés non résidentielles est de 0,83925 \$ par 100 \$ d'évaluation, i.e. 1,5 fois 0,5595 \$.

Le tableau suivant résume les modèles de fiscalité foncière appliqués dans les quatre types de gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick en mettant l'emphase sur l'autorité fiscale, i.e. le gouvernement responsable de fixer le taux.

Tableau 29. Modèle de fiscalité foncière selon le type de gouvernance locale

PROPRIÉTÉS	TYPE DE TAUX	MUNICIPALITÉS	MUNICIPALITÉ RÉGIONALE	COMMUNAUTÉS RURALES	DISTRICTS DE SERVICES LOCAUX
Résidences occupées par leur propriétaire	Taux - services locaux	Conseil	Conseil	Conseil	Province
	Taux - services locaux fournis par la province		Province	Province	Province
Résidences non occupées par leur propriétaire	Taux - services locaux	Conseil	Conseil	Conseil	Province
	Taux - impôt provincial	Province	Province	Province	Province
Bâtiments non résidentiels (commerciaux et industriels)	Taux - services locaux (1,5 x Taux - services locaux)	Règle fixe	Règle fixe	Règle fixe	Règle fixe
	Taux - impôt provincial	Province	Province	Province	Province

¹⁴ Techniquement, ce taux provincial s'applique aussi aux résidences occupées par leur propriétaire. Le gouvernement provincial offre cependant un crédit d'impôt foncier qui annule cette taxe.

¹⁵ Pour être précis ici, il faudrait ajouter qu'il existe en fait, d'un point de vue fiscal, deux types de propriétés résidentielles non habitées par leur propriétaire auxquels s'appliquent des taux provinciaux différents. Le premier, le groupe A, comprend les chalets et les appartements. La province applique un taux de 1,1233 \$ par 100 \$ d'évaluation, peu importe où la propriété est située. Le groupe B comprend les terrains vacants et les résidences, et est taxé au taux de 1,2173 \$ par 100 \$ d'évaluation dans l'ensemble de la province.

Étant donné que les responsabilités varient d'un type de gouvernement local à l'autre et que le gouvernement provincial conserve l'autorité dans la fixation de certains taux, ces différents modèles de fiscalité foncière ont mené à l'apparition d'écarts importants dans les taux d'imposition pour le financement des services locaux. Comme nous l'avons vu dans la section 4.7, en 2019 le taux moyen de taxation était de 1,52 \$ par 100 \$ d'évaluation dans les municipalités et les communautés rurales et de 0,97 \$ par 100 \$ d'évaluation dans les DSL.

Pour les bâtiments non résidentiels, les règles fiscales conduisent à une forme de concurrence déloyale. On peut illustrer cette situation à l'aide d'un exemple. Supposons deux entreprises commerciales ayant la même évaluation fiscale pour l'impôt foncier, disons 2,5 M\$. Les deux entreprises se font concurrence sur le marché local. On peut penser par exemple à des stations-service ou à des quincailleries. Pour faire une estimation du coût de l'impôt foncier, nous allons situer les deux entreprises dans la région de Caraquet. Une est située dans la ville et l'autre dans le DSL de Caraquet.

Le tableau 30 présente le résultat de cette comparaison. Ainsi, l'entreprise située dans la ville de Caraquet paie un taux total d'impôt foncier de 4,4386 \$ par 100 \$ d'évaluation. Dans le cas de l'entreprise opérant dans le DSL de Caraquet, le taux d'impôt foncier est de 2,9929 \$ du 100 \$ d'évaluation.

Au total, l'entreprise située dans le DSL de Caraquet paie 36 142,50 \$ d'impôt foncier de moins que celle située dans la Ville de Caraquet. Cela correspond à une réduction de 32,6 %. Cette somme peut être utilisée pour modifier le prix des biens vendus par l'entreprise située dans le DSL et jouir ainsi d'une position concurrentielle déloyale par rapport à celle située à Caraquet. Cela représente une autre source d'iniquité fiscale qui conduit à des décisions de localisation d'entreprise au détriment des plans d'aménagement du territoire de la communauté et de la région.

Tableau 30. Comparaison de la facture de l'impôt foncier entre une ville et un DSL, 2019

VALEUR FONCIÈRE	2 500 000 \$		
	Règle	Taux	Facture fiscale
Ville de Caraquet			
Taux local (1,5 x taux local sur les résidences)	1,5 x 1,5017	2,2526	56 313,75 \$
Taux provincial	2,1860	2,1860	54 650,00 \$
Total		4,4386	110 963,75 \$
Paroisse de Caraquet			
Taux local (1,5 x taux local sur les résidences)	1.5 x 0.5379	0.8069	20 171,25 \$
Taux provincial	2,1860	2,1860	54 650,00 \$
Total		2,9929	74 821,25 \$
Écart = ville - DSL			36 142,50 \$

2.2 AMÉLIORER LA SITUATION FINANCIÈRE DES MUNICIPALITÉS

En améliorant la situation financière des municipalités, on cherche à développer des organisations autonomes et durables, capables de faire face à leurs responsabilités et aux défis de demain à même leurs propres moyens financiers. Ce nouveau contexte financier peut venir de deux changements : l'arrivée de nouvelles sources de revenus et une gestion plus efficiente des dépenses.

2.2.1 Nouvelles sources de recettes fiscales

Plusieurs rapports et recherches se sont récemment intéressés à cette question au Canada. De plus, plusieurs provinces ont accepté de partager des recettes fiscales avec les municipalités dans le but de corriger les déséquilibres fiscaux entraînés par l'augmentation des responsabilités des gouvernements locaux.

Dans le contexte du Nouveau-Brunswick, plusieurs options sont possibles. Nous documentons huit de ces options dans cette sous-section¹⁶ : le transfert d'impôt foncier, le partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt provincial sur le revenu des particuliers, le partage de l'assiette fiscale liée à la partie provinciale de la taxe de vente harmonisée (TVH), le partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt sur les profits des entreprises, le partage des revenus de la taxe sur l'essence, l'imposition d'une taxe sur le divertissement et d'une taxe sur l'hébergement.

a) Transfert d'impôt foncier

Comme nous l'avons vu plus haut, l'impôt foncier est un champ d'imposition partagée entre le gouvernement provincial et les gouvernements locaux au Nouveau-Brunswick. Lorsqu'on cherche des options pour augmenter les recettes fiscales autonomes des gouvernements locaux, le transfert d'une partie ou de la totalité de l'espace fiscal occupé par la province représente une occasion toute désignée.

b) Partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt provincial sur le revenu des particuliers

Deux approches sont possibles. La première est un partage de l'assiette fiscale à l'échelle provinciale selon une formule qui peut prendre différentes formes. La seconde est un partage des revenus sur le territoire de chaque municipalité. Notons que l'approche peut être complètement différente : on pourrait avoir les municipalités qui développent leur propre impôt sur le revenu qu'elles administreraient elles-mêmes, de manière indépendante du fédéral et de la province.

Un avantage de cette mesure est qu'il s'agit d'une source de revenu qui croît lorsque l'économie est en croissance, période où la demande pour les biens et services municipaux est souvent en hausse. Cependant, il s'agit d'une source relativement cyclique, qui augmente et diminue en fonction de la santé de l'économie. Cette source de revenu devient alors moins prévisible et plus volatile.

Une caractéristique de cette source de revenu est qu'elle pourrait accroître les disparités entre municipalités, comparativement à l'impôt foncier. Ceci est le résultat du fait que les dépenses au chapitre du logement n'augmentent généralement pas proportionnellement au revenu. En revanche, cette source de revenu représente une source de revenu plus progressive que l'impôt foncier, car celle-ci est directement reliée à la « capacité de payer » des individus.

c) Partage de l'assiette fiscale liée à la partie provinciale de la TVH

Une taxe de vente municipale n'existe pas au Canada. L'option présentée est plutôt un partage des revenus de la partie provinciale de la TVH¹⁷. Deux alternatives sont possibles, comme pour l'impôt sur le revenu : le partage de l'assiette fiscale provinciale, en fonction d'une formule, ou une portion de la taxe de vente perçue sur le territoire de la municipalité.

16 Cette sous-section s'inspire des rapports préparés par Wade Locke en 2011, rapport intitulé : *Municipal Fiscal Sustainability : Alternative Funding Arrangements to Promote Fiscal Sustainability of Newfoundland and Labrador Municipalities - The Role of Income and Sales Taxes* (<http://www.municipalitiesnl.com/userfiles/files/Wade%20Locke%20final%20rpt%20without%20tables.pdf>) et par Harry Kitchen et Enid Slack en 2016 intitulé *More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How?* (https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/348/1839_imfg_no_27_online_oct.11_final_revised_oct.11_2016.pdf)

17 Durant le processus de légalisation du cannabis, l'AFMNB a défendu l'idée que la province devrait partager les bénéfices de la vente du cannabis avec les municipalités puisque celles-ci devront couvrir une partie des dépenses liées à cette activité. Depuis, le Nouveau-Brunswick a entrepris une démarche de privatisation de Cannabis NB. Si cette démarche est complétée, les municipalités pourront bénéficier des revenus générés par cette activité en recevant du gouvernement provincial une partie des recettes de la portion provinciale de la TVH ou de l'impôt sur les profits des entreprises.

La TVH présente plusieurs des caractéristiques de l'impôt sur le revenu des particuliers. Elle est toutefois plus régressive. Les revenus augmenteraient avec la croissance économique, seraient cycliques et relativement imprévisibles. La taxe de vente aurait l'avantage supplémentaire, lorsqu'elle est perçue sur le territoire de la municipalité, de taxer les individus vivant à l'extérieur de la municipalité, mais consommant lorsqu'ils sont présents, entre autres pour utiliser les services de la municipalité.

d) Partage de l'assiette fiscale liée à l'impôt sur les profits des entreprises

L'analyse du partage de cette assiette fiscale est similaire à celle de l'impôt sur le revenu des particuliers. Locke ajoute toutefois que cette option ne devrait pas être recommandée si elle ne cible que les profits sur le territoire de la municipalité, et ce pour quatre raisons principales :

- Il est difficile de déterminer où les profits sont générés.
- L'assiette fiscale est très mobile.
- Les profits sont extrêmement volatiles.
- Il y a peu de lien entre les profits et les services municipaux.

e) Partage des revenus de la taxe sur l'essence

Le gouvernement fédéral transfère une partie de la taxe sur l'essence aux municipalités pour financer des projets d'infrastructure par le biais du Fonds de la taxe sur l'essence fédéral. Le gouvernement de l'Ontario transfère 2 % de sa taxe sur l'essence aux municipalités. Les avantages d'une telle taxe, surtout lorsque les revenus sont utilisés pour le transport en commun, sont similaires aux principes d'une taxe carbone.

f) Taxe sur le divertissement

Il s'agit d'une taxe qui s'ajoute, par exemple, au prix de billets de spectacles, de cinéma, etc. La ville de Winnipeg, par exemple, a une taxe sur le divertissement pour tout billet pour un événement dans un lieu ayant un minimum de 5 000 sièges et pour tous les cinémas privés. Les revenus de cette taxe servent à financer les arts et la culture.

g) Taxe d'hébergement

Cette taxe s'ajoute à la facture des clients louant des chambres d'hôtel dans la municipalité. Elle a l'avantage de taxer des résidents de l'extérieur de la municipalité qui vont utiliser des services municipaux pendant leur séjour.

En mars 2019, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a annoncé qu'il apporterait des changements à la Loi sur la gouvernance locale pour permettre aux gouvernements locaux de mettre en place, par voie d'arrêté, une taxe sur l'hébergement touristique (Nouveau-Brunswick, 2019). Plusieurs municipalités ont déjà annoncé la mise en place d'une telle taxe. La province a ainsi privilégié l'adoption d'une taxe à l'échelle locale plutôt que régionale. Il faudra voir l'effet de ce choix sur les décisions de localisation des futurs projets dans le secteur de l'hébergement touristique.

h) Taxe foncière extraordinaire

Dans certaines circonstances spéciales, les gouvernements locaux pourraient décider d'accroître temporairement leurs recettes à même leur assiette fiscale actuelle. Par exemple, de 2000 à 2004, une taxe foncière extraordinaire fut en vigueur à Chéticamp, en Nouvelle-Écosse¹⁸. Celle-ci était de 8 cents par 100 \$ d'évaluation pour le résidentiel et de 4 cents par 100 \$ d'évaluation pour le commercial. L'objectif était de financer l'amélioration du centre-ville en prévision du Congrès Mondial Acadien de 2004. On comprend qu'il s'agit alors d'une mesure temporaire qui ne peut assurer la stabilité financière à long terme d'un gouvernement local.

¹⁸ <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/474125/ne-taxe-cheticamp>



Le tableau suivant présente cinq exemples de transfert potentiel d'assiette fiscale du gouvernement provincial vers les municipalités. Les données sur la recette provinciale proviennent des prévisions budgétaires du ministre des Finances pour l'année fiscale 2019-2020. La dernière colonne estime l'augmentation des recettes municipales provoquées par le transfert de 1% de l'espace fiscal. Il s'agit simplement de se doter d'une base simple d'évaluation. Ces sommes ne font aucunement référence aux montants dont les municipalités ont besoin pour répondre aux attentes de la population. Nous reviendrons sur cette question dans la dernière section du rapport.

Tableau 31. Transfert d'espace fiscal et recettes municipales

	RECETTES PROVINCIALES	RECETTES MUNICIPALES (TRANSFERT DE 1% DE L'ESPACE FISCAL)
TVH	1 539 100 000 \$	15 391 000 \$
Impôt sur le revenu des particuliers	1 773 000 000 \$	17 730 000 \$
Impôt sur le revenu des sociétés	381 000 000 \$	3 810 000 \$
Impôt foncier provincial	538 000 000 \$	5 380 000 \$
Droit sur le cannabis	8 250 000 \$	82 500 \$

Source : Nouveau-Brunswick (2019). Budget principal, 2019-2020.

2.2.2 Gestion plus efficiente des dépenses

Du côté des dépenses, deux éléments doivent être analysés. Le premier élément touche aux bénéfices générés par le regroupement de gouvernements locaux. Le second porte sur le financement des services partagés à l'échelle des sous-régions.

a) Bénéfices générés par le regroupement de gouvernements locaux

Nous avons abordé cette question dans la section 3.2 lorsque nous avons fait référence aux travaux de recherche sur les économies d'échelle dans les gouvernements locaux. Les recherches de Found (2012a et 2012b) montrent qu'ils existent des économies d'échelle au niveau local. Ce chercheur montre que dans les petites municipalités rurales de l'Ontario, le coût total des services municipaux par ménage diminue jusqu'à ce que la municipalité ait atteint près de 5 000 habitants dans le nord de la province et 15 500 habitants dans les municipalités rurales du sud de la province.

Ces résultats impliquent qu'il est possible de réduire le coût par ménage des services municipaux en adoptant une stratégie visant à augmenter la taille des municipalités par le regroupement des unités locales.

Les résultats de Found (2012b) pour les petites municipalités rurales du nord de l'Ontario montrent que le coût moyen des services municipaux diminue lorsque la taille de la municipalité augmente. Par exemple, le coût moyen des services municipaux diminue de 4 400 \$ par ménage dans une municipalité de 1 000 habitants à 3 700 \$ dans une municipalité de 5 000 habitants. Il s'agit d'une réduction de coût moyen de 16 %.

Au Nouveau-Brunswick, les démarches en ce sens ont donné peu de résultats dans les dernières années (les différentes tentatives pour la période 2005-2017 sont présentées dans l'annexe 2.). En effet, plusieurs tentatives de regroupement n'ont pas obtenu le soutien de la population. Comme nous l'avons vu, plusieurs barrières expliquent cette situation. Il faudra éliminer ces contraintes si on veut pleinement tirer bénéfice des effets de taille.

b) Financement des services partagés à l'échelle des sous-régions

La problématique liée au partage du coût de construction et d'opération des infrastructures municipales entre l'ensemble des utilisateurs demeure un enjeu dans la province. Le financement de plusieurs équipements de loisirs a d'ailleurs défrayé les manchettes dans toutes les régions de la province.

Deux cas sont présents. Le premier cas est celui lié au financement des opérations d'une infrastructure une fois qu'elle a été construite par une municipalité. Ce cas est difficile. Cependant, la CSR de la région où est située l'infrastructure devrait contribuer à solutionner le problème. La première étape est le dépôt d'un document de l'entité propriétaire de l'infrastructure présentant le problème et les données de base. Sur la base de cette présentation, les membres de la CSR qui ne sont pas concernés par le dossier doivent décider s'il y a matière à poursuivre l'analyse. Suite à une décision positive, la CSR a la responsabilité de documenter le dossier en étudiant la provenance des utilisateurs du service. S'il s'avère qu'un pourcentage important de la clientèle vient de l'extérieur de l'entité propriétaire de l'infrastructure, une proposition de partage des frais d'opération est présentée aux parties concernées pour discussion. Si ces dernières ne réussissent pas à s'entendre, la CSR vote sur la proposition et s'assure que la décision sera mise en œuvre.

Le deuxième cas est celui lié au financement de la construction et de l'opération d'une nouvelle infrastructure dans une sous-région (regroupement de quelques municipalités, communautés rurales et DSL d'une CSR). Dans ce cas, la CSR devra créer un comité de travail composé de représentants de toutes les unités de la sous-région¹⁹. Ce comité a la responsabilité :

- d'analyser les besoins de la population de la sous-région dans le domaine étudié;
- de fixer les objectifs à atteindre avec la mise en place de ce service;
- de proposer un projet pour répondre à ce besoin et atteindre les objectifs visés;
- de monter un plan d'affaires comprenant les coûts de construction de l'infrastructure, le cas échéant, et de livraison du service;
- d'identifier les sources de financement et
- de proposer un échéancier.

Les frais liés au travail de ce comité seront couverts par la population de la sous-région. Le rapport de ce comité sera présenté à l'ensemble des communautés de la sous-région pour vérifier le soutien de la population.

S'il s'avère que le soutien existe, la CSR devra créer un comité de réalisation du projet. Le mandat de ce comité sera de travailler au montage financier du projet et à sa réalisation si le financement est un succès. Une fois le projet réalisé un comité de gestion du service sera nommé par les représentants de cette sous-région à la CSR. Ce comité relève des unités de la sous-région.

Dans le cas de conflit, dans l'une ou l'autre de ces étapes, la CSR joue le rôle d'arbitre. Si une impasse se présente, le ministère sera appelé à gérer ce conflit.

L'autre question touche à la contribution au financement des opérations de l'infrastructure. La logique de base consiste à partir de l'idée que le coût devrait être partagé équitablement entre tous les utilisateurs en tenant compte du degré d'utilisation moyen et du coût total d'utilisation (services offerts par l'infrastructure et transport).

Pour illustrer cette logique, supposons que la valeur moyenne des propriétés résidentielles dans la région cible est de 250 000\$. Supposons aussi que les utilisateurs habitent à l'intérieur d'un rayon de 40 km autour de l'infrastructure. Pour estimer le coût total d'utilisation du service selon le lieu de résidence, nous séparons la population en 4 classes de distance présentées dans le tableau 31: noyau urbain, 5 - 10 km à l'extérieur du noyau urbain, 10 - 20 km de l'infrastructure et 20 - 40 km à l'extérieur du noyau urbain.

Nous supposons aussi que l'intensité de l'utilisation de l'infrastructure diminue lorsque s'en éloigne. Dans l'exemple que nous utilisons, nous supposons que le nombre de visites à l'infrastructure est de 200 visites par année pour les citoyens du noyau urbain et qu'il diminue à 75 pour les citoyens habitant de 20 à 40 km de l'infrastructure.

Le lieu de résidence par rapport à l'infrastructure permet d'estimer les coûts de déplacement en fonction de la distance moyenne entre la résidence et l'infrastructure. Par exemple, pour les citoyens habitant dans le rayon situé entre 10 et 20 km de l'infrastructure, on estime le coût annuel du transport à 240\$. Cette estimation est obtenue en multipliant le nombre de visites (100) par le nombre de kilomètres parcourus par année (en moyenne 15 km par visite) et le prix par km (0,16\$)²⁰.

Enfin, nous supposons que la municipalité doit imposer une hausse de taux d'impôt foncier de 0,20\$ pour financer les opérations des services offerts par cette infrastructure.

¹⁹ La démarche suggérée ici s'inspire de la façon de travailler de la MRC de Rivière-du-Loup dans le développement de services partagés à l'échelle régionale ou sous régionale.

²⁰ Cette évaluation vient de l'Association canadienne des automobilistes (2013, 4). Elle a été fixée en utilisant le prix de 1,25 \$ pour le litre d'essence.

L'objectif de cette démarche est de proposer une logique permettant d'estimer le taux d'impôt additionnel à imposer aux différents groupes de citoyens en tenant compte de leur lieu de résidence. Le tableau 32 montre le taux additionnel que devraient payer les différents groupes de citoyens pour assurer un coût d'utilisation équitable d'utilisation des services offerts par l'infrastructure régionale.

Tableau 32. Estimation du taux différencié d'impôt foncier

VALEUR - PROPRIÉTÉ RÉSIDENTIELLE	250 000 \$					
	Nombre de visites par année	Distance parcourue	Coût - transport	Hausse de taxe	Hausse - impôt foncier	Facture totale
Noyau urbain	200	400	64 \$	0,20	500 \$	564 \$
5 - 10 km à l'extérieur	150	1 125	180 \$	0,15	375 \$	555 \$
10 - 20 km à l'extérieur	100	1 500	240 \$	0,10	250 \$	490 \$
20 - 40 km à l'extérieur	75	2 250	360 \$	0,05	125 \$	485 \$

Ainsi, étant donné les coûts moyens de transport plus élevés que doivent couvrir les citoyens vivant le plus loin, il est normal que l'augmentation du taux d'impôt foncier qu'on leur demande d'absorber soit plus faible que pour ceux vivant dans le noyau urbain. Cette logique s'applique en fait aux trois derniers groupes de citoyens présentés dans le tableau 32.

L'utilisation de cette logique devrait permettre d'estimer les charges fiscales différenciées à appliquer dans de tels cas.



The background is a solid teal color. In the top right corner, there is a large, light teal abstract shape. In the bottom left corner, there is a smaller, light teal abstract shape. Faintly visible in the background is a stylized illustration of a bridge with a suspension tower and cables, spanning a body of water. The text 'SECTION 3' is written in white, bold, uppercase letters, preceded by a vertical line.

SECTION 3

Plan d'action

Le constat global de cette évaluation de la situation financière des municipalités est évident : le modèle de gouvernance actuel et le contexte fiscal ne sont pas durables. Nous en arrivons ainsi à la même conclusion que le commissaire Finn. D'un côté, un trop grand nombre de gouvernements locaux n'ont pas l'autonomie financière nécessaire pour répondre aux besoins actuels et futurs de leurs citoyens. De l'autre, le contexte fiscal des DSL crée des iniquités entre les citoyens et entre les entreprises, conduit à des décisions qui nuisent à la réalisation des plans d'aménagement des communautés et des régions, et mine la situation financière du gouvernement provincial à un moment où aucune marge de manœuvre financière n'existe.

Le débat sur le rapport Finn a cependant fait surgir les conditions à rencontrer pour qu'une réforme de la gouvernance locale puisse se réaliser :

- les changements à mettre en œuvre doivent permettre au gouvernement provincial de modifier le partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement dans un contexte de neutralité budgétaire;
- les propositions doivent être endossées par les communautés locales. Aucun programme de regroupements imposés par le gouvernement provincial ne sera accepté. Cette position est partagée par l'ensemble des intervenants (la province, les associations municipales et les citoyens);
- la province doit cependant créer un environnement favorable au changement en annonçant son engagement à réaliser la pleine municipalisation dans un horizon donné et sa volonté de faire payer par les citoyens des DSL les coûts réels de l'administration générale des services locaux dans ces zones, de la réfection et de l'entretien des routes;
- des mesures financières doivent être mises en place pour favoriser des regroupements plus autonomes et viables de municipalités / communautés.

De plus, le rapport Finn a provoqué quelques changements importants comme la création des Commissions des services régionaux et l'adoption d'une nouvelle loi sur l'urbanisme et d'une nouvelle loi sur la gouvernance locale.

Sur la base de ces constats, nous avons proposé à l'AFMNB deux orientations. La première orientation consisterait à proposer à l'AFMNB un certain nombre de recommandations établissant un programme de négociation avec la province afin d'assurer la viabilité à long terme des gouvernements locaux. La deuxième orientation vise à établir un plan d'action dans lequel l'AFMNB joue un rôle dynamique dans la transformation de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick.

À la suite d'une discussion dans les différentes instances de l'association, la deuxième orientation a été privilégiée. Comment s'articule cette orientation ?

D'abord, ce plan s'appuie sur la réalisation des cinq grands objectifs de l'association :

- Atteindre la pleine municipalisation d'ici décembre 2025 (prise en charge, lutte au déficit démocratique);
- Accroître l'autonomie financière des gouvernements locaux (diminution de la dépendance aux transferts provinciaux);
- Renforcer la capacité des gouvernements locaux (gouvernements locaux s'appuyant sur une communauté d'intérêts forte et dynamique);
- Mettre en place un réseau durable de gouvernements locaux (capacité financière leur permettant de rencontrer leurs obligations dans un monde en changement);
- Préserver les principes de Chances égales pour tous (assurer l'équité dans le changement).

Ensuite, l'orientation retenue par l'AFMNB peut fonctionner si : i- elle est acceptée par les autres associations de municipalités et ii- elle fait l'objet d'une entente-cadre avec le gouvernement provincial.

Dans un premier temps, l'association devra négocier avec les autres associations de municipalités pour vérifier si elles partagent ses objectifs et son approche. Dans l'affirmative, les associations devront définir les paramètres d'une entente à négocier avec la province.

Une fois ces étapes franchies, les associations devront convaincre le gouvernement provincial que leur stratégie est la bonne. Si un terrain d'entente est possible, les associations devront signer une entente-cadre qui devrait comprendre les éléments suivants :

1. ÉLÉMENTS DE L'ENTENTE AVEC LE GNB

- Approche intégrant tous les intervenants dans le dossier : associations de municipalités, CSR, ministère.
- Date limite pour atteindre la pleine municipalisation.
- Identification de critères d'autonomie financière pour les gouvernements locaux et de mesures incitatives pour favoriser les regroupements nécessaires.
- Évaluation de coût de transfert de la responsabilité aux gouvernements locaux des routes locales et régionales et de l'espace fiscal nécessaire à leur financement.
- En l'absence de décisions assurant la pleine municipalisation, ajustement des taux de taxation dans les DSL pour couvrir l'ensemble des frais liés à la gouvernance et aux routes.
- Évaluation du coût global de la gouvernance et des routes dans les DSL, les communautés rurales et la municipalité régionale.
- Budget pour soutenir les associations dans leur travail auprès des communautés.
- Répartition des responsabilités entre les trois associations : cités, municipalités et DSL à majorité anglophone, et municipalités et DSL à majorité francophone.
- Organisation d'un processus de décision sur les modèles de pleine municipalisation. Ce processus impliquera la consultation et ultimement, un vote sur les modèles proposés.

2. OPTIONS DE MISE EN ŒUVRE DE LA PLEINE MUNICIPALISATION

Le plan d'action veut laisser aux communautés locales la décision finale sur le modèle de gouvernance à retenir. Pour assurer un débat informé, plusieurs options doivent être analysées et présentées. Ces options sont regroupées en mettant l'emphasis sur la réalisation de trois grands objectifs.

i | La pleine municipalisation des régions non incorporées

Le gouvernement provincial doit créer un environnement fiscal et financier équitable et réaliste, dans le respect de « Chances égales » afin de favoriser la municipalisation des DSL. Les citoyens et les citoyennes bénéficieraient d'une période maximale de 18 mois pour évaluer les scénarios possibles et de se prononcer en faveur d'une des options. En l'absence de décision à l'issue de cette période de transition, l'option B serait automatiquement appliquée.

Option A • Regroupement des citoyens et des citoyennes des DSL avec une municipalité voisine

Il appartiendrait au DSL et à la municipalité de convenir des conditions de regroupement et de fonctionnement au sein de la municipalité.

Option B • Maintien de la non-incorporation et de la gestion du DSL par le gouvernement provincial

Ajustement du taux de taxation pour couvrir l'ensemble des frais liés à la gouvernance, dont les frais d'administration générale. Les citoyens et les citoyennes des DSL pourraient réévaluer leur mode de gouvernance ultérieurement.

Option C • Regroupement de tous les DSL d'une CSR en une municipalité²¹ (en adaptant le modèle de la Colombie-Britannique²² et en procédant à l'élection des représentants des DSL à la CSR).

²¹ Il est à noter que l'AFMNB ne privilégie pas cette option pour plusieurs raisons. Premièrement, il ne s'agit pas d'une approche permettant un renforcement de la gouvernance locale, mais plutôt d'un moyen pour offrir une forme de gouvernance locale minimale à des régions fortement rurales et avec une très faible densité de population. Ce modèle ne constitue pas non plus une municipalité au sens de proximité et ne respecte pas le principe des communautés d'intérêts.

²² Pour une brève présentation du modèle de représentation des régions non incorporées de la Colombie-Britannique dans les commissions régionales voir <https://www2.gov.bc.ca/gov/content/governments/local-governments/governance-powers/councils-boards/board-organization>.

ii | Augmentation de l'autonomie financière des municipalités et optimisation du partage de services

Toute réforme de la gouvernance locale au N.-B. doit cibler un renforcement de l'autonomie financière, particulièrement au niveau des plus petites municipalités, et la réalisation d'efficacités, à la fois au niveau des coûts, du respect de normes croissantes et du niveau requis de services à offrir.

Au-delà des mesures d'efficacité au niveau de chaque municipalité, ces objectifs peuvent être atteints à deux niveaux : au niveau des communautés d'intérêts ou sous-régional, et au niveau des CSR. Le rapport Finn a identifié à partir d'indicateurs très objectifs et rigoureux, 53 communautés d'intérêts dans la province. Les situations évoluent continuellement et des ajustements peuvent être nécessaires ou souhaités. Mais cette identification des communautés d'intérêts demeure pertinente et constitue un excellent point de départ.

Quelle que soit l'option retenue pour le renforcement des municipalités, la mise en place par le gouvernement provincial de mesures fiscales/financières, et le transfert des responsabilités associées, seront nécessaires.

Option D • Regroupement des municipalités et DSL formant une communauté d'intérêts

Cette option découle directement du rapport Finn. Dans un environnement fiscal et financier favorable, cette approche est possible sur une base volontaire dans certains cas.

Option E • Création de Conseils intermunicipaux basés sur les communautés d'intérêts

Les entités municipales demeureraient, mais des Conseils intermunicipaux basés sur les communautés d'intérêts auraient le mandat de conclure des ententes formelles de partage de coûts et de services communs (par exemple la culture et les services récréatifs, les services d'incendie, services d'urgence, développement économique et touristique, travaux publics...). Les maires des entités municipales (incluant les DSL regroupés) formeraient le Conseil intermunicipal de la communauté d'intérêts et collaboreraient à la gestion des services communs et à l'identification de nouvelles possibilités. Cette approche aurait également des effets bénéfiques au niveau des CSR, en réduisant le nombre de personnes y siégeant et facilitant la recherche de possibilités et d'économies à l'échelle régionale, en uniformisant le statut de ses membres et en facilitant la prise de décisions.

iii | Revoir le partage de l'assiette fiscale avec la province et le programme de péréquation

La mise en œuvre de l'une ou l'autre de ces cinq options aura un impact sur la situation financière des gouvernements locaux. Pour mesurer cet impact, il faudra évaluer leurs implications financières. Une fois cette nouvelle réalité budgétaire établie, il faudra : i- identifier les gagnants et les perdants, ii- voir comment des changements dans le partage de l'assiette fiscale entre la province et les gouvernements locaux peuvent assurer la stabilité fiscale de ces derniers, et iii- revoir le programme de péréquation pour s'assurer que les municipalités de taille semblable, partout dans la province, maintiennent un effort fiscal comparable.

Enfin, étant donné qu'un des objectifs de l'AFMNB est la création de municipalités durables, il faudra établir des critères de durabilité, en fonction du nouveau cadre fiscal et financier. Une fois ces critères fixés, on devra évaluer les différents projets de municipalités prévus dans les différentes options pour vérifier s'ils respectent ces critères.

Conclusion

Nous arrivons donc à la conclusion que le modèle de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick n'est pas durable, qu'il conduit à une utilisation inefficace du territoire et des fonds publics et qu'un grand nombre de gouvernements locaux ne pourront pas s'ajuster au nouvel environnement qui se développe au fil du temps. Des changements majeurs s'imposent pour assurer que les gouvernements locaux auront la capacité de jouer pleinement leur rôle dans le futur.

Ce constat est d'autant plus préoccupant pour les communautés acadiennes. La réalité linguistique de la province est telle que les gouvernements locaux représentent le seul ordre de gouvernement dans lequel les communautés acadiennes exercent un plein contrôle. C'est la raison pour laquelle, elles lui accordent tant d'importance.

Cette situation explique la place qu'a prise l'AFMNB dans les organisations provinciales acadiennes depuis sa création. Étant représentante de gouvernements élus, l'AFMNB jouit d'une légitimité unique dans ce réseau d'organisations provinciales.

C'est ce statut particulier qui nous a amené à proposer un plan d'action qui place l'AFMNB au cœur d'une démarche de transformation en profondeur de la gouvernance locale dans les communautés acadiennes et la province. À notre avis, l'absence de volonté politique claire du côté provincial représente un frein majeur. Cependant, la réorganisation de la gouvernance locale est impossible sans un engagement de la part du gouvernement provincial de fixer des grands objectifs encadrant cette démarche. C'est le minimum qu'on peut exiger.

Pour que cette stratégie puisse fonctionner, il faudra aussi s'assurer la collaboration des deux autres organisations municipales de la province. On pourrait imaginer une démarche proprement acadienne, ou encore une région pilote, cependant étant donné la présence d'un grand nombre de communautés linguistiques mixtes, ces options ont peu de chance de réussir.

Le contexte politique actuel dans la province ouvre quelques avenues de négociation avec la province. D'abord, les difficultés financières de Saint-Jean et l'intervention de la province ont mis en relief les faiblesses du modèle de gouvernance locale et préparé l'opinion publique à la nécessité de rechercher un modèle mieux adapté au contexte actuel des communautés. Ensuite, les crises sanitaires, économiques et financières actuelles créent d'énormes pressions sur le gouvernement provincial et certaines municipalités, en particulier celles offrant des services fortement pénalisés comme le transport en commun. Cela oblige les gouvernements à revoir les politiques publiques et la gouvernance locale est un élément de celles-ci. Enfin, l'élection provinciale de septembre 2020 a amené les principaux partis politiques à se positionner, de façon plus ou moins précise, sur l'avenir de la gouvernance locale dans la province. Autant d'éléments qui obligent les associations municipales à définir une stratégie pour placer cet enjeu au cœur du débat politique au Nouveau-Brunswick.



ANNEXE 1



Classement des entités municipales du Nouveau-Brunswick selon le critère du nombre d'habitants

1.1. Tableau détaillé

Municipalités	Assiette fiscale 2019	%	Population 2016	%	Km de routes municipales	%	% pond. pop., ass. fisc. et km de routes
Moncton	8 371 165 050		71 889		443,37		
Fredericton	7 303 077 073		58 636		326,66		
Saint John	6 923 084 249		67 575		573,98		
Dieppe	3 158 918 100	12,2%	25 384	8,6%	140,84	5,1%	8,63%
Miramichi	1 513 668 000	5,8%	17 537	6,0%	236,31	8,5%	6,77%
Quispamsis	1 748 060 900	6,7%	18 245	6,2%	181,64	6,5%	6,50%
Edmundston	1 436 009 300	5,5%	16 580	5,6%	158,05	5,7%	5,62%
Riverview	1 518 568 050	5,9%	19 667	6,7%	115,32	4,1%	5,57%
Tracadie	1 036 231 050	4,0%	16 114	5,5%			4,74%
Rothesay	1 293 791 950	5,0%	11 659	4,0%	115,76	4,2%	4,37%
Bathurst	1 054 828 400	4,1%	11 897	4,0%	117,96	4,2%	4,12%
Oromocto	1 203 101 550	4,6%	9 223	3,1%	71,67	2,6%	3,45%
Sackville	634 635 750	2,4%	5 331	1,8%	81,36	2,9%	2,40%
Shediac	682 166 400	2,6%	6 664	2,3%	53,41	1,9%	2,27%
Campbellton	596 394 900	2,3%	6 883	2,3%	49,42	1,8%	2,14%
Grand-Sault / Grand Falls	549 086 700	2,1%	5 326	1,8%	61,96	2,2%	2,05%
Memramcook	316 302 900	1,2%	4 778	1,6%	75,15	2,7%	1,85%
Caraquet	386 549 900	1,5%	4 248	1,4%	72,80	2,6%	1,85%
Woodstock	506 937 600	2,0%	5 228	1,8%	45,95	1,7%	1,80%
Grand Bay-Westfield	375 785 600	1,5%	4 964	1,7%	50,31	1,8%	1,65%
Hampton	365 177 400	1,4%	4 289	1,5%	46,66	1,7%	1,52%
Sussex	415 421 200	1,6%	4 282	1,5%	35,87	1,3%	1,45%
St. Stephen	338 618 950	1,3%	4 415	1,5%	37,81	1,4%	1,39%
Belledune	387 300 156	1,5%	1 417	0,5%	58,90	2,1%	1,37%
Beresford	281 851 450	1,1%	4 288	1,5%	38,84	1,4%	1,31%
New Maryland	346 887 100	1,3%	4 174	1,4%	27,44	1,0%	1,25%
Dalhousie	225 636 600	0,9%	3 126	1,1%	34,28	1,2%	1,06%
Atholville	221 648 200	0,9%	3 570	1,2%	28,97	1,0%	1,04%
Saint Andrews	319 920 050	1,2%	1 786	0,6%	33,18	1,2%	1,01%
Bouctouche	219 289 400	0,8%	2 361	0,8%	30,84	1,1%	0,92%
Shippagan	239 196 300	0,9%	2 580	0,9%	24,81	0,9%	0,90%

Cap-Pelé	202 512 650	0,8%	2 425	0,8%	24,30	0,9%	0,83%
Neguac	128 640 200	0,5%	1 684	0,6%	34,43	1,2%	0,77%
Grand Manan	200 289 150	0,8%	2 360	0,8%			0,79%
Salisbury	179 275 400	0,7%	2 284	0,8%	18,74	0,7%	0,71%
Minto	104 275 800	0,4%	2 305	0,8%	24,51	0,9%	0,69%
Florenceville-Bristol	219 154 400	0,8%	1 604	0,5%	17,89	0,6%	0,68%
Saint-Quentin	134 930 500	0,5%	2 194	0,7%	20,51	0,7%	0,67%
Charlo	83 860 300	0,3%	1 310	0,4%	31,14	1,1%	0,63%
Perth-Andover	118 115 500	0,5%	1 590	0,5%	23,10	0,8%	0,61%
Norton	75 778 950	0,3%	1 382	0,5%	27,68	1,0%	0,59%
Eel River Dundee	83 177 250	0,3%	1 953	0,7%	21,87	0,8%	0,59%
St. George	136 418 100	0,5%	1 517	0,5%	18,91	0,7%	0,57%
Saint-Antoine	111 287 500	0,4%	1 733	0,6%	15,73	0,6%	0,53%
Bas-Caraquet	70 540 400	0,3%	1 305	0,4%	23,49	0,8%	0,52%
Petit-Rocher	107 150 300	0,4%	1 897	0,6%	14,47	0,5%	0,53%
Petitcodiac	91 222 250	0,4%	1 383	0,5%	17,70	0,6%	0,49%
Richibucto	109 076 350	0,4%	1 266	0,4%	14,46	0,5%	0,46%
Hillsborough	85 182 400	0,3%	1 277	0,4%	16,41	0,6%	0,45%
Balmoral	98 313 550	0,4%	1 674	0,6%	11,20	0,4%	0,45%
Lamèque	94 306 100	0,4%	1 285	0,4%	13,72	0,5%	0,43%
Gagetown	59 893 550	0,2%	711	0,2%	20,97	0,8%	0,41%
Bertrand	60 016 750	0,2%	1 166	0,4%	16,54	0,6%	0,41%
Sussex Corner	101 434 500	0,4%	1 461	0,5%	9,59	0,3%	0,41%
McAdam	50 094 900	0,2%	1 151	0,4%	16,46	0,6%	0,39%
Nackawic	91 843 500	0,4%	941	0,3%	13,94	0,5%	0,39%
Saint-Léonard	79 221 750	0,3%	1 300	0,4%	11,03	0,4%	0,38%
Hartland	85 793 250	0,3%	957	0,3%	12,54	0,5%	0,37%
Doaktown	56 463 100	0,2%	792	0,3%	16,14	0,6%	0,36%
Rogersville	56 557 600	0,2%	1 166	0,4%	10,84	0,4%	0,33%
Plaster Rock	60 764 500	0,2%	1 023	0,3%	10,83	0,4%	0,32%
Chipman	66 972 900	0,3%	1 104	0,4%	8,63	0,3%	0,31%
Grande-Anse	36 906 850	0,1%	899	0,3%	12,81	0,5%	0,30%
Rexton	82 741 700	0,3%	830	0,3%	8,68	0,3%	0,30%
Blacks Harbour	61 350 400	0,2%	894	0,3%	9,14	0,3%	0,29%
Lac Baker	62 563 600	0,2%	690	0,2%	10,76	0,4%	0,29%
Sainte-Anne-de-Madawaska	44 439 200	0,2%	957	0,3%	9,70	0,3%	0,28%
Nigadoo	54 425 850	0,2%	963	0,3%	8,64	0,3%	0,28%
Blackville	48 914 000	0,2%	958	0,3%	9,16	0,3%	0,28%

Pointe-Verte	42 868 850	0,2%	886	0,3%	8,71	0,3%	0,26 %
Sainte-Marie-Saint-Raphaël	33 232 500	0,1%	879	0,3%	9,63	0,3%	0,26 %
Tide Head	60 489 900	0,2%	938	0,3%	6,38	0,2%	0,26 %
Saint-Isidore	49 191 250	0,2%	764	0,3%	8,52	0,3%	0,25 %
Paquetville	51 933 050	0,2%	720	0,2%	8,04	0,3%	0,24 %
Dorchester	58 889 500	0,2%	1 096	0,4%	3,98	0,1%	0,25 %
Rivière-Verte	39 731 800	0,2%	724	0,2%	8,62	0,3%	0,24 %
Le Goulet	26 661 250	0,1%	793	0,3%	8,80	0,3%	0,23 %
Saint-Louis-de-Kent	60 167 050	0,2%	856	0,3%	4,81	0,2%	0,23 %
Fredericton Junction	41 365 400	0,2%	704	0,2%	7,90	0,3%	0,23 %
Cambridge-Narrows	95 084 350	0,4%	562	0,2%	2,34	0,1%	0,21 %
Saint-Léolin	20 108 550	0,1%	647	0,2%	8,34	0,3%	0,20 %
Drummond	54 200 100	0,2%	737	0,3%	4,11	0,1%	0,20 %
Centreville	37 140 250	0,1%	557	0,2%	5,42	0,2%	0,18 %
Tracy	25 734 250	0,1%	608	0,2%	5,66	0,2%	0,17 %
Maisonnette	25 707 250	0,1%	495	0,2%	5,51	0,2%	0,16 %
Port Elgin	24 245 600	0,1%	408	0,1%	5,76	0,2%	0,15 %
Stanley	29 980 800	0,1%	412	0,1%	5,06	0,2%	0,15 %
Bath	21 823 200	0,1%	476	0,2%	4,48	0,2%	0,14 %
Riverside-Albert	22 183 850	0,1%	350	0,1%	5,09	0,2%	0,13 %
Alma	28 648 950	0,1%	213	0,1%	5,16	0,2%	0,12 %
Harvey	19 996 800	0,1%	358	0,1%	3,19	0,1%	0,10 %
Canterbury	13 793 900	0,1%	336	0,1%	3,27	0,1%	0,10 %
Aroostook	10 079 400	0,0%	306	0,1%	2,58	0,1%	0,08 %
St. Martins	21 951 400	0,1%	276	0,1%	1,59	0,1%	0,08 %
Millville	10 229 400	0,0%	273	0,1%	2,43	0,1%	0,07 %
Meductic	14 152 550	0,1%	215	0,1%	1,81	0,1%	0,06 %

1.2 Tableau synthèse

Catégorie	Nombre	Borne inférieure	Borne supérieure
Grandes cités	3		
Grandes villes	9	3,01%	10,00 %
Petites villes	15	1,01%	3,00 %
Grands villages	34	0,31%	1,00 %
Petits villages	35	0,00 %	0,30 %
Communautés rurales	8		
Total	104		

ANNEXE 2



Résultats regroupements municipaux 2005-2017

Année	Lieu	Question	Résultats
2005	Communauté rurale de Saint-André	Village Saint-André et DSL de Saint-André	OUI
2005	Communauté rurale de Beaubassin-Est	Botsford, Saint-André-LeBlanc, Grand-Barachois, Boudreau-Ouest, Haute-Aboujagane et Cormier-Village	OUI
2006	DSL de Lac Baker et Village de Lac Baker	Êtes-vous en faveur de l'annexion de la partie du district de services locaux de Lac Baker au Village de Lac Baker, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de novembre 2006 ?	OUI = 160 NON = 174
2007	DSL de Cocagne <i>Communauté rurale</i>	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de Cocagne, Grande-Digue et Shediac Bridge-Shediac River en une communauté rurale, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de juin 2007 ?	OUI = 232 NON = 929
2007	DSL de Grande-Digue <i>Communauté rurale</i>	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de Cocagne, Grande-Digue et Shediac Bridge-Shediac River en une communauté rurale, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de juin 2007 ?	OUI = 196 NON = 1073
2007	DSL de Shediac Bridge-Shediac River <i>Communauté rurale</i>	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de Cocagne, Grande-Digue et Shediac Bridge-Shediac River en une communauté rurale, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de juin 2007 ?	OUI = 52 NON = 646
2007	DSL de Rivière à la Truite et ville de Tracadie-Sheila	Êtes-vous en faveur de l'annexion du district de services locaux de Rivière à la Truite à la ville de Tracadie Sheila , telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de juin 2007 ?	OUI = 67 NON = 162
2007	DSL de Lac Baker et village de Lac Baker	Êtes-vous en faveur de l'annexion de la partie du district de services locaux de Lac Baker au village de Lac Baker , telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de novembre 2007 ?	OUI = 286 NON = 75
2007	Communauté rurale de Upper Miramichi	Êtes-vous en faveur de la constitution du district de services locaux d'Upper Miramichi en une communauté rurale, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de novembre 2007 ?	OUI = 555 NON = 243
2011	DSL de la paroisse de Grimmer (M 01)	Êtes-vous en faveur de la constitution du district de services locaux de la paroisse de Grimmer et du Village de Kedgwick en une communauté rurale, telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité de septembre 2011 ?	OUI = 337 NON = 85

2013	Lincoln	Êtes-vous en faveur de la constitution du District de services locaux (DSL) de la paroisse de Lincoln en un village , telle que proposée dans le sommaire du rapport de faisabilité du mois d'avril 2013 ?	OUI = 262 NON = 893
2013	Communauté rurale de Cocagne	Êtes-vous en faveur que le district de services locaux de Cocagne devienne une communauté rurale ?	OUI = 806 NON = 341
2013	Communauté rurale de Cardwell - Hammond - Studholm - Sussex	Êtes-vous en faveur que les districts de services locaux de la paroisse de Cardwell , de la paroisse de Hammond , de la paroisse de Studholm , de la paroisse de Sussex et de la paroisse de Waterford deviennent une communauté rurale ?	OUI = 433 NON = 1422
2013	Communauté rurale de Hanwell	Êtes-vous en faveur de la constitution du district de services locaux de Hanwell en une communauté rurale ?	OUI = 487 NON = 451
2013	Grand Tracadie-Sheila	Êtes-vous en faveur de la constitution des DSL de Benoit, Brantville, Gauvreau-Petit Tracadie, Upper Portage River (Haut-Rivière-du-Portage), Haut-Sheila, Leech, Pointe-à-Bouleau, Pont LaFrance, Sainte-Rose, Pont Landry, Rivière à la Truite, Portage River-Tracadie Beach, Saumarez, Paroisse de Saumarez (Canton des Basques, Pointe-à-Tom, Pointe-des Robichaud), Saint Irénée et Alderwood, Saint-Pons, Paroisse d'Inkerman (Six Roads), Val-Comeau et d'une petite portion des districts de services locaux de Tabusintac et d'Inkerman Centre (Four Roads) et de la ville de Tracadie-Sheila en une municipalité régionale ?	OUI = 3211 NON = 2878
2014	DSL d'Estey's Bridge et ville de Fredericton	Êtes-vous en faveur de l'annexion d'une partie du district de services locaux d'Estey's Bridge (zone de Chateau Heights) à la ville de Fredericton ?	OUI = 138 NON = 86
2014	Communauté rurale de Dundas	Êtes-vous en faveur de la constitution du district de services locaux de la paroisse de Dundas , d'une partie du district de services locaux de la paroisse de Moncton (une partie de MacDougall Settlement, une partie d'Irishtown), d'une partie du district de services locaux de la paroisse de Shediac (une partie de MacDougall Settlement) et d'une partie du district de services locaux de Shediac Bridge-Shediac River (une partie de MacDougall Settlement) en une communauté rurale ?	OUI = 420 NON = 420
2014	Communauté rurale Woodstock - Northampton	Êtes-vous en faveur de la constitution du district de services locaux de la paroisse de Woodstock et du district de services locaux de la paroisse de Northampton en une communauté rurale ?	OUI = 268 NON = 383
2014	Atholville, Val D'Amours, St-Arthur	Êtes-vous en faveur de l'annexion des districts de services locaux de St Arthur et de Val D'Amours , et d'une portion du district de services locaux de Blair Athol (composée d'une propriété) au village d'Atholville ?	OUI = 742 NON = 358

2015	Atholville, Val D'Amours, St-Arthur	« Êtes-vous en faveur de l'annexion des districts de services locaux de St-Arthur et de Val D'Amours, et d'une portion du district de services locaux de Blair Athol (composée d'une propriété) au village d'Atholville ? »	OUI = 383 NON = 281
2014	Eel River Crossing, Dundee, McLeods et Dalhousie Junction	Êtes-vous en faveur de l'annexion du district de services locaux de Dundee , et d'une portion des districts de services locaux de la paroisse de Dalhousie, McLeods et Dalhousie Junction au Village de Eel River Crossing ?	OUI = 274 NON = 108
2015	Petit-Rocher	Êtes-vous en faveur de l'annexion des districts de services locaux de Petit-Rocher-Nord (Devereaux), Petit-Rocher-Sud, Tremblay, Laplante, Madran et d'une partie de la paroisse de Beresford (Petit-Rocher-Ouest) au village de Petit-Rocher ?	OUI = 480 NON = 614
2015	Communauté rurale de Haut-Madawaska	Êtes-vous en faveur de la constitution des villages de Lac Baker, Clair, Baker-Brook, du Village de Saint François de Madawaska, du Village de St. Hilaire et des districts de services locaux de la paroisse de Lac Baker, de la paroisse de Saint-François, de la paroisse de Clair, de la paroisse de Baker Brook, de la paroisse de Saint-Hilaire et de la paroisse de Madawaska en une communauté rurale ?	OUI = 475 NON = 269
2016	Communauté rurale de Haut-Madawaska	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de la paroisse de Lac Baker, de la paroisse de Saint-François, de la paroisse de Clair, de la paroisse de Baker Brook, de la paroisse de Saint-Hilaire et de la paroisse de Madawaska et des villages de Clair, Baker-Brook, du Village de Saint François de Madawaska, et du Village de St. Hilaire en une communauté rurale ?	OUI = 493 NON = 299
2017	Communauté rurale des Îles Lamèque et Miscou	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de Cap-Bateau, Coteau Road, Haut-Lamèque, île de Miscou, SteCécile, Petite-Lamèque, Pigeon Hill, Pointe-Alexandre, Pointe-Canot, la paroisse de Shippagan, le village de Sainte-Marie-Saint-Raphaël et la ville de Lamèque en une communauté rurale ?	OUI = 725 NON = 1600
2017	Communauté rurale de York	Êtes-vous en faveur de la constitution des districts de services locaux de Keswick Ridge, de Douglas, de Bright, d'une partie du district de services locaux de Kingsclear, et d'une partie du district de services locaux de Queensbury en une communauté rurale ?	OUI=1234 NON = 2066
2019	Communauté rurale de Rogersville	Êtes-vous en faveur de la constitution du village de Rogersville, du DSL de Collette, de la paroisse d'Aca-dieville, de la paroisse de Rogersville, et des parties des districts de services locaux de la paroisse de Harcourt, de la paroisse de Saint-Louis, et de la paroisse de Weldford en une communauté rurale ?	OUI= 286 NON = 844

Source: Tableau préparé par l'Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick.

Bibliographie

- Association canadienne des automobilistes. (2013). Coûts d'utilisation d'une automobile. Ottawa: ACA, https://www.caaquebec.com/fileadmin/documents/PDF/Sur_la_route/Couts_utilisation/2013_CAA_Driving_Costs_French.pdf
- Boulenger, S., Meloche, J.-P., Milord, B. et Vaillancourt, F. (2018). Adéquation des transferts aux besoins des municipalités. Quelques réflexions sur les enjeux d'équité et d'efficacité. Montréal: Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (Cirano). <https://cirano.qc.ca/files/publications/2018RP-06.pdf>
- Canada. Infrastructure. (2014). Entente administrative sur le Fonds de la taxe sur l'essence fédéral (Canada - Nouveau-Brunswick). <https://www.infrastructure.gc.ca/alt-format/pdf/gtf-fte-nb-20140520-fra.pdf>
- Found, A. (2012a). Economies of Scale in Fire and Police Services in Ontario. Toronto: Institute on Municipal Finance & Governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto. https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/215/imfg_no_12_adamfoundonline_jan3.pdf
- Found, A. (2012b). Economies of Scale in Ontario Municipal Services: Are Larger Municipalities Really More Efficient?, presentation to the Institute on Municipal Finance and Governance, University of Toronto. https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/117/foundeconomies_of_scale_presentation.pdf
- Johal, S., Alwani, K., Thirgood, J. et Spiro, P. (2019). Rethinking municipal finance for the new economy. Toronto: Mowat Centre, Munk School of Global Affairs and Public Policy, University of Toronto. https://munkschool.utoronto.ca/mowatcentre/wp-content/uploads/publications/189_rethinking_municipal_finance_for_the_new_economy.pdf
- Nouveau-Brunswick. Environnement et Gouvernements locaux. Tourisme, Patrimoine et Culture. (2019). Modifications à la Loi sur la gouvernance locale concernant une taxe sur l'hébergement touristique. Fredericton, ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et ministère du Tourisme, du Patrimoine et de la Culture <https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/lg-gl/pdf/TaxeSurLhebergementTouristique.pdf>
- Nouveau-Brunswick. Rapport du commissaire sur l'avenir de la gouvernance locale. (2008). Bâtir des gouvernements locaux et des régions viables: plan d'action pour l'avenir de la gouvernance locale au Nouveau-Brunswick (Rapport Finn). Fredericton: Gouvernements locaux, <https://www2.gnb.ca/content/dam/gnb/Departments/lg-gl/pdf/BatirDesGouvernementsLocauxEdDesRegionsViables.pdf>
- Nouveau-Brunswick. Vérificatrice générale. (2019). Rapport 2019. Volume III. Fredericton: Bureau du Vérificateur général, chap. 6 – Dette des gouvernements locaux, p. 133-140, <https://www.agnb-vgnb.ca/content/dam/agnb-vgnb/pdf/Reports-Rapports/2019V3/Agrepf.pdf>
- Québec. Affaires municipales et de l'Occupation du territoire. (2018). L'organisation municipale au Québec en 2018. Québec: Gouvernement du Québec, MAMOT. https://www.mamh.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/organisation_municipale/organisation_territoriale/organisation_municipale_2018.pdf





Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada

