

# Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités :

BÂTIR UN MEILLEUR AVENIR POUR TOUS LES CANADIENS



Rapport final du  
Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités  
Juin 2006

Canada

**Autorisation de faire des reproductions.** Sauf indication contraire, l'information contenue dans cette publication peut être reproduite, en totalité ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais ou autre permission d'Infrastructure Canada, dans la mesure où l'utilisateur fait preuve de diligence raisonnable en s'assurant de l'exactitude des documents copiés, que le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités est mentionné comme source d'information, que la copie ne soit pas présentée comme une version officielle des documents copiés ni comme une copie faite en affiliation avec Infrastructure Canada ou avec son aval.

Toute permission de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales nécessite l'autorisation écrite préalable du ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, Ontario, K1A 0S5 ou à : [copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca](mailto:copyright.droitdauteur@tpsgc.gc.ca).

On peut obtenir des copies imprimées du présent rapport à l'adresse suivante :  
Infrastructure Canada  
90, rue Sparks, pièce 605  
Ottawa (Ontario) K1P 5B4

Courriel : [eaccc-ccevc@infrastructure.gc.ca](mailto:eaccc-ccevc@infrastructure.gc.ca)

On peut également consulter la version électronique de ce rapport à l'adresse suivante :  
[www.infrastructure.gc.ca](http://www.infrastructure.gc.ca)

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada. Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités : bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens : rapport final du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités.

Publ. aussi en anglais sous le titre: From restless communities to resilient places.

Également disponible sur CD-ROM.

Comprend des réf. bibliogr.: p. 84

ISBN 0-662-72041-5

No de cat.: Iu154-7/2006F

1. Urbanisme–Canada–Provinces. 2. Urbanisme–Canada. 3. Subventions–Canada. 4. Politique urbaine–Canada. 5. Aide de l'État au développement communautaire–Canada. 6. Relations fédérales-municipales–Canada. 7. Relations fédérales-provinciales (Canada). I. Titre. II. Titre: Bâtir un meilleur avenir pour tous les Canadiens : rapport final du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. III. Titre: Rapport final du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités.

JS1711C3614 2006

354.2'7930971

C2006-980157-6

Conçu par: The Bytown Group Inc.

Imprimé avec de l'encre végétale.

La présente brochure a été imprimée sur du papier Chorus Art Silk, composé à 50 % de matériaux recyclés, dont 25 % de déchets de consommation, et sur du papier New Life Opaque, qui comprend 30 % de déchets de consommation; ces matériaux sont certifiés par le Forest Stewardship Council (FSC).



En utilisant du papier recyclé, nous protégeons une ressource importante et préservons une partie essentielle de notre patrimoine naturel.





Le 15 juin 2006

Le très honorable Stephen Harper  
Premier Ministre du Canada  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Monsieur le Premier Ministre,

Au nom de mes confrères et consœurs du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, je suis heureux et honoré de vous présenter notre rapport final.

Notre comité regroupe une diversité remarquable de points de vue. Nous provenons de petites et de grandes collectivités, nous avons des antécédents dans les domaines des affaires, de la politique, des services communautaires, des arts et de l'enseignement universitaire, et nous représentons tout l'éventail politique. Malgré tout, nous nous sommes rapidement entendus sur le fait que les relations entre les gouvernements et les collectivités doivent changer de manière fondamentale et que les gouvernements, le milieu des affaires et les collectivités doivent complètement modifier leur façon de penser.

Au cours de nos travaux, nous avons recueilli les commentaires des personnes qui vivent dans ces collectivités et qui les dirigent. Nous avons acquis la conviction que l'imagination et le talent nécessaires à la viabilité des villes, des municipalités et des villages du Canada se trouvent au sein de ces collectivités. Dans chaque ordre de gouvernement et pour chacune des facettes du processus décisionnel gouvernemental, il faut savoir reconnaître la valeur profonde des lieux et donner confiance aux Canadiens dans leur capacité de planifier l'avenir des lieux qu'ils habitent.

La prospérité de notre pays, notre compétitivité à l'échelle internationale et notre qualité de vie reposent sur notre capacité de remédier au grave déséquilibre qui existe entre les ressources et le pouvoir décisionnel. On n'insistera jamais trop sur l'urgence de cette tâche, ni sur les possibilités qui s'offrent à nous. Le Canada est exceptionnellement bien placé pour devenir le chef de file mondial du développement durable des collectivités – des lieux appréciables et appréciés que les Canadiens peuvent habiter en toute fierté.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in black ink that reads "Mike Harcourt". The signature is written in a cursive, flowing style.

Le président, Mike Harcourt



*Le présent rapport est dédié à Jane Jacobs (1916-2006),  
dont l'engagement inébranlable envers l'importance des  
lieux nous a tous inspirés.*

Président du Comité :



L'honorable Mike Harcourt, Vancouver (Colombie-Britannique)

Membres :



Perry Canning, Labrador City  
(Terre-Neuve-et-Labrador)



Cheeying Ho, Vancouver  
(Colombie-Britannique)



Erik Ryan, Montréal (Québec)



Kathleen Casey, Charlottetown  
(Île-du-Prince-Édouard)



Colin Jackson, Calgary  
(Alberta)



Mark MacLeod, Regina  
(Saskatchewan)



Michèle Gagnon, Québec  
(Québec)



Sherman Kreiner, Winnipeg  
(Manitoba)



Elisapee Sheutiapik, Iqaluit  
(Nunavut)



Dale Godsoe, Halifax  
(Nouvelle-Écosse)



Ratna Omidvar, Toronto  
(Ontario)



Robyn Tingley, Saint John  
(Nouveau-Brunswick)



Jack Hayden, région  
de Byemoor (Alberta)



David Pecaut, Toronto  
(Ontario)





# Table des matières

Préface .....	iv
Résumé .....	vii
1. Changements rapides et collectivités dans l'incertitude .....	1
2. Importance du lieu .....	11
3. Vers la dévolution double .....	23
4. Création de stratégies viables : une introduction .....	31
5. Création de stratégies viables : la dimension économique .....	37
6. Création de stratégies viables : la dimension environnementale .....	51
7. Création de stratégies viables : la dimension sociale .....	61
8. Création de stratégies viables : la dimension culturelle .....	69
9. Lieux résilients et collectivités créatives .....	77
Annexe : Ouvrages cités, réunions du Comité et présentations au Comité .....	83



## Préface

Le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités a été créé en février 2004 par le gouvernement fédéral, qui a confié au Secrétariat des villes du Bureau du Conseil privé (aujourd'hui la Direction générale des villes et des collectivités d'Infrastructure Canada au sein du portefeuille des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités), la tâche de fournir au Comité le soutien administratif et l'aide à la recherche.

Le Comité compte une représentation extrêmement diversifiée, qui reflète les villes et les collectivités du Canada. Ses membres proviennent de toutes les régions du pays, de collectivités de toutes tailles – petites, moyennes, grandes – et de secteurs largement représentatifs de l'économie et de la société. Nous avons pour objectif de repenser la manière dont le Canada et ses collectivités sont organisés et d'aider à faire en sorte que le pays soit un chef de file mondial du développement de collectivités dynamiques, créatives, englobantes, prospères et durables.

Notre mandat était le suivant :

- élaborer une vision à long terme du rôle que les villes et les collectivités devraient jouer dans le maintien de la qualité de vie au Canada;
- fournir des conseils sur l'élaboration de politiques fédérales concernant les villes et les collectivités;
- enrichir les discussions sur les options en matière de politiques en y apportant des connaissances spécialisées sur des régions ou des questions précises;
- conseiller le gouvernement sur la meilleure façon d'engager les administrations provinciales, territoriales et autochtones dans les grands dossiers concernant les villes et les collectivités du Canada.

Au cours des 27 derniers mois, nous nous sommes réunis dans des collectivités de partout au pays, où nous avons recueilli l'avis de dirigeants locaux, d'organismes

communautaires, d'intervenants et de spécialistes à propos de questions auxquelles font quotidiennement face nos villes et nos collectivités.

Pour tirer parti du vaste réservoir d'expériences et de connaissances du Comité, nous avons créé plusieurs sous-comités chargés d'examiner les enjeux sous deux angles : la taille des collectivités (les grandes villes et les villes carrefours, les villes de taille moyenne, les localités rurales et éloignées) et la viabilité (économique, environnementale, sociale et culturelle).

Une série de premières rencontres nous a permis d'en arriver, pour ce qui est de l'avenir des villes et des collectivités du Canada, à une vision à long terme qui, avec le recul, paraît plutôt utopique : des lieux écologiquement sains d'une beauté exceptionnelle, caractérisés par le bon voisinage et la prospérité, riches en idées, en confiance, en diversité, en création et en innovation, et où personne n'est exclu de la vie économique, sociale et politique. Nous avons défini cette vision fondamentale en espérant que les villes et les collectivités du Canada seront des modèles de viabilité environnementale, économique, sociale et culturelle, et qu'elles :

- soutiendront une économie vigoureuse où chacun a la possibilité de se réaliser pleinement;
- réduiront au minimum leur empreinte écologique;
- attireront et garderont en leur sein des gens talentueux, en plus d'encourager la créativité et l'entrepreneuriat;
- favoriseront le respect d'autrui et la dignité humaine, grâce à la gentillesse et à un sentiment d'appartenance;
- intégreront les nouveaux arrivants avec grâce et rapidité;





- seront parsemées de bâtiments et de lieux publics à la fois beaux et accessibles;
- mettront à profit les caractéristiques humaines, culturelles, historiques et naturelles qui leur sont propres;
- veilleront à ce que tous puissent vivre dans une société paisible marquée par la civilité;
- seront des lieux où les gens assument personnellement la responsabilité de leur succès collectif.

En septembre 2005, nous avons tenu à Ottawa une table ronde sur la planification du développement durable des collectivités canadiennes, qui réunissait une série de représentants municipaux, provinciaux, territoriaux et fédéraux, ainsi que des sommités du domaine de la viabilité des collectivités. Certains des défis et enjeux les plus importants auxquels sont confrontées les villes et les collectivités du Canada ont donné lieu à des débats intenses et productifs. Au cours des mois qui ont suivi, nous avons regroupé les conclusions de nos sous-comités et élaboré les recommandations qui se trouvent dans le présent rapport.

Aujourd'hui, plus de deux ans plus tard, au lieu de revoir ou de reformuler notre première vision de l'avenir, nous avons ancré nos attentes face aux villes et aux collectivités du Canada dans quelques grandes conclusions que voici :

- Quels que soient l'ordre de gouvernement et l'échelle d'application en jeu, les orientations adoptées par les pouvoirs publics se répercutent sur des lieux donnés et comportent souvent des conséquences imprévues qu'on n'arrive pas à reconnaître.
  - Nos villes et nos collectivités sont des lieux diversifiés : les défis et les possibilités qui s'y manifestent appellent des réponses adaptées à chacune d'entre elles.
  - Il y a interdépendance entre nos centres urbains et nos régions rurales.
- Nos systèmes de gouvernance doivent évoluer pour que nos villes et nos collectivités puissent faire des choix judicieux face aux défis qui se présentent et donner leur pleine mesure sur le plan tant national qu'international.
  - Les villes et les collectivités souffrent d'importants déficits d'infrastructure qui nuisent à leur viabilité.
  - La cohésion au sein de la collectivité est un élément clé du succès à long terme.
  - Une planification locale, intégrée et durable constitue un outil fondamental pour orienter l'avenir de nos collectivités.
  - Nos collectivités doivent épouser la cause du développement durable en intégrant ses quatre dimensions : économie, environnement, société et culture.
  - Ensemble, la créativité et l'innovation forment un élément essentiel qui sera le moteur du succès de nos villes et de nos collectivités.

Travailler au sein du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités a été pour nous un privilège. Nous nous sommes rendus dans des lieux merveilleux et nous avons rencontré bon nombre de personnes qui se soucient de l'avenir de leur collectivité. Notre mandat consistait à envisager l'avenir, à aider à repenser la manière dont sont façonnés le Canada et ses collectivités. Nous croyons nous être acquittés de cette tâche. Dans le rapport qui suit, nous recommandons des changements. Nous reconnaissons que le changement n'est pas facile et qu'il ne peut déboucher sur des résultats immédiats. Cependant, nous sommes convaincus de pouvoir tous travailler ensemble dans ce sens. Le rapport témoigne de la confiance profonde que nous avons à l'égard du succès futur de nos villes et de nos collectivités.



## REMERCIEMENTS

Le présent rapport reflète les contributions de centaines de Canadiens : élus municipaux, représentants de tous les ordres de gouvernement, bénévoles, employés et membres de conseils d'administration d'organismes et d'organisations communautaires, spécialistes de nombreux domaines et citoyens canadiens. Nous les remercions tous de leur temps, de leurs idées et de leurs expériences.

Nous avons également eu la chance de travailler avec plusieurs professionnels talentueux et dévoués qui appartiennent à la Direction générale des villes et des collectivités d'Infrastructure Canada. Ces personnes ont travaillé sans relâche pour nous fournir l'appui qui nous a permis d'entreprendre de vastes consultations, de délibérer de façon productive et de remplir notre mandat, forts de l'information et des idées dont nous avons besoin. De plus, nous avons retenu les services de plusieurs personnes pour qu'elles nous aident à orienter nos discussions et à faire la synthèse de ce que nous apprenions. Nous remercions sincèrement tous ceux et celles qui nous ont aidés avec autant de compétence.

Nous avons eu la chance de profiter de l'orientation experte du professeur Duncan Maclennan, lors des dernières étapes du rapport. En tant qu'économiste de renommée internationale, M. Maclennan a travaillé aux politiques urbaines aux niveaux les plus élevés des milieux universitaire et gouvernemental en Écosse, au Royaume-Uni, en Australie et à l'OCDE. Nous lui sommes reconnaissants pour ses idées et son soutien.

Enfin, nous tenons à souligner la précieuse contribution de certains des premiers membres du Comité, qui n'ont pu demeurer avec nous jusqu'à la production de notre rapport final : Mary Hodder, St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), Élisabeth MacKay, Québec (Québec), Benoît Labonté, Montréal (Québec) et Edmund Schultz, Whitehorse (Yukon).





# Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités

## Résumé

Le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités a commencé son travail en février 2004 sous la présidence de Michael Harcourt, ancien maire de Vancouver et ex-premier ministre de la Colombie-Britannique. Chargé d'examiner l'avenir des villes et des collectivités du Canada, le Comité s'est concentré sur une vision à long terme du rôle qu'elles devraient jouer pour maintenir notre prospérité. Nos recommandations sont fondées sur les avis d'un grand nombre de dirigeants, d'experts et d'intervenants canadiens, ainsi que sur la recherche que nous avons commandée et notre examen d'études du Canada et de l'étranger. Le présent résumé reflète les éléments d'analyse principaux de chaque chapitre du rapport et énonce nos conclusions et recommandations.

### 1. CHANGEMENTS RAPIDES ET COLLECTIVITÉS DANS L'INCERTITUDE

Au cours des 30 dernières années, les villes et les collectivités du Canada ont connu une évolution rapide et sans relâche. Un monde en mutation a amené l'effondrement de certaines industries et la montée d'autres. L'immigration au Canada s'est accrue : venus de toutes les régions du monde, de nouveaux Canadiens se sont installés dans nos villes. Les Canadiens sont plus conscients qu'auparavant des questions environnementales, surtout des défis locaux, mais nos comportements encouragent toujours l'étalement urbain et grèvent notre environnement naturel. Nos collectivités sont plus nombreuses à gérer la croissance qu'à affronter un déclin, mais l'emploi à vie n'est plus tenu pour acquis.

De tels effets de la mondialisation sur nos villes et nos collectivités ont pu être positifs ou négatifs, selon le cas, partout au Canada. Nous avons observé qu'ils sont aussi à l'origine d'un sentiment d'impuissance auquel vient s'ajouter l'impression que le gouvernement ne fait rien. D'où une incertitude, un malaise éprouvé devant l'ordre des choses et à l'égard des pouvoirs publics qui ne semblent pas répondre aux besoins de nos villes et de nos collectivités. Nos pouvoirs publics n'évoluent pas aussi rapidement que nos collectivités; ils ne sont pas prêts à relever les défis de demain et à tirer parti de nouvelles possibilités.

### 2. L'IMPORTANCE DU LIEU

Les gouvernements du Canada, à l'instar des autres pays membres de l'OCDE, envisagent un avenir qui se caractérise par une évolution rapide et mondiale des choses; une augmentation des prix de l'énergie; des changements climatiques; un sentiment d'insécurité personnelle qui ne cesse de croître; ainsi que le vieillissement de la population, qui crée des pressions sur notre système de santé et la nécessité de continuer à recourir à l'immigration pour trouver un éventail de compétences professionnelles. Le gouvernement fédéral devra se soucier de résultats d'envergure comme la compétitivité économique, l'inclusion sociale, la viabilité de l'environnement, la bonne gouvernance et la sécurité tant personnelle que nationale. Les relations qui unissent les lieux étant plus fortes que jamais, il devient difficile d'y échapper.



Lors de nos conversations avec des Canadiens, nous avons trouvé que la réussite d'une collectivité est due non seulement à la taille ou à des circonstances favorables, mais aussi au fait de relever les défis et les adversités, de saisir et de maximiser les possibilités, et d'élaborer une série de solutions créatives à des problèmes apparemment insolubles.

Le gouvernement fédéral reconnaît que le changement touche concrètement les lieux, mais il n'a pas toujours une idée cohérente de la façon dont les lieux ont une influence sur les grands changements en cause. Le Comité était convaincu que nos collectivités ne sont pas de simples localités, qui sont la cible de décisions stratégiques, mais des lieux transformateurs qui créent des possibilités. Les défis sont peut-être d'envergure mondiale, mais les mesures à prendre sont locales.

La croissance ne se manifeste pas dans les bureaux de l'État. Elle résulte des choix faits là où survient le changement. La croissance touche non pas le Canada au sens abstrait du terme, mais plutôt les lieux qui le composent. Les frais de congestion liés à une infrastructure surchargée et à des logements hors de prix s'expliquent par le fait que, dans des lieux précis, l'offre et la demande ne se conjuguent pas parfaitement. La consommation de combustibles fossiles et les émissions de gaz à effet de serre sont grandement influencées par la forme et la densité des peuplements, ainsi que par la géographie physique du lieu. Ainsi, le lieu façonne les dividendes tirés de la croissance.

Le lieu renforce également les sanctions dues à la pauvreté. Les pauvres habitent souvent dans des collectivités moins vertes, moins propres, malfamées et sur la voie de l'échec.

Le lieu, qu'il soit marqué par la prospérité ou par la pauvreté, par la croissance ou le déclin, doit devenir résilient pour mieux affronter le changement. Il lui faut les capacités, les institutions et les attitudes nécessaires pour mieux se brancher sur le progrès national. De cette manière, le lieu saura accélérer la prospérité nationale plutôt que de freiner la productivité. Le Canada a besoin de villes et de collectivités avec une meilleure résilience afin de prospérer malgré des obstacles continus.

### Constatations

Nous croyons que, même si les défis futurs au Canada seront d'origine planétaire, les solutions seront locales et façonnées par un solide sens du lieu; que les lieux du Canada sont diversifiés, de même que les possibilités, les capacités et les désirs; que le Canada devrait se situer à l'avant-plan d'une réflexion et d'une action rigoureuses en faveur des lieux; et qu'aucun gouvernement ne peut relever à lui seul les défis liés aux lieux qui se posent au Canada.

### Recommandation 1 :

---

**Le Comité recommande donc à tous les pouvoirs publics au Canada d'adopter une démarche décisionnelle axée sur le lieu, ce qui leur permettra de développer de meilleures compétences pour comprendre, élaborer et gérer les lieux du Canada de demain. Plus précisément, le Comité recommande au gouvernement fédéral d'exercer un leadership afin de faciliter les relations et les partenariats avec les autres administrations publiques et la société civile en vue de la mise en place de solutions localement adaptées aux questions d'envergure nationale qui se manifestent localement.**



### 3. VERS LA DÉVOLUTION DOUBLE

Depuis 10 ans, le Canada est le témoin d'un transfert des responsabilités – du gouvernement fédéral aux administrations provinciales et territoriales, puis aux municipalités –, mais le destinataire ne bénéficie pas d'un accroissement de l'autonomie nécessaire pour faire des choix sur le plan des ressources.

Étant donné l'abondance des recettes fiscales fédérales et les dépenses croissantes des provinces et des territoires, un déséquilibre fiscal prononcé s'est établi. Le Comité est heureux de savoir que le gouvernement entend régler le déséquilibre fiscal, mais insiste sur le fait qu'il faut s'attacher davantage à préciser les rôles des différents ordres de gouvernement, afin de renforcer le processus de transfert des responsabilités et d'améliorer les modalités de gouvernance touchant les villes et les collectivités.

Le Comité a remarqué qu'il y a eu récemment une bonne part de transfert de responsabilités à l'intention des administrations locales dans les autres pays membres de l'OCDE. Le phénomène a été motivé par la reconnaissance du fait que les rôles et les ressources des pouvoirs publics devraient se trouver au point le plus proche possible du niveau local où ils peuvent être le plus efficaces. Les bonnes décisions se prennent le plus près possible du contribuable et consommateur des services. Les gens, les entreprises, les collectivités et les pays en souffrent là où les structures du gouvernement et les procédés de gouvernance ne sont pas appropriés. Le Comité est convaincu que les modalités actuelles de gouvernance au Canada nuisent à la compétitivité de nos gens et de nos lieux.

Les divers ordres de gouvernement doivent reconnaître leur interdépendance. Les administrations locales doivent admettre que leurs choix particuliers et les résultats de leurs politiques peuvent entraîner des conséquences nationales non négligeables. Par exemple, si tous les gouvernements essaient d'emprunter une importante somme d'argent en même temps, les taux d'intérêt augmenteront. De même, pour être plus efficaces, les programmes fédéraux doivent souvent être associés à des mesures locales.

En général, ce sont des décisions prises à l'échelle provinciale, territoriale et municipale qui détermineront le degré de compétitivité d'un lieu particulier, mais le gouvernement fédéral a également plusieurs rôles importants à jouer à cet égard, dont :

- promouvoir l'image de marque internationale des lieux canadiens portant sur leur grande qualité et diversité;
- faire comprendre l'importance de la notion de lieu sur le plan national;
- diffuser des renseignements sur les politiques exemplaires dans le cas des régions, des villes, des collectivités et des quartiers;
- veiller à la bonne marche de la connexité entre les provinces et les territoires, surtout pour ce qui touche l'infrastructure des communications et des transports;
- réduire au minimum les limites sur le mouvement de la main-d'œuvre, des marchandises et du capital intérieurs d'un bout à l'autre du Canada.

Le gouvernement fédéral doit s'assurer que le Canada dans son ensemble est un pays fort en permettant des choix locaux mieux avisés. Les provinces et les territoires



exercer des rôles stratégiques clés dans la conciliation des politiques et des programmes touchant les lieux. Les réseaux interurbains, les effets villes-régions et les liens entre la ville et la campagne sont des aspects importants du développement qui ne sont pas d'envergure nationale, mais qui, en pratique, débordent le municipal. Les municipalités ont aussi plusieurs grands rôles à jouer : fournir les services, faire preuve de leadership et montrer la voie, ainsi que réglementer et taxer les marchés hautement localisés.

Pour des villes de meilleure qualité et des collectivités plus fortes, il faut une administration fédérale pour faire les liens nécessaires, des autorités provinciales et territoriales pour assurer une intégration stratégique des éléments voulus et des pouvoirs municipaux pour mobiliser les citoyens et exécuter le changement localement. La coopération est essentielle à une saine gouvernance des lieux. Pour que le résultat voulu soit atteint, le Comité croit qu'il sera essentiel non seulement pour les provinces et les territoires de mieux assumer leurs rôles, mais encore d'avoir la confiance et la force voulues pour déléguer des pouvoirs et des ressources aux municipalités – pour travailler avec elles et avec la société civile dans le cadre de nouveaux partenariats de gouvernance adaptés à la réalité nouvelle des quartiers et des villes-régions.

Le Comité conclut que les taxes foncières ne sauraient permettre aux municipalités de se doter de l'infrastructure dont elles ont besoin. Le gouvernement fédéral, en réduisant le fardeau associé à ses propres taxes et impôts, encouragerait les provinces et les territoires à accorder aux villes et aux collectivités une plus grande capacité fiscale. En outre, nous estimons que le recours à une assiette fiscale qui s'accroît de pair avec l'activité économique locale favoriserait les investissements susceptibles d'accroître les recettes et la croissance des villes.

Le Comité estime qu'une assiette fiscale plus substantielle et élastique et le pouvoir décentralisé au niveau municipal auront comme double effet de renforcer l'administration municipale et d'encourager un leadership entrepreneurial fort.

### Constatations

Nous croyons que des ententes de gouvernance inefficaces nuisent à la compétitivité mondiale des villes, des collectivités et des entreprises canadiennes. De ce fait, tous les ordres de gouvernement doivent revoir d'urgence les ententes de gouvernance actuelles au pays afin de trouver des moyens de mieux répondre aux besoins des collectivités et de la nation, grâce à des partenariats efficaces qui aident à combiner les outils des divers intervenants afin de résoudre avec cohérence et efficacité les défis formulés de façon concertée.

### Recommandation 2 :

**Le Comité recommande donc une *dévolution double* pour déplacer les responsabilités et les ressources du gouvernement fédéral vers les administrations provinciales et territoriales, puis vers les administrations locales, afin de s'assurer que les modes choisis pour amasser et utiliser les ressources, notamment sur le plan fiscal, se situent à l'échelon local le plus compétent, c'est-à-dire là où la reddition de comptes aux citoyens se fait de la façon la plus directe.**

Le principal objectif de la dévolution double consiste à faire en sorte que tous les ordres de gouvernement, aux côtés de partenaires pertinents du monde des affaires et de la société civile, collaborent à l'instauration de modalités de gouvernance qui soient adaptées au contexte local, notamment pour le règlement des grandes questions relevant des quartiers et des villes-régions qui ne correspondent pas forcément aux frontières des diverses





administrations publiques. Deuxième grand objectif de la dévolution double : permettre aux municipalités de se doter d'une structure fiscale qui leur donne accès à des recettes, dont certaines croissent de pair avec l'économie, alors que d'autres ont une influence stabilisatrice.

Nous reconnaissons qu'il s'agit de virages cruciaux et nécessaires qui supposent une évolution fondamentale du fonctionnement de notre fédération à tous les échelons. Nous reconnaissons aussi qu'il importe de s'engager dès maintenant, même si tous les changements en question ne sauraient se concrétiser à court terme.

Depuis plusieurs années, l'infrastructure constitue l'une des questions les plus urgentes pour les grandes et les petites collectivités. Ce domaine comprend, entre autres, les routes et les ponts, ainsi que les installations de traitement des eaux usées. De nombreuses municipalités ont fait le choix difficile de délaissier les réparations et l'expansion de leur infrastructure pour répondre à leurs besoins immédiats.

#### **Recommandation 2a :**

**Dans l'intervalle, avant que les villes et les collectivités puissent assumer de nouvelles responsabilités ou concevoir leur propre régime fiscal, il faut s'attaquer au déficit de l'infrastructure. Le Comité recommande donc au gouvernement fédéral d'accélérer immédiatement et de façon sensible ses efforts avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités et le secteur privé en vue de régler les problèmes d'infrastructure d'ordre municipal.**

À long terme, grâce à la dévolution double, les obligations concernant le financement des infrastructures municipales seraient probablement cédées aux autorités municipales avec des sources de financement nouvelles, prévisibles et

pour une longue période, surtout par le truchement d'une nouvelle structure fiscale transférée par le gouvernement fédéral et par les administrations provinciales et territoriales.

#### **4. CRÉATION DE STRATÉGIES VIABLES : INTRODUCTION**

Il vaut mieux voir la notion de développement durable comme une sorte de principe directeur, plutôt qu'un ensemble précis d'idées applicables à un domaine particulier, par exemple la politique en matière d'environnement. L'essence de la réflexion sur le développement durable consiste à reconnaître qu'il existe des biens, des coûts et des avantages que ne prennent pas en considération les valeurs et les décisions du marché. Le développement durable concerne l'intérêt public au-delà de la seule réalité marchande; le point de vue adopté embrasse l'ensemble des secteurs et prend pour horizon temporel le long terme.

Nous reconnaissons que, grâce au leadership fédéral, l'une des grandes réalisations du Canada au cours de la dernière moitié du XX<sup>e</sup> siècle a été de favoriser une culture de diversité. Au XXI<sup>e</sup> siècle, le Canada devra aspirer à cultiver sur l'ensemble de son territoire une culture de créativité, d'innovation et de collaboration qui mobilise les personnes aussi bien que les pouvoirs publics.

Le principe de la créativité doit être appliqué à ce que le Comité considère comme les quatre grandes dimensions étroitement liées des stratégies viables pour le développement d'un lieu : l'économie, la société, l'environnement et la culture. Pour appliquer les principes en question aux politiques touchant les collectivités canadiennes, il faudra toutefois revoir radicalement les responsabilités et les ressources en jeu.



Les villes et les collectivités du Canada devraient établir des méthodes pour vérifier le succès de leurs économies locales, en particulier une comparaison entre les villes-régions et leurs principaux concurrents internationaux. Elles devraient également mettre au point des méthodes pour mesurer leur état de préparation face aux défis et aux possibilités de l'avenir, ainsi que pour évaluer les politiques et programmes nationaux, provinciaux, territoriaux et locaux afin de déterminer s'ils appuient ou entravent la capacité de changer. Une analyse comparative est un point de départ essentiel pour encourager les lieux à faire davantage pour eux-mêmes et pour le pays tout entier.

### Constatations

Nous croyons que, pour que nos villes et nos collectivités prospèrent par suite d'un régime de dévolution double, les collectivités doivent d'abord créer des partenariats de travail efficaces, y compris avec d'autres administrations locales, le cas échéant, afin de se donner une vision de l'avenir de leurs lieux. Pour concrétiser cette vision, elles auront probablement à adopter des stratégies intégrées à long terme, centrées sur des solutions créatrices et durables qui prennent en compte les besoins, les défis et les possibilités qui se présentent localement; les stratégies des collectivités doivent tenir compte des quatre dimensions étroitement liées de la viabilité : l'économie, l'environnement, la société et la culture.

### Recommandation 3 :

**Le Comité recommande donc à tous les ordres de gouvernement de collaborer afin d'aider les collectivités à élaborer des stratégies intégrées et viables en offrant des mesures de renforcement des capacités à l'intention des dirigeants communautaires et en partageant les pratiques exemplaires avec les diverses collectivités; il leur**

**recommande aussi d'harmoniser leurs politiques et programmes afin d'appuyer les efforts déployés par les collectivités pour définir leur propre vision de l'avenir.**

### 5. CRÉATION DE STRATÉGIES VIABLES : LA DIMENSION ÉCONOMIQUE

La qualité des liens, le regroupement de certaines activités économiques, l'existence de compétences locales, associés entre autre à la qualité de la main-d'œuvre et à la créativité, ainsi que l'évolution de la demande en faveur de services postindustriels, tout cela a renforcé l'importance économique des régions métropolitaines. Ces facteurs constitueront vraisemblablement les principales assises de la croissance à l'avenir.

Par suite de la dévolution double, il y aura encore plusieurs responsabilités fédérales d'importance dont les effets se feront sentir dans les régions, les villes et les collectivités. Au moment d'envisager un investissement important, surtout pour ce qui touche l'infrastructure stratégique, le gouvernement fédéral aurait avantage à se doter d'un cadre stratégique d'aménagement spatial du type employé couramment dans les pays membres de l'OCDE.

Les stratégies portant sur la géographie des possibilités économiques sont susceptibles d'avoir la plus grande importance à l'échelle provinciale et territoriale. À certains endroits, la stratégie économique régionale devrait faire fi des frontières provinciales et territoriales, ce qui suppose de s'attaquer à la question du commerce interprovincial. Par exemple, à Ottawa-Gatineau, il y a lieu de situer dans un cadre interprovincial la future stratégie pour une ville fonctionnelle autour de la capitale.





Le Comité a pris connaissance d'informations, tant canadiennes qu'étrangères, selon lesquelles des municipalités regroupées, agissant à titre de villes-régions ou de régions de petites collectivités, pourraient influencer sensiblement leurs économies locales. Par suite de la dévolution double, un nouveau sens d'autonomie locale (également connue comme subsidiarité) dans les affaires financières canadiennes déboucherait sur des stratégies économiques plus efficaces pour nos grandes villes et les regroupements de collectivités de petite taille. De telles stratégies devraient privilégier l'intégration de ce qui se fait le mieux localement (p. ex. les décisions touchant l'aménagement des terres) et de ce qui doit être fait à l'échelle provinciale, territoriale ou nationale (p. ex. les programmes d'éducation).

De façon générale, le Comité est convaincu que le pays devrait maximiser la valeur ajoutée des biens et des services dans tous les lieux qui le composent. Dans les régions rurales, par exemple, il faut soutenir la recherche et l'infrastructure afin de s'assurer que les activités visant à transformer les ressources sur place et à y ajouter de la valeur s'intensifient et non pas l'inverse, surtout dans le contexte de l'augmentation du prix du carburant pour le transport de lourdes matières premières.

Les connaissances sur les facteurs de succès d'un lieu donné montrent l'importance des synergies entre les dimensions économique, environnementale, sociale et culturelle des stratégies communautaires viables. L'avenir économique est tributaire de la manière dont les résultats actuels façonnent la culture, l'environnement et la société. Dans la sphère sociale, par exemple, le taux de chômage, le niveau et la répartition des revenus et le prix des propriétés ont tous des conséquences importantes pour le développement social au sein de nos collectivités.

À l'échelle des villes et des collectivités, il va falloir concevoir des politiques économiques qui sauront intégrer ces entités et les effets généraux qui découleront de ces mesures, ainsi que le besoin de concrétiser les gains économiques attribuables aux politiques de revitalisation des quartiers pauvres.

### Constatations

Nous croyons que les villes-régions se trouvent de plus en plus au cœur même de l'activité économique mondiale; que les collectivités rurales et éloignées du Canada, où l'économie est centrée sur les ressources naturelles, constituent un élément clé de la prospérité future du Canada; que la prospérité des lieux canadiens reflète leur compétitivité à long terme et est déterminée par des politiques macro-économiques et sectorielles aussi bien que par les politiques ciblant des lieux précis; que les politiques économiques axées sur un lieu doivent être mieux prises en considération et mieux intégrées par tous les ordres de gouvernement; que tous les lieux, quelle qu'en soit la taille, peuvent faire partie de la réussite canadienne.

### Recommandation 3a :

**Le Comité recommande donc à tous les gouvernements de coordonner avec une plus grande efficacité les politiques relatives à la compétitivité, notamment :**

- **renforcer l'accès aux marchés internationaux par l'entremise de villes carrefours et améliorer les connexions entre les lieux canadiens grâce à une infrastructure durable des transports et des technologies de l'information et des communications;**
- **éliminer les obstacles intérieurs au commerce entre les provinces et les territoires;**
- **évaluer et maximiser les retombées locales des investissements de tous les gouvernements;**



- **encourager les provinces et les territoires à collaborer avec les collectivités à la création de stratégies de développement axées sur le lieu qui réussit à améliorer l'éducation, à attirer les immigrants et à favoriser leur intégration, ainsi qu'à obtenir d'autres résultats en matière d'emploi;**
- **s'assurer que les municipalités collaborent entre elles et avec les autres ordres de gouvernement pour réduire les contraintes du système d'aménagement du territoire et les imperfections du marché du travail local.**

## **6. CRÉATION DE STRATÉGIES VIABLES : LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE**

Le Canada a fait d'importants progrès pour ce qui a trait à la qualité de son approvisionnement en eau et à la réduction de la concentration de grands polluants atmosphériques. Il reste encore beaucoup à faire. De graves problèmes touchent la qualité fondamentale de la vie dans certaines collectivités. C'est particulièrement le cas de l'approvisionnement en eau potable dans les communautés autochtones du Canada. La consommation de ressources non renouvelables, surtout les combustibles fossiles, est à l'origine de nouvelles inquiétudes. Le Canada possède la pire empreinte écologique de la planète, après les États-Unis. Selon des données de la Fédération canadienne des municipalités sur la qualité de vie, certaines villes – par exemple Calgary – se situent nettement en deçà de la moyenne nationale.

Les villes et les collectivités du Canada ne sont pas écologiquement viables dans la voie sur laquelle elles sont actuellement engagées. Le recours aux combustibles fossiles dans nos villes représente le nœud du problème. Les villes canadiennes se caractérisent aussi par une faible densité démographique et, plus que jamais, le Canada se distingue par l'étalement urbain.

L'étalement urbain ne saurait durer indéfiniment. Le développement des sources d'énergie renouvelable et la conception de nouvelles façons de vivre en mode compact représentent deux stratégies que l'on pourrait adopter pour mieux renforcer la santé écologique du Canada.

Il est essentiel que tous les ordres de gouvernement continuent à élaborer des politiques en matière de développement durable. Cela englobe les partenariats faisant appel au monde des affaires et aux collectivités elles-mêmes, ainsi que le recours à des incitatifs fiscaux pour atteindre les buts fixés par le gouvernement. L'application de la notion de développement durable mettrait au centre du débat celle de capital naturel, ferait appel à une comptabilité qui inclut les coûts et les avantages non liés au marché et permettrait de fixer des cibles aux mesures environnementales. Il faudrait que ce soit un processus de collaboration où le gouvernement fédéral collabore avec les provinces, les territoires et les villes.

Une bonne stratégie environnementale fondée sur le lieu au Canada ne serait pas que la somme des mesures provinciales, territoriales et locales. La politique environnementale appelle une intervention du gouvernement fédéral, car les impacts environnementaux dépassent les diverses frontières. La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) avait raison d'encourager le gouvernement fédéral à élaborer des outils réglementaires, fiscaux et économiques afin de faire face à l'étalement urbain et de réduire la dépendance énergétique.

D'autres mesures fédérales, provinciales et territoriales seraient profitables du point de vue de la viabilité écologique et réduiraient l'étalement urbain. Il faut revoir





les façons de concevoir les lieux de manière à élaborer une planification et un aménagement de premier plan s'articulant autour des quatre dimensions déjà énoncées. Pour assurer nos objectifs économiques, nous devons bien planifier les mesures de manière à en arriver à une réserve efficace et abordable de territoires et de propriétés tant pour les entreprises que pour les habitants.

### Constatations

À notre avis, la façon dont les Canadiens vivent en ce moment dans nos villes et nos collectivités donne lieu à une consommation excessive de notre capital naturel et empêche notre environnement de se rétablir; les décisions et les mesures prises à l'avantage ou au détriment de l'environnement touchent intrinsèquement notre économie, ainsi que notre société et notre culture; un investissement majeur dans les nouvelles technologies environnementales pourrait stimuler à long terme la prospérité et la compétitivité du Canada; les villes et les collectivités sont au cœur tant des problèmes que des solutions en ce qui a trait à la viabilité de l'environnement canadien; l'amélioration de l'habitabilité des lieux sera déterminante pour notre avenir.

#### Recommandation 3b :

**Le Comité recommande donc à tous les gouvernements, au secteur privé et à la société civile de mettre en place les mesures suivantes afin d'améliorer à long terme l'habitabilité de nos villes et de nos collectivités :**

- **accroître le financement des activités de mise au point de technologies environnementales innovatrices qui profiteront aux collectivités, ce qui augmentera l'expertise canadienne et la commercialisation du savoir canadien;**
- **élaborer une stratégie nationale intégrée concernant l'énergie renouvelable afin de : réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et d'autres ressources**

**non renouvelables, diminuer la pollution atmosphérique locale ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, amoindrir la dépendance à l'endroit des grandes installations de production d'énergie et accroître l'utilisation de l'énergie renouvelable;**

- **élaborer une stratégie nationale plus écologique pour le transport des marchandises, y compris par voie ferroviaire, afin de favoriser des connexions plus rapides et moins coûteuses vers les marchés du Canada;**
- **coordonner, à l'échelon local, les décisions prises par les gouvernements afin de : améliorer le transport en commun, gérer l'étalement urbain, réduire les déchets et rehausser la qualité de l'air et de l'eau ainsi que l'approvisionnement en eau;**
- **revitaliser les centres urbains du Canada en optant pour une infrastructure respectueuse de l'environnement, en réaménageant les friches industrielles contaminées et en érigeant des villes plus compactes.**

### 7. CRÉATION DE STRATÉGIES VIABLES : LA DIMENSION SOCIALE

Les informations qui démontrent l'importance de la cohésion au sein des collectivités et des quartiers ont impressionné le Comité. Il est évident que des lieux créateurs, prospères et dynamiques contribuent aux possibilités, aux services et à la cohésion communautaire qui, à leur tour, aident à assurer le progrès dans les villes et les collectivités. Le capital social est peut-être fort au Canada, mais il est loin d'être universel, et cela nous a inquiétés de constater non seulement l'existence d'échecs sur le plan de la cohésion, mais encore l'apparition de collectivités et de quartiers laissés pour compte.

Les efforts visant à maintenir la cohésion et à réduire l'exclusion exigent que les autorités fédérales, provinciales et territoriales tiennent davantage de discussions avec les collectivités et les citoyens. Les gouvernements doivent



mieux comprendre les réalités des nouvelles collectivités canadiennes diversifiées, ce qu'elles veulent et ce dont elles ont besoin, comment elles peuvent participer positivement aux processus de gouvernance et exercer leur devoir civique de manière fructueuse. Les autorités publiques au Canada négligent souvent la participation des collectivités et des citoyens, et particulièrement des jeunes. Avec la dévolution double, tous les ordres de gouvernement doivent renouveler leurs démarches décisionnelles en faisant appel aux bénévoles, aux organisations non gouvernementales et aux collectivités. Nous envisageons un rôle central pour les collectivités et les quartiers quand viendra le temps de régler les concentrations inquiétantes de désavantages dont le Comité a été témoin.

Le Canada est de plus en plus polarisé entre ceux qui profitent des avantages de sa prospérité et de sa qualité de vie, et ceux qui n'en profitent pas. Dans les régions métropolitaines de recensement, une part croissante des peu nantis est concentrée dans les quartiers les plus pauvres. Nous nous inquiétons de ce que, de plus en plus, certains lieux bloquent pour ainsi dire le chemin à leurs habitants, qu'ils enferment les enfants aussi bien que les adultes dans un cycle vicieux de faible scolarité et de piètres revenus.

Deux groupes se trouvent en nombres disproportionnés dans les lieux pauvres : les Autochtones et les nouveaux immigrants. Les Autochtones dans les réserves souffrent de leur « éloignement » du point de vue des services publics qui leur sont offerts. Dans nos villes, la population autochtone augmente rapidement et se trouve de façon prédominante dans des quartiers séparés. Il s'ensuit des effets néfastes – criminalité, mauvaise santé, piètre éducation.

Les ménages composés de nouveaux immigrants ont eu à composer avec la chute marquée du taux d'emploi. Ils éprouvent de graves difficultés à trouver un logement abordable. Il suffirait de quelques personnes opposées à la diversité pour gâcher l'atmosphère dans les rues et les quartiers de nos villes canadiennes. Nous croyons que notre dossier passé en matière d'immigration, tout comme celui en matière d'établissement, d'intégration et de croissance du revenu des immigrants, n'est plus aussi reluisant, surtout à la périphérie de nos grandes villes.

Ces réalités dépendent de causes complexes et sont renforcées par des effets qui tiennent au lieu. La réalité qui en résulte chez les nouveaux immigrants et les Autochtones en milieu urbain, à l'instar des autres groupes de pauvres concentrés ici et là, n'est viable ni sur le plan social ni sur le plan économique.

Nous sommes d'avis que, pour régler ces problèmes, il faut disposer de meilleurs services généraux et de meilleures politiques axées sur le lieu afin d'endiguer la pauvreté. Nous estimons qu'il est nécessaire de changer la façon dont le gouvernement travaille pour les personnes et les lieux les plus pauvres du Canada.

Nous croyons que les efforts internationaux de revitalisation des quartiers ont pris beaucoup d'ampleur au cours des 10 dernières années, étant donné que les pays et les villes tentent d'enrayer les inégalités liées à la croissance, et que ces efforts sont porteurs de messages importants pour le Canada. Ces leçons comprennent la nécessité pour les partenaires de créer de nouvelles structures et des mécanismes locaux de gouvernance, de développer une capacité locale et de fixer des objectifs clairs en matière de résultats. Nous croyons également que, pour être viables, les efforts de revitalisation des collectivités et des quartiers, centrés sur le logement et





les services ainsi que sur la constitution d'un capital social, doivent s'inscrire dans le contexte de stratégies économiques élargies, axées sur les villes-régions et les régions. Des mesures d'économie sociale qui, au fil du temps, permettront d'établir un pont avec les marchés plus importants ont aussi un rôle à jouer. Un renforcement des atouts à la grandeur de la société est essentiel pour harmoniser inclusion et création de richesse : par exemple, des mesures d'accès à la propriété pour les ménages à revenu modeste et faible, la prise en charge d'entreprises par les travailleurs et des actionnaires. De telles initiatives devraient être encouragées.

Le gouvernement fédéral s'intéresse, et de façon légitime, au renouvellement des quartiers, et il devrait engager les municipalités et les collectivités en tant que partenaires dotés de connaissances et de ressources. Cependant, la prise en charge du changement devrait être locale, et il ne devrait pas y avoir de solutions fédérales prédéterminées.

### Constatations

Nous croyons que les lieux prospères et dynamiques soutiennent la cohésion collective et renforcent la compétitivité; que la qualité de la vie en milieu urbain est un élément clé pour soutenir la prospérité économique, car elle attire des investissements, la technologie et, surtout, une main-d'œuvre hautement spécialisée. Or, nous estimons que l'inverse est aussi vrai : la concentration de réalités sociales néfastes peut, dans les quartiers, éroder les capacités individuelles, aggraver une faible productivité et de faibles revenus, entraîner l'aliénation et conduire à d'autres échecs; que la configuration actuelle des programmes empêche le progrès et que les choix des planificateurs aggravent ce problème plutôt que de le réduire; qu'il faut une capacité locale et des organisations locales pour stimuler le changement; qu'il faut pouvoir

compter sur la volonté de tous les partenaires pour intégrer les services et les investissements; enfin, que le gouvernement doit changer sa façon de faire pour mieux offrir ses services et influencer sur le cours des choses.

### Recommandation 3c :

**Le Comité recommande donc à tous les gouvernements de collaborer avec la société civile au repérage et au classement, par ordre de priorité, des collectivités et des quartiers jugés à risque ou considérés comme ayant un potentiel de changement. Les solutions varieront et, dans certains cas, il y aurait avantage à passer par des ententes tripartites. Les concepteurs d'approches nouvelles pourraient profiter des acquis du projet pilote *Initiative de revitalisation des quartiers*, financé par le fédéral et axé sur le développement communautaire. Les nouvelles approches devraient donc prévoir la création des capacités communautaires, l'intégration et la rationalisation des services et, dans certains cas, un appui soutenu aux programmes.**

## 8. CRÉATION DE STRATÉGIES VIABLES : LA DIMENSION CULTURELLE

En tant que Comité, nous avons vite compris l'importance de la viabilité économique, sociale et environnementale pour le bien-être et l'avenir de nos villes et de nos collectivités. Ces trois dimensions font de plus en plus partie du concept de la viabilité. Malgré leur importance, elles n'abordent pas certaines questions fondamentales liées à l'établissement de collectivités durables, comme la fierté civique, le sentiment d'appartenance et la diversité et l'inclusion. La viabilité culturelle relie les trois autres dimensions et est essentielle au succès des collectivités.



La culture est à la fois un ensemble d'objets (arts, musique, théâtre, bâtiments, etc.) et un ensemble de processus. La culture ne se résume pas aux tableaux et aux livres que produit une région, une collectivité ou un pays; elle englobe aussi les croyances, les comportements et la manière dont les gens les développent et les expriment. C'est cette dernière conception de la culture qui importe le plus du point de vue de la créativité et de la viabilité à long terme.

Dans la réalité mondiale d'aujourd'hui, l'identité et le sentiment d'appartenance sont importants. Les lieux qui se distinguent attirent et gardent les éléments talentueux, favorisent le développement et la croissance et alimentent le tourisme et la migration. La culture empreint les lieux de vitalité et de résilience, et elle est la clé de la transformation d'un lieu en une collectivité. Le Comité a compris que les villes et les collectivités canadiennes doivent pouvoir préserver leur culture afin de maintenir leur dynamisme, leur sécurité et leur viabilité. Plutôt que de voir la culture isolément, nous devons comprendre ses liens, réels ou possibles, avec la compétitivité du Canada. Une manière plus efficace d'arrimer nos forces culturelles à notre vitalité économique pourrait rapporter de formidables bénéfices.

Il est évident qu'on peut attribuer une valeur économique à une activité artistique – le prix de vente d'un tableau ou la création d'emplois nécessaires pour soutenir une production théâtrale –, mais la valeur des arts va au-delà de cela. L'architecture et les œuvres d'art publiques d'une ville ou d'un village peuvent avoir des répercussions majeures sur le sentiment d'appartenance à un quartier ou à une collectivité, ce qui, en retour, influe sur sa viabilité. Et les retombées sociales et économiques positives des

arts sont innombrables. Ces dernières années, les recherches ont révélé que les créateurs sont souvent attirés dans des villes où la tradition est forte du point de vue des arts, du théâtre et de la musique. Aux côtés de collectivités créatives en affaires, en design, en finances et en administration gouvernementale, les gens créateurs ont un rôle à jouer non seulement en tant qu'artistes, mais aussi pour aider à créer l'ambiance et les réseaux nécessaires pour transformer une rencontre fortuite en innovation. Pour qu'il y ait une telle ambiance, il faut des salles, la sécurité du public, de la confiance et des récompenses.

À la lumière des pressions grandissantes au chapitre de la compétitivité mondiale et compte tenu de la nécessité de composer avec une immigration à la hausse, une population vieillissante et un environnement menacé, nous devons nous accrocher solidement à nos valeurs. Nous devons soutenir notre culture, notre identité et notre sentiment d'appartenance. Et malgré tous les défis qu'elle comporte, la mondialisation met réellement en évidence notre besoin de valoriser la collectivité et d'encourager l'engagement à l'échelon local.

### Constatations

Nous croyons que, parmi les villes et les collectivités du Canada, celles qui ont reconnu l'importance de la culture sont mieux placées pour faire face aux défis et aux possibilités de l'avenir; que la culture future au Canada sera façonnée par notre manière d'apprendre, de travailler et de vivre, et réciproquement, et qu'un solide engagement en matière culturelle peut améliorer sensiblement le degré de cohésion, la confiance ainsi que l'image et le degré d'attraction internationale des lieux, ce qui comporte des retombées économiques, environnementales et sociales.





### Recommandation 3d :

Le Comité recommande donc aux divers ordres de gouvernement, y compris les municipalités, de concert avec le secteur privé, d'établir une fondation de culture des lieux et d'en assurer la dotation. Cet organisme à but non lucratif pourrait s'inspirer des pratiques exemplaires internationales et nationales pour élaborer, à l'intention des villes et des collectivités, des stratégies culturelles visant à engager tous les citoyens et à générer des avantages économiques, environnementaux, sociaux et culturels à long terme. La fondation intégrerait et renforcerait les efforts existants tels que le programme Capitales culturelles du Canada, ainsi que le Réseau des villes créatives et les Arts de la Ville, axés sur les municipalités. Dans le but de stimuler l'adoption de programmes et de politiques dans le domaine des arts, des sports et dans d'autres champs culturels dans l'ensemble des provinces et des territoires, la fondation servirait de catalyseur pour bâtir une capacité de planification culturelle et favoriser l'adoption de pratiques exemplaires et l'innovation dans les collectivités de toutes tailles.

## 9. LIEUX RÉSILIENTS ET COLLECTIVITÉS CRÉATIVES

Durant les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, nos villes et nos collectivités ont évolué de façon spectaculaire. L'immigration provenant de toutes les régions du monde s'est accrue dans nos grandes villes, avec son lot de diversité, de possibilités et de défis. Nos grandes villes sont passées de la scène canadienne à la scène internationale. Dans bien des cas, nos villes de taille moyenne ont commencé à se faire une place à l'échelle régionale et à diversifier leur économie pour relever les défis de demain. Certaines de nos industries primaires traditionnelles, fondées sur les ressources naturelles, se sont effondrées avec les collectivités qui s'étaient développées pour

les soutenir, alors que d'autres collectivités vivant des ressources naturelles ont prospéré et peinent à trouver aujourd'hui la main-d'œuvre et les logements qu'il leur faut. En tout lieu, les investissements publics dans l'infrastructure ont diminué, les responsabilités sont passées des administrations fédérale, provinciales et territoriales en l'absence de ressources adéquates, et on a fait fi des conséquences environnementales et sociales des politiques adoptées pour nos villes et nos collectivités.

Le Canada doit reprendre sa place dans le peloton de tête des penseurs internationaux pour ce qui est de la façon de créer de meilleurs lieux pour aujourd'hui et de meilleures perspectives pour demain. Au cours des 10 dernières années, nous avons pris du retard dans ces domaines clés de la réflexion et de l'action axées sur l'avenir, et cela doit changer.

À étudier ce qui s'est fait depuis quelques décennies, le Comité a constaté que, malgré un intérêt périodique pour les villes, le gouvernement fédéral n'a pas su suivre un mouvement qui va en s'accéléralant. Le Comité croit que le moment est bien choisi, au début d'un siècle nouveau, pour revoir les questions relatives au lieu, et pour le gouvernement fédéral d'agir de concert avec les provinces, les territoires et les municipalités en vue de susciter de nouvelles perspectives et d'améliorer la vie de tous les Canadiens.

À moyen terme, le gouvernement fédéral peut être utile en prévoyant les fonds et les appuis nécessaires pour optimiser les liens entre les villes et les collectivités du Canada et le monde entier, redresser une infrastructure municipale qui s'écroule, soutenir le renouvellement des collectivités et des quartiers et favoriser une culture axée sur la créativité.





## Pour en finir avec l'incertitude et favoriser la résilience des collectivités

À long terme, le gouvernement fédéral peut collaborer avec les autres administrations publiques et avec tous les Canadiens pour faciliter l'instauration d'une culture nouvelle, articulée sur la viabilité et la créativité, de sorte que les collectivités de tout le pays puissent devenir des lieux solides et résilients pour l'avenir.

Pour les nouvelles politiques axées sur les lieux, nous ne préconisons pas nécessairement de nouveaux programmes d'envergure ou de nouvelles dépenses de fonds gouvernementaux pour les villes. Dans certains lieux, il faudra peut-être de l'argent et d'autres ressources à des fins quelconques, mais, à notre avis, le moyen idéal d'en arriver à des lieux de meilleure qualité consiste à

libérer la créativité. Or, cette créativité doit toucher le travail et les affaires, la conception des bâtiments et des lieux, la musique et l'art, mais aussi, avant tout, notre manière de gouverner, de concevoir et d'exécuter des politiques.

La créativité doit inspirer la modernisation de nos lieux et devenir le trait distinctif de notre culture. Cela permettra au Canada d'en finir avec l'incertitude.

Il est maintenant temps de préparer notre avenir!



# Chapitre 1

Changements rapides et  
collectivités dans l'incertitude



# Chapitre 1

## Changements rapides et collectivités dans l'incertitude

Depuis les années 1970, les villes et les collectivités du Canada ont été transformées par des forces globales qui ont modifié les perspectives du Canada :

- Le revenu réel par habitant a doublé tandis que des défis économiques continus ont façonné de nouvelles demandes au niveau du capital humain, de la souplesse du marché du travail et des utilisations novatrices des connaissances et de la technologie;
- La démographie du pays s'est modifiée graduellement : la diversité ethnique et la proportion de ménages composés de célibataires et de personnes âgées se sont accrues;
- Dans les catégories de revenu et de groupes démographiques, les nouveaux choix de style de vie se multiplient, et la diversité et les activités culturelles

*Même si de nombreuses collectivités sont de meilleurs lieux qu'elles ne l'étaient il y a 30 ans, le Comité croit que les changements urbains récents ont entraîné des aspects négatifs majeurs non reconnus. Une reconnaissance rapide, une réflexion prospective et des mesures y sont nécessaires.*

s'intensifient;

- Certains aspects environnementaux importants se sont améliorés, notamment la qualité de l'air urbain, mais le changement de climat a fait naître de nouvelles inquiétudes;

- Même si la sécurité économique du pays s'est renforcée, la population commence à s'inquiéter au sujet de son identité et de la sécurité personnelle.

D'après les normes internationales, les Canadiens jouissent d'un niveau de vie élevé et d'une bonne qualité de vie. Mais la pauvreté et l'exclusion sociale constituent encore la réalité quotidienne de certains d'entre eux. Nombreux constituent ceux et celles qui sentent un malaise – une inquiétude – au sujet des questions qui vont au-delà des choix qui s'offrent à eux en tant que consommateurs. Il existe de grands défis qui peuvent le mieux être relevés par les gouvernements, particulièrement l'intensification de la concurrence économique mondiale et les nouveaux problèmes liés à l'environnement planétaire qui nous touchent tous dans nos collectivités. Par ailleurs, de nombreux Canadiens sont incertains de l'avenir. Ils veulent comprendre l'influence que les changements exerceront sur leurs enfants, leurs employeurs, leurs institutions, les endroits où ils vivent et travaillent, ainsi que sur eux-mêmes, et comment ils s'adapteront à ces changements. Nous reconnaissons que les avantages de notre croissance économique sont répartis de façon plus inégale aujourd'hui qu'ils ne l'étaient par le passé et qu'ils donnent aussi lieu à des répercussions néfastes et non résolues de la mondialisation.

Jared Diamond, un biogéographe américain, a laissé entendre que le déclin des civilisations est causé non seulement par le fait qu'elles n'envisagent pas l'avenir, mais également parce qu'elles ne peuvent pas reconnaître les changements passés<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed (Toronto, Viking, 2005), p. 422.





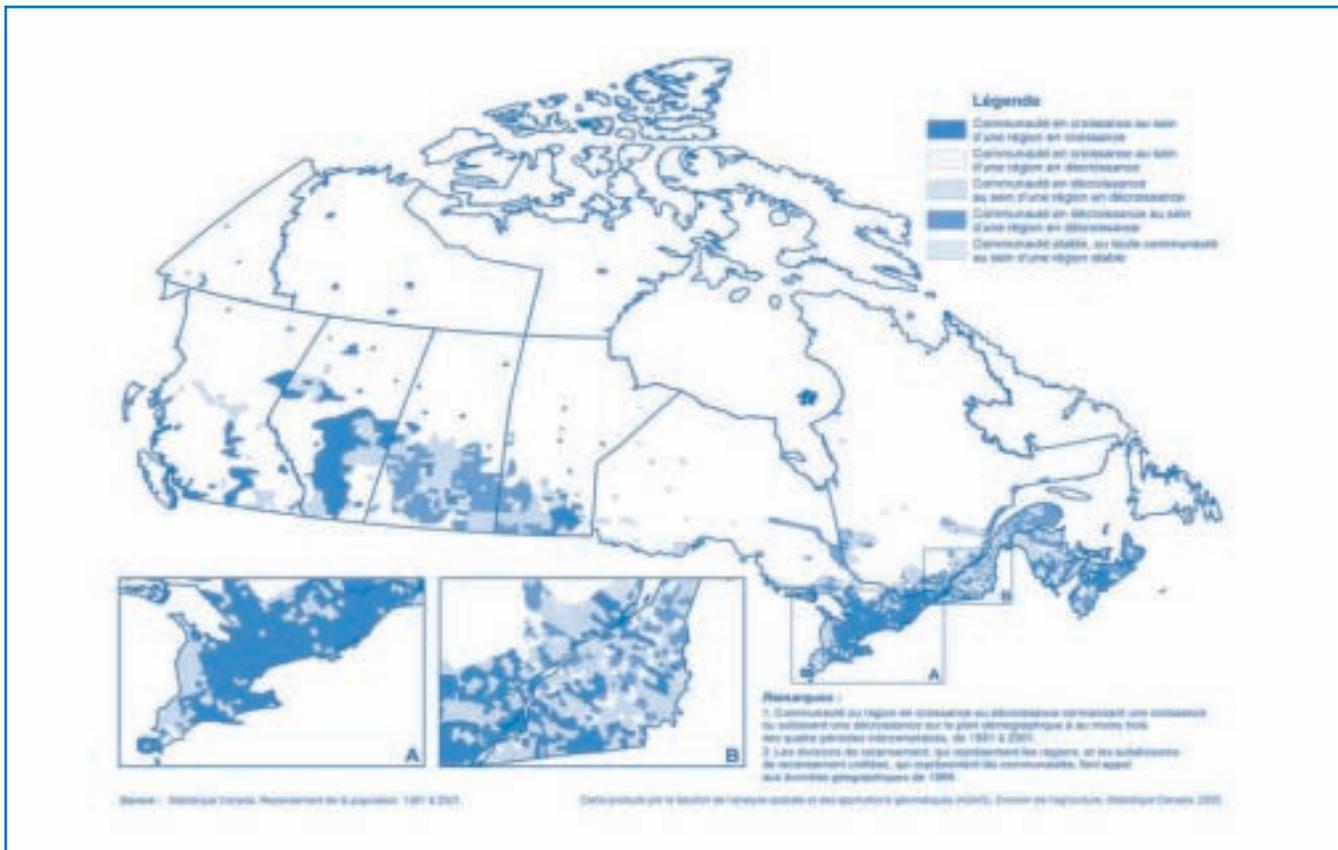
Même si de nombreuses collectivités sont de meilleurs lieux qu'elles ne l'étaient il y a 30 ans, le Comité croit que les changements urbains récents ont entraîné des aspects négatifs majeurs non reconnus. Une

*En 1871, 80 p. 100 des Canadiens vivaient en milieu rural. D'après les normes mondiales et celles de l'OCDE, le Canada constitue maintenant un pays fortement urbanisé vu que presque 80 p. 100 des Canadiens vivent en milieu urbain.*

reconnaissance rapide, une réflexion prospective et des mesures y sont nécessaires.

**Urbanisation : villes et régions métropolitaines**

En 1871, 80 p. 100 des Canadiens vivaient en milieu rural. D'après les normes mondiales et celles de l'OCDE, le Canada constitue maintenant un pays fortement urbanisé vu que presque 80 p. 100 des Canadiens vivent en milieu urbain. Le terme « urbain » englobe de nombreuses formes de peuplement très différentes qui s'accompagnent de divers problèmes au niveau des politiques. Les villes canadiennes ont été façonnées en majeure partie avant 1945. L'économie de la fabrication, les transports et les demandes de services favorisaient alors la hausse de la



Graphique 1 : Collectivités en croissance et en déclin dans des régions en croissance et en déclin, 2001

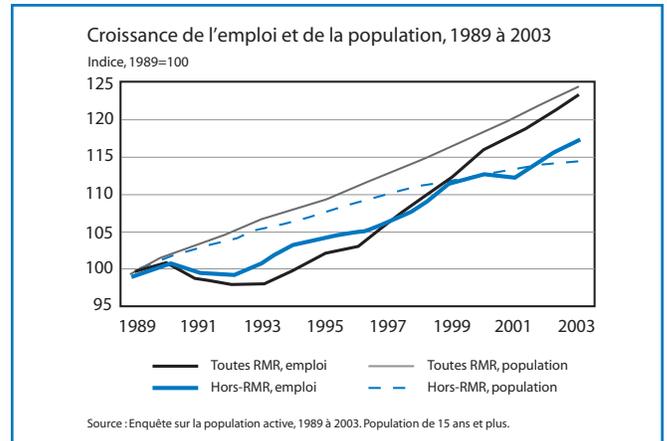


densité et incitaient la majorité de la population urbaine à vivre et à travailler dans un lieu centralisé. Toutefois, depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle, deux processus majeurs – la décentralisation et la désindustrialisation – ont contribué à réduire l'importance relative, et parfois absolue, des noyaux urbains.

Les villes se sont décentralisées à mesure que de nouveaux réseaux de transport ont émergé et que certains ménages ont trouvé la vie en milieu urbain moins attrayante que celle en banlieue. Après les années 1970, le déclin économique des centres-villes, la détérioration physique des quartiers et la concentration des milieux sociaux défavorisés sont devenus les principales préoccupations urbaines, même si ces questions avaient relativement peu d'importance au Canada.

La désindustrialisation, contrairement à la décentralisation, prend clairement ses racines dans les processus de la concurrence économique mondiale. Étant donné que le coût de la main-d'œuvre, les changements technologiques et la demande en sont venus à favoriser de plus en plus des lieux non canadiens pour la production d'acier, d'automobiles et de textiles, ainsi que, plus récemment, pour la fabrication d'appareils électroniques courants, les villes ont perdu leurs bases économiques.

La concurrence mondiale future ne renversera pas la désindustrialisation. Cependant, l'augmentation du prix de l'essence et de l'énergie pourrait favoriser des régions plus accessibles, menant peut-être à une certaine recentralisation. En Europe et aux États-Unis, les noyaux urbains ont connu une renaissance très marquée depuis les années 1980 – résultat des politiques constructives et de la redécouverte de certains avantages économiques



Graphique 2 : Croissance de l'emploi et de la population, de 1989 à 2003

que procurent des villes dynamiques, des régions bien organisées et des quartiers en voie d'amélioration. Au Canada, la croissance et le déclin sont concentrés sur le plan géographique et la tendance générale repose sur une urbanisation accrue. Le graphique 1 fait état des modèles mixtes et localisés des changements.

## Changements

Dans le cadre de ses travaux, le Comité a entendu de nombreux témoignages au sujet de la nature changeante des lieux du Canada, et il a aussi été très influencé par une série d'examen statistiques menés par Statistique Canada dans le but de compléter l'information déjà existante. Ces examens ont révélé la nature changeante de 27 villes canadiennes de grande et de moyenne taille ainsi que leur développement, et ils ont aidé le Comité à envisager leur trajectoire future.

En raison des limites des données accessibles, les rapports n'ont porté que sur les données du recensement pour les 27 régions métropolitaines de recensement (RMR)<sup>2</sup> du

<sup>2</sup> Une région métropolitaine de recensement (RMR) consiste en un secteur l'où on trouve au moins une municipalité adjacente à un grand secteur urbain (qu'on nomme le noyau urbain). Pour former une RMR, la population d'un noyau urbain doit se chiffrer à au moins 100 000 personnes. Pour être incluses dans la RMR, les autres municipalités adjacentes doivent être intégrées dans le secteur urbain central à un degré assez élevé, mesuré en fonction des débits urbains tirés des données du recensement sur les milieux de travail. Les RMR du recensement de 2001 sont les suivantes : St. John's, Halifax, Saint John, Chicoutimi-Jonquière, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, Montréal, Ottawa-Hull, Kingston, Oshawa, Toronto, Hamilton, St. Catharines-Niagara, Kitchener, London, Windsor, Grand Sudbury, Kelowna, Thunder Bay, Winnipeg, Regina, Saskatoon, Calgary, Edmonton, Abbotsford, Vancouver et Victoria.



Canada. Nous insistons pour que le gouvernement fédéral élabore des statistiques plus fiables sur les lieux, y compris des données sur les collectivités rurales et éloignées et sur les quartiers des grandes villes. Une approche stratégique véritablement axée sur les lieux doit être documentée par des faits; sans données appropriées, il est impossible de juger de la réussite ou de l'échec des applications stratégiques. Les brèves analyses suivantes de la croissance et du déclin, des résultats environnementaux et des villes prospères sont principalement fondées sur les examens statistiques des RMR.

### Croissance et déclin

Au cours de la récession du début des années 1990, l'emploi dans les RMR a augmenté moins rapidement que dans les

petites villes et les régions rurales. Toutefois, exception faite des années de récession, et comme l'indique le graphique 2, la croissance de la population et de l'emploi dans les RMR a devancé celle des secteurs qui ne sont pas des RMR. En ce sens, le Canada est davantage axé sur les villes.

Les taux de changement ont varié d'une RMR à l'autre de 1996 à 2001. Parmi les 27 RMR, 7 ont vu leur population diminuer : 1 en Saskatchewan (Regina) et 6 dans le Nord de l'Ontario, au Québec et dans la région de l'Atlantique. La croissance la plus rapide a été enregistrée à Vancouver, à Calgary, dans les autres villes des Prairies, à Toronto et dans les villes avoisinantes (voir graphique 3). Ces données font ressortir les disparités entre les grandes villes et les villes de taille moyenne du Canada.

<b>Population et taux de croissance des RMR, 1996 à 2001<sup>a</sup></b>			
	<b>1996</b>	<b>2001</b>	<b>% de croissance</b>
St. John's	174 051	172 918	-0,7
Halifax	342 966	359 183	4,7
Saint John	125 705	122 678	-2,4
Chicoutimi-Jonquière	160 454	154 938	-3,4
Québec	671 889	682 757	1,6
Sherbrooke	149 569	153 811	2,8
Trois-Rivières	139 956	137 507	-1,7
Montréal	3 326 447	3 426 350	3,0
Ottawa-Hull	998 718	1 063 664	6,5
Kingston	144 528	146 838	1,6
Oshawa	268 773	296 298	10,2
Toronto	4 263 759	4 682 897	9,8
Hamilton	624 360	662 401	6,1
St. Catharines-Niagara	372 406	377 009	1,2
Kitchener	382 940	414 284	8,2
London	416 546	432 451	3,8
Windsor	286 811	307 877	7,3
Sudbury	165 618	155 601	-6,0
Thunder Bay	126 643	121 986	-3,7
Winnipeg	667 093	671 274	0,6
Regina	193 652	192 800	-0,4
Saskatoon	219 056	225 927	3,1
Calgary	821 628	951 395	15,8
Edmonton	862 597	937 845	8,7
Abbotsford	136 480	147 370	8,0
Vancouver	1 831 665	1 986 965	8,5
Victoria	304 287	311 902	2,5
Ensemble des RMR	18 178 597	19 296 926	6,2
Régions hors RMR	10 668 163	10 710 168	0,4
Ensemble du Canada	28 846 760	30 007 094	4,0

a : Sont inclus les résidents non permanents et les personnes vivant en établissement institutionnel. Les limites des RMR ont été définies en 2001.  
Source : Série analytique du recensement : « Un profil de la population canadienne : où vivons-nous ? ».

Vous trouverez dans le graphique 4 les modèles plus vastes de changement à long terme (de 1989 à 2003) pour les plus grandes RMR. À l'exception de Winnipeg, les grandes RMR de l'Ouest ont connu une croissance plus rapide que les villes du Centre et de l'Est du Canada, même si la croissance d'Ottawa et de Toronto a également été plus accélérée que la croissance moyenne des RMR. Toutefois, l'échelle absolue des RMR de l'Est et du Centre du Canada étant plus grande, cela signifie qu'un peu moins de la moitié de la croissance des RMR du Canada s'est produite dans les grandes villes de l'Est et du Centre du pays.

Graphique 3 : Population et taux de croissance des RMR, de 1996 à 2001



## Croissance et développement

À notre réunion à Québec, au printemps 2005, le Comité a entendu les propos de Jean-Paul L'Allier, maire depuis 16 ans et à son dernier mandat. Nous avons été influencés par son argumentation selon laquelle le développement urbain et communautaire n'exige pas nécessairement une croissance – une vision commune est essentielle au succès d'une ville, et non une augmentation de sa population.

Afin de changer la perception qu'elle était en déclin, Québec a choisi de revitaliser le centre de la ville en utilisant l'infrastructure disponible et une conception qui n'entre pas en concurrence avec les banlieues. La ville a créé un parc, qui relie symboliquement la haute ville et la basse ville. L'École des beaux-arts de l'Université de Québec est maintenant logée dans un grand immeuble rénové qui illustre la renaissance du quartier. Bien que la ville de Québec n'ait pas connu de croissance en 15 ans, elle s'est grandement développée.

Comme par le passé, l'immigration contribuera fortement à la croissance démographique prévue du Canada<sup>3</sup>. De plus, selon Statistique Canada, les tendances de l'immigration depuis les années 1970 continuent de changer<sup>4</sup>. Au cours des 10 dernières années, presque tous les immigrants se sont établis dans l'une des 27 RMR du Canada, 73 p. 100 des nouveaux immigrants s'installant à Montréal, à Toronto et à Vancouver. En revanche, en 1981, seulement 58 p. 100 des immigrants arrivés au cours des 10 années précédentes s'étaient établis dans ces trois RMR. Il se produit aussi un changement important au niveau des pays d'origine des nouveaux arrivants. La part de tous les immigrants récents en provenance de l'Asie de l'Est et de l'Asie du Sud est passée de 18 à 39 p. 100 entre 1981 et 2001, alors que la part des immigrants récents en provenance de l'Amérique du Nord, de l'Europe du Nord et de l'Europe de l'Ouest a décliné, passant de 28 à 8 p. 100 au cours de la même période.

Même s'il existe des différences entre les RMR, ces dernières affichent aussi de nombreux facteurs communs pour les immigrants – surtout les difficultés liées au

### Croissance de l'emploi et de la population selon la RMR, 1989 à 2003

	Emploi					Population				
	1989	2003	Croissance, 1989 à 2003	% de croissance	Part de la croissance, ensemble du Canada	1989	2003	Croissance, 1989 à 2003	% de croissance	Part de la croissance totale
Toronto	2 144 900	2 676 900	532 000	24,8	19,3	3 084 600	4 149 600	1 065 000	34,5	24,5
Montréal	1 543 400	1 795 900	252 400	16,4	9,1	2 567 100	2 904 200	337 100	13,1	7,8
Vancouver	799 200	1 110 800	311 600	39,0	11,3	1 257 700	1 777 200	519 500	41,3	11,9
Ottawa-Hull	488 100	608 600	120 500	24,7	4,4	720 200	913 200	193 000	26,8	4,4
Calgary	389 900	594 900	205 000	52,6	7,4	557 800	836 900	279 000	50,0	6,4
Edmonton	415 600	536 700	121 100	29,1	4,4	623 700	783 100	159 400	25,6	3,7
Quebec	298 100	358 600	60 500	20,3	2,2	505 300	576 400	71 200	14,1	1,6
Winnipeg	331 500	361 700	30 200	9,1	1,1	520 200	541 300	21 100	4,1	0,5
Autres RMR	2 180 000	2 549 800	369 800	17,0	13,4	3 452 300	4 055 400	603 100	17,5	13,9
Ensemble des RMR	8 590 700	10 593 900	2 003 100	23,3	72,6	13 288 900	16 537 300	3 248 400	24,4	74,7
Régions hors RMR	4 395 800	5 152 100	756 400	17,2	27,4	7 613 000	8 713 300	1 100 300	14,5	25,3
Ensemble du Canada	12 986 400	15 746 000	2 759 500	21,2	100,0	20 901 900	25 250 700	4 348 800	20,8	100,0

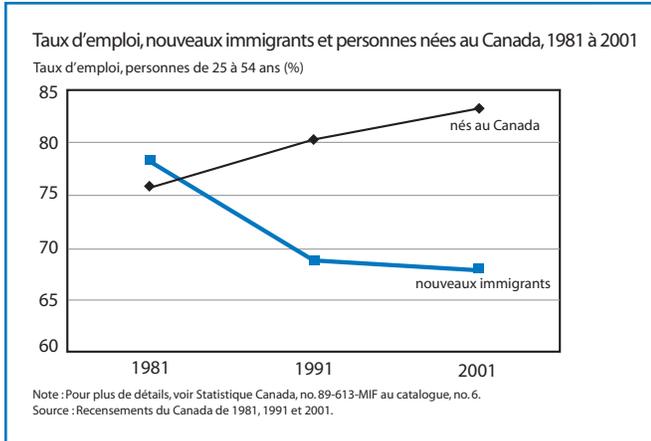
Source : Enquête sur la population active 1989 à 2003. Population de 15 ans et plus.

Graphique 4 : Croissance de l'emploi et de la population par RMR, de 1989 à 2003

<sup>3</sup> Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires – 2005-2031 (Ottawa : Statistique Canada, 2005), p. 42-43.

<sup>4</sup> Toutes les statistiques de ce paragraphe proviennent du document intitulé *Les immigrants dans les régions métropolitaines de recensement* (Ottawa : Statistique Canada, 2004), p. 11-13.





Graphique 5 : Taux d'emploi, chez les nouveaux immigrants et chez les Canadiens, de 1981 à 2001

processus de réinstallation, comme la recherche d'un logement convenable et d'un emploi selon leur scolarité. Par exemple, le taux d'emploi chez les nouveaux immigrants adultes est passé de 78 à 68 p. 100 entre 1980 et 2000, tandis que les taux d'emploi globaux dans les RMR ont augmenté. La part détenue par les nouveaux immigrants dans la population des quartiers défavorisés a doublé, passant de 10 à 20 p. 100 au cours de la même période. Les défis auxquels font face les immigrants sont présentés dans le graphique 5.

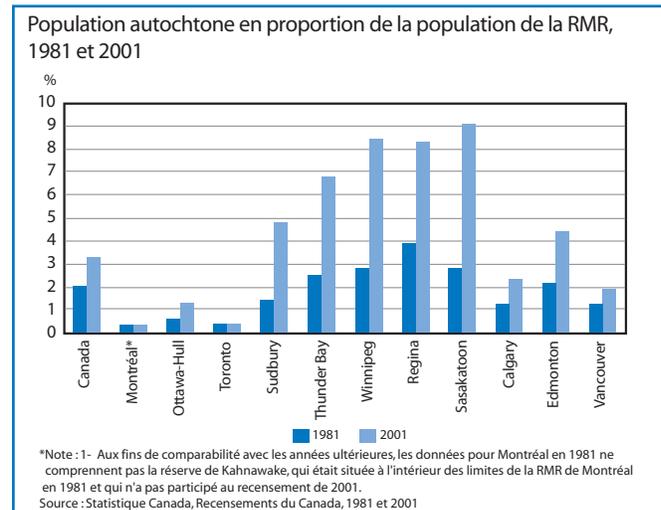
Des problèmes semblables se posent aux Autochtones qui vivent dans les régions urbaines du Canada. Il y a 50 ans, seulement 6,7 p. 100 des Autochtones qui se sont identifiés comme tels vivaient dans les villes; aujourd'hui, ce pourcentage est passé à 49 p. 100, la moitié d'entre eux vivant dans les 10 plus grandes villes. Au cours des 20 dernières années, la population autochtone des 10 plus grandes RMR comptant le plus grand nombre d'Autochtones a doublé et, dans le cas de Saskatoon, elle a quadruplé<sup>5</sup>.

Même si les perspectives des Autochtones vivant en milieu urbain se sont améliorées, ces derniers sont toujours aux prises avec des problèmes d'emploi, affichant un taux d'emploi inférieur à celui des personnes non autochtones dans chacune des villes énumérées dans le graphique 6.

### Résultats environnementaux

Même si les citoyens et les gouvernements sont plus sensibilisés à l'environnement naturel du Canada, ce dernier est soumis aux pressions exercées par les effets de l'étalement urbain et des secteurs primaire et secondaire.

Dans l'ensemble, l'ozone troposphérique a augmenté depuis 1990 (voir graphique 7 à la page 8) et, avec elle, les problèmes de santé<sup>6</sup>. Toutefois, il existe des signes encourageants. Selon Environnement Canada, la concentration de certains polluants atmosphériques a diminué dans les centres urbains, surtout en raison

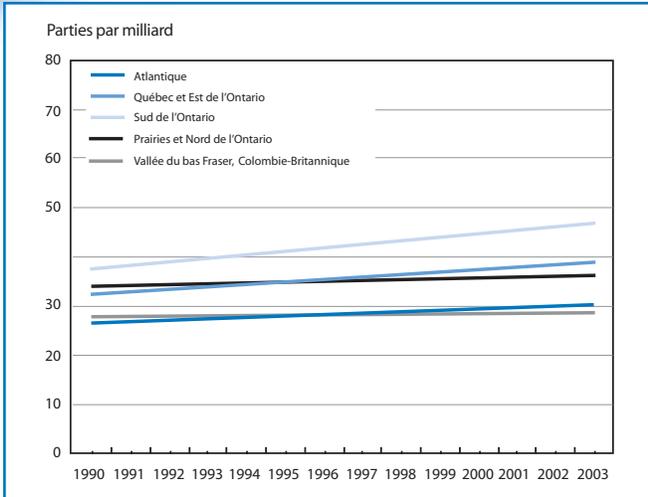


Graphique 6 : Population autochtone en tant que pourcentage de la population totale des RMR, de 1981 à 2001

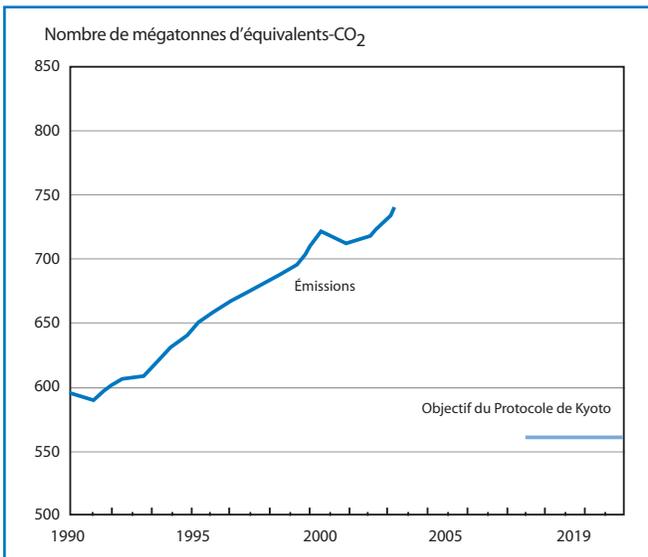
<sup>5</sup> Situation des peuples autochtones dans les régions métropolitaines de recensement, 1981 à 2001 (Ottawa : Statistique Canada, 2005), p. 13.

<sup>6</sup> Effets de l'ozone sur la santé humaine : mise à jour en appui aux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone (Ottawa : Jeff Willey et al., 2004); pour les taux de mortalité causés par la pollution atmosphérique, voir R. Burnett, S. Cakmak et J. R. Brook, « The Effect of the Urban Ambient Air Pollution Mix on Daily Mortality Rates in 11 Canadian Cities », *Revue canadienne de santé publique*, vol. 89 (1998), p. 152-156.





Graphique 7 : Concentrations d'ozone troposphérique moyennes saisonnières, par régions choisies, de 1990 à 2003



Graphique 8 : Émissions de gaz à effet de serre, Canada, de 1990 à 2003

d'une baisse des émissions du transport routier<sup>7</sup>. Les concentrations d'ozone varient à l'échelle du pays, les plus élevées se trouvant dans le Sud de l'Ontario.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) ont aussi beaucoup augmenté depuis 1990, comme l'indique le graphique 8. Même si la hausse représente une situation peu encourageante, il vaut la peine de noter que les émissions de GES ont diminué par rapport au PIB. Alors que les émissions ont augmenté de 24 p. 100 (passant d'environ 596 à 740 Mt de dioxyde de carbone) entre 1990 et 2003, elles ont en fait diminué de 13 p. 100 par rapport à l'activité économique<sup>8</sup>

### Villes prospères

Les villes croissent pour l'essentiel, mais elles changent aussi de forme. De 1996 à 2001, la distance moyenne que parcourt une personne pour se rendre à son lieu de travail au centre d'une RMR a un peu augmenté, passant de 10,4 km à 11 km. Cette augmentation nette n'est pas attribuable au déclin des emplois à proximité de la ville, mais plutôt à la croissance des banlieues. Toutes les grandes villes (à l'exception de Vancouver) ont enregistré une augmentation considérable des emplois situés dans les quartiers centraux ainsi que dans les banlieues. Cette tendance a émergé malgré les pertes d'emploi importantes enregistrées par le secteur manufacturier dans les noyaux urbains. On peut donc dire que les noyaux urbains ont fait preuve de résilience pour ce qui est de remplacer des emplois : la contribution nette des noyaux urbains des RMR s'est établie à 156 000 emplois, malgré la perte de 50 000 emplois dans le secteur manufacturier<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique (RNSPA) : la qualité de l'air au Canada, sommaire pour 2001 et analyse des tendances pour 1990-2001 (Ottawa : Environnement Canada, 2004), p. 56-60; Indicateurs canadiens de viabilité de l'environnement, 2005 (Ottawa : Environnement Canada, Statistique Canada et Santé Canada, 2005), p. 4.

<sup>8</sup> Indicateurs canadiens de viabilité de l'environnement, 2005 (Ottawa : Environnement Canada, Statistique Canada et Santé Canada, 2005), p. 10.

<sup>9</sup> Toutes les statistiques de ce paragraphe proviennent du document intitulé *Le travail et le navetage dans les régions métropolitaines de recensement, 1996-2001* (Ottawa : Statistique Canada, 2005), p. 9-19.





La capacité des noyaux urbains de retenir et d'attirer la population et les ménages était également importante. La plupart des noyaux urbains (mais pas tous) ont amélioré leur capacité concurrentielle. Leur déclin constitue une préoccupation stratégique beaucoup moins importante que la gestion de la croissance dans les noyaux urbains et les banlieues.

### Autres tendances urbaines

Les défis urbains auxquels nous sommes confrontés ne concernent pas seulement le nombre d'emplois et la population totale. Ils touchent également la répartition des ménages au sein de la structure des RMR et la manière dont le réseau dans lequel vivent et travaillent les gens influe sur les quartiers, les services, les déplacements travail-domicile et sur la cohésion sociale. Les examens statistiques préparés pour le Comité font penser à plusieurs tendances dignes de mention :

- Dans de nombreuses villes canadiennes, on note une incompatibilité emplois-employés; les pertes d'emploi dans les noyaux urbains ont entraîné des déplacements travail-domicile plus longs;
- L'incompatibilité emplois-employés et surtout la suburbanisation contribuent à augmenter les distances vers les lieux de travail, les secteurs commerciaux et les autres endroits publics, la consommation d'essence par habitant, les émissions de gaz à effet de serre et l'empreinte environnementale des villes;
- La gestion de la circulation augmente considérablement de même que les pertes de temps lors des déplacements;
- Les taux d'emploi et les revenus augmentent dans les RMR et vont même jusqu'à dépasser la moyenne nationale. On a constaté au cours des 10 dernières années un écart généralisé entre les revenus nets des 10 p. 100 des plus rémunérés et les revenus nets des 10 p. 100 des moins rémunérés, notamment une baisse du revenu net des pauvres dans sept RMR;



Vue aérienne – Calgary, Alberta

Photo : Corel Corporation

- La proportion de quartiers pauvres dans les RMR est demeurée relativement stable, mais on y a constaté une augmentation marquée de la concentration des ménages les plus pauvres;
- Les quartiers les plus pauvres des noyaux urbains et des banlieues sont devenus de plus en plus (et de manière disproportionnée) le milieu de vie de nouveaux immigrants et d'Autochtones vivant dans les villes;
- Les taux élevés de criminalité, le piètre état de santé physique, le décrochage scolaire, les taux élevés d'analphabétisme et la faible participation à l'économie caractérisent davantage les quartiers où les pauvres se sont récemment concentrés au Canada;
- Depuis 1990, on constate une augmentation marquée de la concentration des minorités ethniques visibles dans certains quartiers, même s'il ne s'agit pas toujours de lieux défavorisés.

Ces tendances semblent indiquer que le lieu constitue une préoccupation importante pour les villes et les collectivités canadiennes. À l'échelle des RMR ou d'une ville-région, le défi principal est de maintenir le progrès économique et d'accroître le potentiel de rendement des défavorisés.



Dans la plupart des RMR, on remarque, à l'échelle des quartiers, que la concentration de la pauvreté commence à produire des effets négatifs – les lieux sont de moins en moins propres, de moins en moins verts et de plus en plus hostiles. Au chapitre de l'environnement, les modèles de croissance urbaine peuvent miner la stratégie de lutte contre les changements climatiques.



# Chapitre 2

L'importance du lieu



## Chapitre 2

# L'importance du lieu

Dans le contexte des récentes tendances économiques et sociales dans les villes et les collectivités du Canada, les recherches et les consultations du Comité ont amené les membres aux quatre constatations suivantes :

- Même si les défis futurs du Canada seront d'origine planétaire, les réponses seront locales et seront façonnées par un solide sens du lieu;
- Les lieux du Canada sont variés et différents, de même que les possibilités, les capacités et les désirs;
- Le Canada devrait se situer à l'avant-plan d'une réflexion et d'une action rigoureuses en faveur des lieux;
- Aucun ordre de gouvernement ne peut relever à lui seul les défis liés aux lieux qui se posent au Canada.

### 1. Même si les défis futurs du Canada seront d'origine planétaire, les solutions seront locales et façonnées par un solide sens du lieu

Le Canada est pris dans les courants planétaires et il n'est pas tout à fait maître de son propre destin. Le Comité a reçu le mandat d'élaborer une vision pour l'avenir des villes et des collectivités; toutefois, dès le début de ses délibérations, il a reconnu qu'une vision utopique prédéterminée n'était pas ce qu'il fallait. Nous ne pouvons pas attendre des



Petit pont sur le vieux canal, Canal Welland

Photo : Corel Corporation

résultats parfaits pour tous les lieux et nous ne devons pas nous faire d'illusion. Nous devons plutôt nous demander ce que les tendances planétaires peuvent signifier pour nos collectivités et quelle serait la meilleure façon de réagir. Nous avons cerné quatre facteurs de changement particulièrement pertinents : la mondialisation, la démographie, la sécurité et l'environnement<sup>1</sup>.

### Mondialisation

- Au cours des 30 prochaines années, les marchés émergents comme le Brésil, la Russie, la Chine et l'Inde contrôleront la croissance économique, tandis que le Japon et l'Europe de l'Ouest verront leur importance relative décliner partiellement en raison du vieillissement de leur main-d'œuvre;
- La croissance future exacerbera le manque de ressources naturelles. Les marchés émergents domineront le secteur manufacturier, en faisant probablement d'autres percées dans le secteur des services, et ils auront toujours besoin des ressources naturelles du Canada;
- Les pénuries prévues de pétrole brut feront bondir les prix de l'essence. La hausse des coûts du transport des biens et des déplacements travail-domicile pourrait faire grimper les prix dans les noyaux urbains et faire mal aux économies rurales et suburbaines;
- L'émigration des pays émergents et pauvres devrait augmenter, alors que l'immigration vers le Canada sera à la hausse, vu que les marchés internationaux du travail convergeront, mais pas à un degré aussi élevé que les marchés des capitaux;

<sup>1</sup> Projections tirées du document du Conference Board du Canada, *The World and Canada: Trends Reshaping our Future* (Ottawa : Conference Board du Canada, 2005), p. 71-94, 101-124 (mondialisation), 131-147 (démographie), 151-179 (sécurité); Enid Slack, Larry Bourne et Heath Priston, *Large Cities Under Stress: Challenges and Opportunities* (Toronto : rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, 2006), p. 23-26.





*Nous ne pouvons pas attendre des résultats parfaits pour tous les lieux et nous ne devons pas nous faire d'illusion. Nous devons plutôt nous demander ce que les tendances planétaires peuvent signifier pour nos collectivités et quelle serait la meilleure façon de réagir.*

- Le changement économique ne se fera pas également et, malgré la hausse probable des revenus, les pauvres resteront relativement pauvres. Les ménages à faible revenu auront moins d'occasions de quitter les lieux

défavorisés pour s'installer dans de meilleurs lieux; si les collectivités ne sont pas mixtes, l'absence de cohésion sociale réduira tant la densité des villes que leur compétitivité.

- en chômage et, lorsqu'ils ont un emploi, ils gagnent beaucoup moins que les autres travailleurs;
- Les coûts de l'énergie, du logement et des propriétés augmenteront considérablement, et il se pourrait que nous ayons à acquérir de nouvelles habitudes de consommation et de vie. À mesure que la densité de population de la ville augmentera, le comportement antisocial, la criminalité et la peur du crime pourraient avoir des effets dévastateurs; ceux qui peuvent se le permettre pourraient vivre ailleurs et se rendre en ville seulement pour travailler;



Fillettes inuites avec leurs chiens

Photo : Corel Corporation

### Démographie

- La population canadienne vieillit et la croissance naturelle n'est pas suffisante pour maintenir le niveau actuel de la main-d'œuvre. Le vieillissement de la génération de l'après-guerre aura pour effet de ralentir la croissance de la main-d'œuvre au cours des prochaines décennies, croissance qui était de 2 à 3 p. 100 dans les années 1970 et 1980 et qui sera de 0,2 p. 100 en 2020;<sup>2</sup>
- Actuellement, on prévoit que seuls les nouveaux immigrants et les Autochtones augmenteront en nombre. Ces deux groupes compteront pour la presque totalité de la croissance de la main-d'œuvre en 2020;
- Les nouveaux immigrants et les Autochtones du Canada sont deux des groupes les plus à risque dans la société canadienne; ils sont plus susceptibles d'être

- L'économie du changement démographique pourrait être le théâtre de la transformation des modes de vie chez les gens qui auront, jusqu'à l'âge de 30 ans, à rembourser des dettes d'études et à constituer la mise de fonds pour acheter des maisons de moins en moins abordables. De nombreux Canadiens âgés de 25 à 30 ans qui sont issus de la classe moyenne auront des carrières plus incertaines et des actifs moindres que leurs parents, ce qui se reflète dans le fait qu'ils sont locataires uniques plus longtemps au centre-ville. Cette nouvelle génération pourrait se détacher davantage du gouvernement que les générations précédentes et être moins susceptible d'examiner la possibilité de bâtir un avenir viable pour le pays;

<sup>2</sup> Note d'information sur la recherche en politique de RHDCC : *Des politiques peuvent-elles ralentir les réductions prévues de la croissance de la population active canadienne?* (Gatineau : RHDCC, 2004), p. 1.



- Une population vieillissante pourrait exiger des changements à la conception des espaces et des logements publics, afin d'aborder les préoccupations relatives à la mobilité.

### Sécurité

- Les indicateurs actuels laissent penser que la sécurité mondiale deviendra plus instable à l'avenir; les principales tensions incluront l'intensification des disparités au niveau de la richesse, les différences religieuses et ethniques, la propagation débridée des maladies sur la planète et les différentes attitudes à l'égard de l'avenir de l'environnement. La préparation aux situations d'urgence en matière de sécurité et aux catastrophes naturelles peut accroître la résilience des collectivités;



Photo : Corel Corporation

The Narrows, St. John's, Terre-Neuve, Canada

- La stabilité et l'emplacement du Canada peuvent réduire le risque de problèmes directs en matière de sécurité, mais son ouverture pourrait le mettre en danger. Le fait de ne pas intégrer et inclure pleinement les collectivités immigrantes pourrait mener à l'isolement social de certaines, à l'inégalité économique et à des troubles sociaux.

### Environnement

- Les changements climatiques prévus pourraient avoir des répercussions négatives sur des industries des ressources naturelles du Canada, comme la pêche,

### Résilience des collectivités

Dans son livre, *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India* (2003), Ashutosh Varshney étudie pourquoi des événements apparemment mineurs dans certaines villes indiennes provoquent de graves émeutes religieuses et causent des centaines de morts et de blessés, tandis que dans d'autres villes, comptant des populations comparables d'hindous et de musulmans, même les crises religieuses graves sont réglées par les citoyens, sans menace de perturbations majeures. Le professeur Varshney a constaté que c'est la capacité de résilience de la collectivité et non pas l'étendue ou la nature de l'événement à l'origine de la perturbation qui dicte la façon dont la collectivité y fait face. Dans les endroits où il y avait de solides réseaux d'engagement civique entre les musulmans et les hindous – comme des sociétés intégrées, des syndicats, des partis politiques et des groupes professionnels – la violence ethnique semblait mieux contrôlée, et les possibilités de confrontation semblaient moins susceptibles de se matérialiser. Voilà une leçon pour les collectivités canadiennes. Ce ne sont pas les événements futurs qui détermineront la prospérité ou l'échec de nos villes et collectivités, mais la résilience avec laquelle les collectivités que nous bâtissons pourront composer avec ces facteurs externes et saisir toutes les occasions.

l'agriculture et la foresterie, dans de nombreuses régions du pays. Toutefois, ils pourraient aussi avoir des conséquences positives dans d'autres régions où des terres actuellement improductives deviendraient arables. Les changements dans notre environnement naturel pourraient avoir des répercussions sur nos réseaux de transport, donnant lieu à l'ouverture de nouveaux ports dans le Nord, mais inondant ou détruisant potentiellement les réseaux ailleurs;

- Les tendances actuelles de l'étalement urbain laissent croire que les villes du Canada vont continuer de croître, tout comme les temps de navettage et la congestion. Des villes mieux planifiées et plus





compactes atténueront les effets environnementaux et les conséquences sociales, et les Canadiens devront apprendre à se sentir plus à l'aise dans des endroits mieux conçus et plus denses;

- L'environnement continuera à avoir des répercussions sur la santé et le bien-être des Canadiens. Ces inquiétudes vont s'intensifier de façon inexorable tout comme les pressions que la population exercera sur les gouvernements pour qu'ils agissent. Les ménages en sont graduellement venus à reconnaître ce qui constituait pour certains une relation difficile entre le comportement personnel et les conséquences individuelles, familiales et sociales. Il y a 30 ans, peu de gens auraient pu prévoir la diminution du tabagisme que connaît actuellement le pays.

Le contexte économique mondial se caractérise par une croissance et des transformations remarquables. Le Canada n'a rien à craindre si les villes et les collectivités deviennent des lieux résilients, capables de relever les défis et de saisir les occasions qui se présentent.

Le Comité reconnaît que l'absence de prédictions précises pour l'avenir constitue une forme d'arrogance et que l'absence d'une réflexion prospective constitue une forme d'ignorance. Nous devons mieux comprendre le présent et identifier les compétences qu'il nous faut pour que nos villes et nos collectivités soient résilientes à l'avenir.

Nous voulons des villes et des collectivités qui soient compétitives, homogènes, créatives et compactes. Nos objectifs, pour les villes et les collectivités canadiennes, sont les suivants :

- Faire en sorte que les collectivités canadiennes deviennent nos liens créateurs et concurrentiels avec un monde de nouvelles possibilités;

- Faire en sorte que les collectivités canadiennes améliorent leur bien-être tout en laissant des empreintes environnementales moins visibles;
- Faire en sorte que les collectivités canadiennes bâtissent des quartiers diversifiés et convenables afin d'attirer de nouveaux résidents tout en veillant à ne pas freiner ceux qui y vivent déjà.

*Le Comité reconnaît que l'absence de prédictions précises pour l'avenir constitue une forme d'arrogance et que l'absence d'une réflexion prospective constitue une forme d'ignorance. Nous devons mieux comprendre le présent et identifier les compétences qu'il nous faut pour que nos villes et nos collectivités soient résilientes à l'avenir.*

## **2. Les lieux du Canada sont diversifiés, de même que les possibilités, les capacités et les désirs**

La nature des lieux – collectivités rurales, petites villes, villes, régions urbaines et quartiers qui s'y trouvent – tient une grande place dans la construction d'un avenir meilleur pour le pays. De nombreux Canadiens savent que l'endroit où ils vivent peut les empêcher d'aller de l'avant ou les y aider. La non-reconnaissance de l'importance du lieu semble constituer un problème pour les décideurs du Canada, mais non pour la population ni les entreprises.



Durant nos consultations exhaustives, nous avons entendu des points de vue très différents entre les grandes villes, les villes de taille moyenne et les collectivités rurales et éloignées du Canada. Par exemple, les politiques fédérales et provinciales sur l'immigration, les services sociaux, le commerce, la réglementation en matière d'environnement et les investissements dans l'infrastructure, entre autres, influent d'une manière très différente sur les grandes villes et les petites collectivités. Souvent, les collectivités de taille moyenne se font malheureusement prendre par les mêmes problèmes que les grandes villes sans toutefois avoir les mêmes ressources pour les régler. Par conséquent, nous avons établi des sous-comités pour examiner trois tailles de collectivités : les grandes villes et les villes carrefours, les villes de taille moyenne et les collectivités rurales et éloignées. Chaque sous-comité a élaboré des recherches inédites pour appuyer ses travaux.

Selon les documents que nous avons commandés, les grandes villes et les villes carrefours du Canada<sup>3</sup> :

- tirent leur force des liens qu'elles entretiennent au sein du pays et avec le monde, grâce aux mouvements de biens, de services, de cultures et d'idées;

- sont diverses sur le plan social et ethnique, ce qui en fait des aimants puissants tant pour les jeunes que pour les personnes fortement scolarisées et la destination préférée de la très grande majorité des nouveaux immigrants;
- luttent contre les chevauchements de compétence entre les ordres de gouvernement, et entre le gouvernement et le secteur privé, par exemple dans le secteur du transport aérien;
- sont aux prises avec la congestion des infrastructures, ce qui nuit aux moyens d'existence locaux et accroît le bruit et les émissions des véhicules;
- sont les milieux de vie préférés des défavorisés mobiles même si le coût de la vie y est beaucoup plus élevé (particulièrement le logement) que dans les petites villes;
- ont connu des hausses marquées du revenu et de la ségrégation ethnique, surtout au cours des 20 dernières années, ce qui fait que la disparité au niveau des revenus et l'aliénation culturelle se font plus menaçantes;
- connaissent de graves conséquences locales liées à la sécurité et à la contrebande.



Photo : photolux

Logement suburbain

Les grandes villes et les villes carrefours façonnent de nouveaux problèmes pour le Canada. Mais elles façonnent aussi de nouveaux débouchés.

Conscient du manque de données sur les villes de taille moyenne, le sous-comité des villes de taille moyenne a lancé un processus de consultation en ligne qui a réuni des spécialistes et des intervenants

<sup>3</sup> Enid Slack *et al.*, *Large Cities Under Stress*, p. 9, 20, 32; InterVISTAS Consulting, *Gateway Cities in Canada* (Calgary : rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, 2006), p. 29-32.



de tous les coins du pays et du monde entier désireux de cerner les problèmes propres aux collectivités de taille moyenne. Les constatations découlant de ce processus indiquent que les villes de taille moyenne échappent à certains des inconvénients des grandes villes : la pollution, la congestion et la ségrégation sociale y sont moindres. Leur taille et leur rythme de vie peuvent être très attrayants. Mais, comme elles sont incapables d'offrir les mêmes débouchés que les centres métropolitains, elles perdent souvent leurs citoyens les plus brillants et doivent composer avec une population en déclin. Le recensement de 2001 a fait ressortir un exode net des résidents des petites villes détenant un diplôme universitaire, Regina, Sudbury et Saskatoon présentant les pourcentages les plus élevés.

Les villes de taille moyenne dépendent souvent de quelques industries ou même d'un seul secteur industriel. Il peut être difficile pour elles de concurrencer les grandes villes pour obtenir des investissements et les conseils municipaux sont toujours tentés d'élargir l'assiette de l'impôt quand la croissance se fait de façon rapide et anarchique. Il existe cependant un énorme potentiel pour la coopération avec les collectivités environnantes et l'émergence de stratégies et de spécialités régionales.

De même, le sous-comité des collectivités rurales et éloignées a mené un sondage auprès des associations et des collectivités pertinentes pour connaître leur point de vue sur les questions touchant l'avenir des collectivités rurales au Canada. Il a constaté que les collectivités rurales et éloignées peuvent établir des liens sociaux entre elles et s'entraider. Nombre d'entre elles sont situées dans de beaux milieux naturels qui conviennent parfaitement aux activités récréatives et aux emplois dans le secteur primaire. De plus, elles peuvent s'enorgueillir de faibles niveaux de pollution ou de congestion. Il ne s'agit pas de



Feux de circulation, Sherbrooke

Photo : Corel Corporation

collectivités statiques ou passistes. Malgré l'exode de la population vers les villes, les milieux ruraux du Canada demeurent un élément fondamental de notre économie, représentant 22 p. 100 de notre PIB, dont un tiers provenant de l'industrie primaire<sup>4</sup>.

Toutefois, ces collectivités demeurent souvent précaires sur le plan économique, car leur prospérité repose sur la valeur d'une seule ressource transigée dans un marché volatil. La plupart des activités de traitement à valeur ajoutée des ressources du Canada s'exercent loin des collectivités qui produisent les ressources : les activités de recherche et de développement liées à ces industries sont rarement effectuées à proximité de ces collectivités et coordonnées avec elles. De plus, l'exode des jeunes gens scolarisés vers les villes est presque un problème universel. Comme l'un des membres du Comité le disait : « Quand nos jeunes s'en vont à l'université, c'est pour ne plus revenir. »

Les enjeux sociaux ne constituent pas seulement un problème pour les grandes villes. Sans les avantages d'échelle que les grandes collectivités offrent, les collectivités rurales pourraient trouver difficile d'offrir

<sup>4</sup> Ressources naturelles Canada, *Faits importants sur les ressources naturelles du Canada (en novembre 2004)* (Ottawa : Ressources naturelles Canada, 2004), p. 1-2.



certains services de base comme l'enseignement et les soins de santé – problème qui est exacerbé par la pénurie de professionnels compétents, de personnel de services d'urgence, de médecins et d'enseignants.

Cette difficulté est plus prononcée dans les collectivités éloignées, les collectivités autochtones connaissant les plus dures épreuves. Ces problèmes sont aggravés par les prix extrêmement élevés à payer dans les collectivités éloignées : un panier de provisions nutritif acheté à Ottawa coûterait 65 p. 100 plus cher à Iqaluit et 112 p. 100 de plus à Whale Cove, Nunavut.



Photo : Corel Corporation

Écluses, Canal Rideau, Ottawa, Canada

### 3. Le Canada devrait se situer à l'avant-plan d'une réflexion et d'une action rigoureuses en faveur des lieux

La géographie peut façonner les débouchés et la façon dont les lieux s'adaptent aux changements externes. Les défis qui se posent à tous les gouvernements au Canada sont les suivants : reconnaître l'importance du lieu et promouvoir la géographie humaine qui est bonne pour le Canada à long terme, par exemple en évitant les concentrations de pauvreté dans les villes et l'étalement inutile au delà de nos banlieues.

*Un panier de provisions nutritif acheté à Ottawa coûterait 65 p. 100 plus cher à Iqaluit et 112 p. 100 de plus à Whale Cove, Nunavut.*

Nombreux sont ceux qui considèrent encore les politiques axées sur les lieux comme des mesures palliatives ou

des mesures de redistribution servant à déplacer les recettes fiscales et les emplois d'une localité à une autre, ce qui entraîne souvent des répercussions négatives sur la croissance nationale. Le Comité juge qu'il demeure essentiel d'aider les lieux à s'adapter lorsque le changement s'accompagne d'inégalités inacceptables ou d'échecs du marché. Nous considérons que les politiques concernant les lieux sont un élément important des stratégies favorables à la compétitivité et à la créativité et qu'elles répondent à deux questions fondamentales :

- Quelles sont les perspectives d'avenir de ce lieu?
- Comment ces perspectives peuvent-elles se matérialiser de façon créative?

Le Canada doit rattraper les autres pays en ce qui concerne les lieux. Les principaux gouvernements de l'OCDE, y compris la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ont fait des recherches et des examens stratégiques de grande envergure sur les villes et les effets de ces dernières sur la compétitivité, l'inclusion et la viabilité. Nombre de villes, d'États et de provinces dans d'autres systèmes fédéraux (notamment aux États-Unis et en Australie) ont repensé l'importance du lieu. Plusieurs d'entre eux ont engendré des résultats économiques remarquables et reconstruit des villes intéressantes, depuis le centre-ville de Chicago et jusqu'à la Melbourne





moderne. Au nombre des autres principales constatations de ces efforts considérables se trouvent les suivantes :

- Les lieux peuvent faire face à la concurrence et la réponse aux défis mondiaux se trouve souvent dans les actions locales<sup>5</sup>;
- Les principaux secteurs économiques bénéficient des effets des grappes de sorte que les modèles des lieux influent sur la productivité nationale<sup>6</sup>;
- La proximité et la densité des réseaux socio-économiques favorisent également la créativité et l'innovation, ce qui fait que les progrès économiques à long terme reflètent la vitalité sociale et la géographie<sup>7</sup>;
- Des résultats économiques inégaux, concentrés par les terrains urbains et les marchés du travail, entraînent une dynamique coûteuse et négative d'exclusion sociale, de piètre état de santé, de scolarisation incomplète, de crimes coûteux et d'occasions perdues; les milieux défavorisés sur le plan social ont une dynamique qui détruit les possibilités économiques<sup>8</sup>;
- La piètre qualité des lieux et le prix élevé des lieux de qualité n'attirent pas les créateurs, les ingénieurs en informatique, les personnes soignantes et les préposés au nettoyage qui seront nécessaires pour que la croissance future se poursuive au même rythme que par le passé;
- La forme des villes et leur densité peuvent avoir des effets importants et complexes sur les résultats environnementaux, surtout en ce qui concerne la production de gaz à effet de serre.



Photo : Corel Corporation

Thetford Mines, Québec

Ces effets ne se limitent nullement aux villes. Les collectivités du Canada qui vivent de ressources et d'agriculture, et qui sont aux prises avec des différents commerciaux, des problèmes aux frontières avec les États-Unis et des fluctuations au niveau des prix, ont vu leur capacité de se tirer d'affaire diminuer considérablement au moment même où leurs résidents ont le plus besoin d'aide. Dans le cas d'autres collectivités – par exemple, celles qui sont liées aux secteurs du pétrole et du gaz naturel, comme Fort McMurray, en Alberta – la flambée des prix a créé le problème contraire : des économies locales florissantes qui ont besoin d'un influx massif de travailleurs de l'extérieur, mais qui ne disposent pas d'une infrastructure sociale et matérielle pour répondre à leurs besoins ou pour inciter leur famille à les suivre.

Les gouvernements du Canada ont évacué le sens du lieu de leurs processus d'élaboration de politiques. Nos concurrents comprennent mieux comment les facteurs géographiques liés aux changements économiques et sociaux courants façonnent notre capacité future d'atteindre nos grands objectifs. Nous ne sommes pas

5 Duncan MacLennan, *Cities, Competition and Economic Success* (Ottawa, Infrastructure Canada, 2006).

6 Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (New York : Free Press, 1990).

7 Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* (New York : Basic Books, 2002).

8 Steve Pomeroy, *Rethinking Neighbourhood Renewal: Review of the US Experience and Possible Lessons for Canada* (Ottawa, Institute of Social Policy, 2006). Dundan Meclennan, *Remaking Neighbourhood Renewal: Towards Creative Neighbourhood Renewal Policies for Britain* (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2006).



suffisamment attentifs à la manière dont la qualité des lieux façonne la prospérité. Pour améliorer l'avenir des Canadiens et réduire la portée et les coûts des inégalités d'aujourd'hui, il est essentiel de comprendre le fonctionnement des lieux et de les gérer efficacement.

#### **4. Aucun gouvernement ne peut relever à lui seul les défis liés aux lieux qui se posent au Canada**

Au moment de la Confédération, Calgary était une petite ville, Halifax était notre porte d'entrée en pleine expansion et Toronto était une ville qui comptait à peine 45 000 personnes. Lorsque les rédacteurs de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* ont établi la division des pouvoirs et décidé de la répartition des ressources et des responsabilités, aucun d'eux n'aurait pu imaginer le Canada urbain du XXI<sup>e</sup> siècle.

Dans ce contexte, nous devons nous demander si les personnes, les organisations et les lieux ont la capacité d'acquérir les compétences qui permettront aux Canadiens d'adopter et de provoquer le changement. En tant que personnes, nous avons besoin de résilience – la capacité de relever des défis, d'encaisser des coups durs et de reprendre pied pour continuer à avancer à long terme. Les lieux et les pays qui veulent réussir à l'avenir ont besoin des mêmes qualités.

La plupart des politiques axées sur les lieux n'ont rien à voir avec des ressources supplémentaires pour un lieu ou un autre, mais elles visent plutôt les moyens que prennent les différents ordres de gouvernement, les collectivités, les citoyens et les entreprises pour trouver de meilleures façons de gérer les lieux où ils travaillent et vivent.

*Au moment de la Confédération, Calgary était une petite ville, Halifax était notre porte d'entrée en pleine expansion et Toronto était une ville qui comptait à peine 45 000 personnes. Lorsque les rédacteurs de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont établi la division des pouvoirs et décidé de la répartition des ressources et des responsabilités, aucun d'eux n'aurait pu imaginer le Canada urbain du XXI<sup>e</sup> siècle.*

exemple, de l'aménagement novateur du territoire en Colombie-Britannique jusqu'aux approches intégrées en matière de réduction de la criminalité à Halifax. Toutefois, de nouvelles ententes sur la gouvernance des régions urbaines et des quartiers doivent être mises en œuvre là où elles sont nécessaires à l'échelle du pays et doivent préciser qui sera responsable de produire des changements plutôt que d'en discuter simplement.

Certaines villes et collectivités du Canada reconnaissent pleinement la nouvelle importance que les gouvernements accordent aux résultats des programmes, aux impératifs de l'innovation et à la valeur de la gouvernance dans tous les secteurs, dans tous les ordres de gouvernement et dans la collectivité en général. Il y a des initiatives encourageantes en cours qui vont, par





On a aussi reconnu qu'une grande partie de la consolidation des politiques visant l'aspect de l'offre au sein de l'économie, par exemple les mesures liées au transport et au marché du travail, devait se faire à l'échelle métropolitaine ou régionale. Les politiques sociales qui appuient la revitalisation des quartiers, comme la prévention du crime et la conception des logements, sont davantage intégrées au niveau local, c'est-à-dire dans les quartiers et les collectivités. Pour encourager l'émergence d'une classe créatrice au sein de nos villes, il faudra intervenir au niveau de la région et du quartier en alignant, par exemple, le secteur des études supérieures d'une ville sur les projets dans le domaine du logement et des quartiers.

On doit inévitablement asseoir l'élaboration des politiques sur des approches intégrées pour obtenir des résultats stratégiques valables. Et bon nombre de ces liens doivent être créés ailleurs que dans les bureaux de la capitale nationale, c'est-à-dire dans les maisons, les rues, les quartiers et les villages du Canada.

La compréhension de l'importance du lieu offre le contexte de l'élaboration de politiques intégrées qui permettent de régler les problèmes intersectoriels qui se posent, que ce soit la faible productivité ou la dégradation des environnements. Le Comité est d'avis que ce ne sont pas des politiques distinctes en matière de lieux et de gens qui amélioreront les politiques publiques du Canada. Les politiques axées sur les lieux portent essentiellement sur l'élaboration de cadres de gouvernance et de gestion des lieux qui lient les intérêts des citoyens et les politiques de tous les ordres du gouvernement de la manière la plus efficace.



Edmonton, Alberta

Photo : Corel Corporation

### Recommandation 1 :

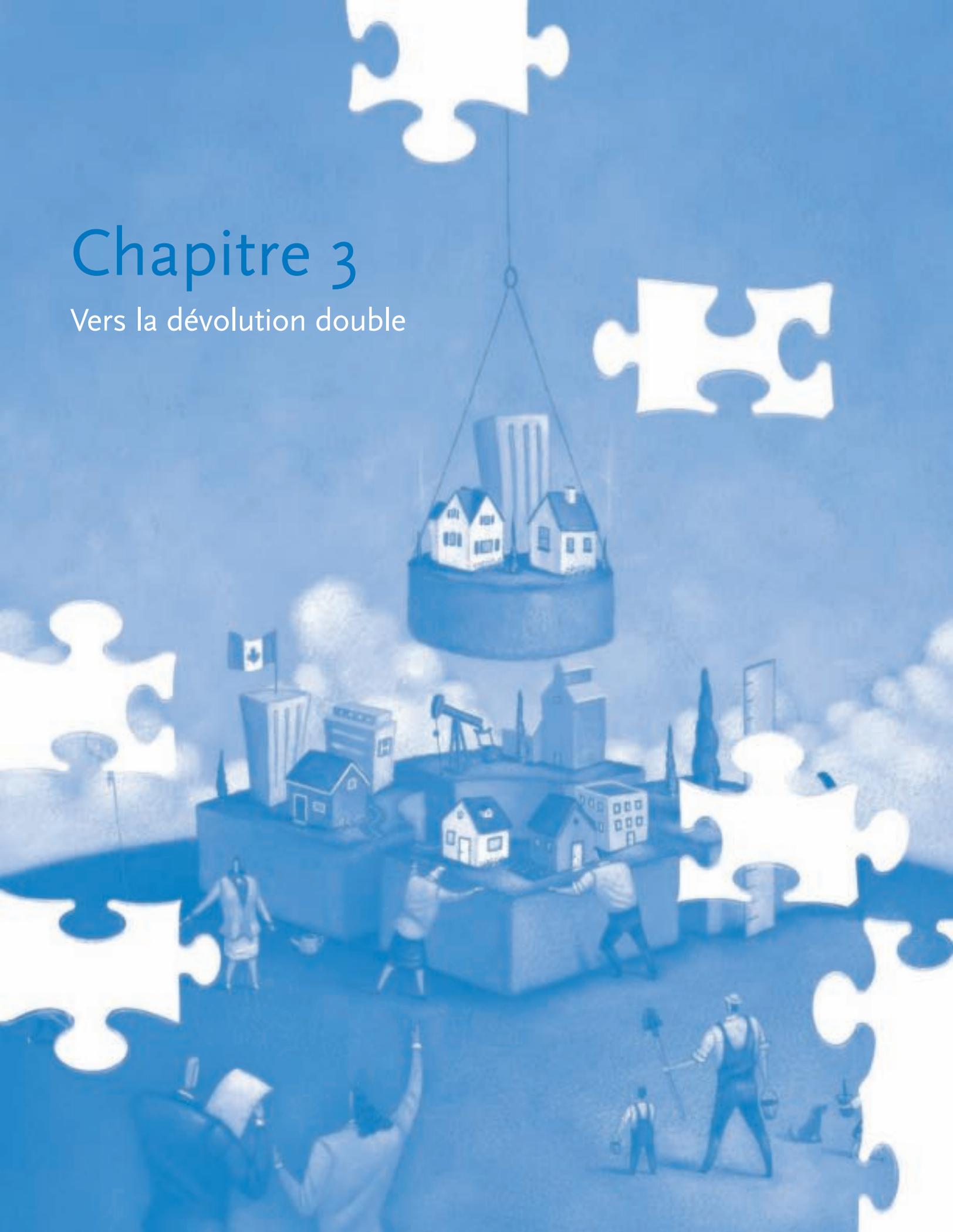
**Le Comité recommande donc à tous les pouvoirs publics au Canada d'adopter une démarche décisionnelle axée sur le lieu, ce qui leur permettra de développer de meilleures compétences pour comprendre, élaborer et gérer les lieux du Canada de demain. Plus précisément, le Comité recommande au gouvernement fédéral d'exercer un leadership afin de faciliter les relations et les partenariats avec les autres administrations publiques et la société civile en vue de la mise en place de solutions localement adaptées aux questions d'envergure nationale qui se manifestent localement.**





# Chapitre 3

Vers la dévolution double



## Chapitre 3

# Vers la dévolution double

Par suite de notre examen d'une démarche axée sur les lieux dans l'élaboration des politiques, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes :

- Des ententes de gouvernance inefficaces nuisent à la compétitivité mondiale des villes, des collectivités et des entreprises canadiennes.
- Tous les ordres de gouvernement doivent examiner d'urgence les ententes de gouvernance actuelles au pays afin de trouver des moyens de mieux répondre aux besoins des collectivités et de la nation, grâce à des partenariats efficaces qui aident à combiner les outils des divers intervenants afin de résoudre avec cohérence et efficacité les défis formulés de façon concertée.

### 1. Des ententes de gouvernance inefficaces nuisent à la compétitivité mondiale des villes, des collectivités et des entreprises canadiennes

Au cours des derniers mois, le gouvernement fédéral a mis la responsabilisation et la transparence au sein du gouvernement au centre de ses programmes. Cette initiative a été bien accueillie dans l'ensemble des gouvernements et des organismes publics du Canada.

Au Canada, depuis une décennie, on transfère des responsabilités du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et territoriaux, mais ces transferts ne sont pas accompagnés d'une autonomie accrue permettant de faire des choix en matière de ressources. Avec les revenus fiscaux soutenus du fédéral et des pressions accrues liées aux dépenses des provinces et des territoires, on a constaté l'apparition d'un déséquilibre

fiscal prononcé. Le Comité se réjouit que le gouvernement veuille réduire ce déséquilibre. Cependant, il estime qu'il faut faire davantage pour renforcer le processus de transfert des responsabilités, clarifier les rôles des différents ordres de gouvernement et améliorer les ententes de gouvernance qui touchent les villes et les collectivités.

Nous sommes parvenus à cette conclusion parce qu'il existe de solides arguments en faveur de la conclusion de nouvelles ententes de transfert des responsabilités gouvernementales pour les collectivités du Canada. Le Comité a recensé de nombreux transferts récents des responsabilités aux administrations locales dans les pays de l'OCDE. Par exemple, au cours des 20 dernières années, il y a eu d'importants transferts de pouvoirs en faveur des régions et des villes dans des pays très centralisés tels que la France, l'Espagne et le Royaume Uni. Le Comité a également constaté l'apparition de solides structures de cités-États sur le littoral du Pacifique<sup>1</sup>. Cette situation est attribuable en partie aux pressions de la mondialisation, qui nécessitent une gestion plus efficace à l'échelle locale. Voici les idées qui soutiennent ces changements :

- De nombreux gouvernements, en particulier dans l'Union européenne, ont adopté le principe de l'autonomie locale (également appelé filiale). Ils soutiennent que les rôles et les ressources des gouvernements devraient être transférés aux niveaux locaux auxquels ils peuvent fonctionner le plus efficacement possible. Selon cette méthode, les décisions sont plus efficaces lorsqu'elles sont prises le plus près possible des consommateurs et des contribuables; la transparence et la responsabilisation dans l'exécution des services peuvent ainsi être améliorées.

<sup>1</sup> Tony Travers, « La gouvernance aux fins de la viabilité métropolitaine », présentation à la conférence Villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale de l'OCDE et du gouvernement du Canada, 13 et 14 octobre 2005, Montréal.

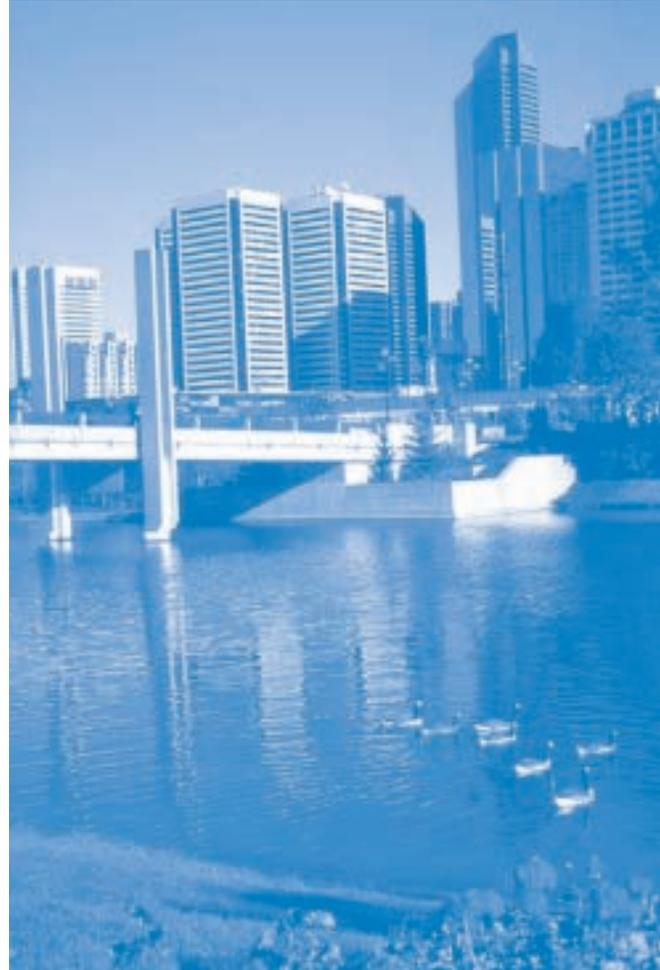


- Les intervenants du domaine public et du domaine de la gestion sont de plus en plus préoccupés par les résultats de haut niveau, tels que la compétitivité et la viabilité, qui sont influencés par une multitude de programmes; ces programmes pourraient être la responsabilité de divers ordres de gouvernement, afin que les mesures multisectorielles soient également des initiatives de coopération et de coordination entre les ordres de gouvernement; en général, ces mesures devront être menées à l'échelle locale.
- La résolution des problèmes complexes liés à la politique publique ne comprend pas uniquement les gouvernements, mais également les collectivités, les organismes sans but lucratif et les entreprises, pour que les ententes de gouvernance deviennent des éléments essentiels de la gestion du changement. Les préoccupations commerciales et politiques des villes s'arrêtent rarement aux limites municipales, et les administrations avoisinantes doivent former des coalitions partageant les mêmes intérêts; au sein de ces coalitions, des ententes de gouvernance peuvent être nécessaires pour trouver des solutions aux difficultés communes aux collectivités avoisinantes.

### 2. Tous les ordres de gouvernement doivent examiner d'urgence les ententes de gouvernance actuelles au pays

Les personnes, les sociétés, les collectivités et les nations sont pénalisées si les structures du gouvernement et les processus de gouvernance sont inappropriés. Le Comité a été clair sur le fait que les ententes de gouvernance canadiennes actuelles pénalisent la compétitivité de nos citoyens et de nos collectivités.

Selon le Comité, le moment est venu de modifier le flux des pouvoirs et des responsabilités afin que les Canadiens puissent collaborer en vue de façonner l'avenir de leur propre collectivité et, par le fait même, celui du pays. Il est temps de transformer profondément le gouvernement



Le long de la rivière Bow, Canada

Photo : Corel Corporation

fédéral, qui est souvent prescriptif, contrôlant et cloisonné, et d'en faire un gouvernement habilitant, facilitateur et compétent – et, le cas échéant, axé sur les lieux.

Les différents ordres de gouvernement doivent reconnaître l'interdépendance de leurs actions. Les gouvernements locaux doivent admettre que leurs choix individuels, et les résultats politiques qui en découlent, peuvent avoir des effets considérables à l'échelle nationale. Par exemple, si tous les gouvernements tentent simultanément d'accroître considérablement les emprunts, il pourrait y avoir une hausse des taux d'intérêt. En général, pour que les programmes fédéraux soient le plus efficaces possible, ils doivent être exécutés conjointement avec des mesures locales.



Le plus souvent, ce sont les décisions provinciales, territoriales et municipales qui influencent la compétitivité des endroits particuliers, mais le gouvernement fédéral jouera également des rôles importants. Ces principaux rôles fédéraux comprennent les éléments suivants :

- une meilleure compréhension, à l'échelle nationale, de l'importance du lieu;
- une meilleure promotion, à l'échelle nationale, des lieux du Canada (nos villes sont variées et de haute qualité, mais elles sont moins bien connues et moins visitées qu'elles ne pourraient l'être);
- une meilleure connexité entre les provinces, surtout en ce qui concerne l'infrastructure des communications et des transports, afin qu'on puisse accomplir des tâches ne pouvant être exécutées uniquement par les villes et les collectivités; lorsqu'on entreprendra ces mesures, il faudrait déployer tous les efforts possibles pour intégrer les mesures fédérales avec les intérêts locaux et les mesures d'appui locales;
- une circulation plus libre du commerce intérieur, des capitaux et de la main-d'œuvre dans l'ensemble du Canada;
- des citoyens participant activement à la saine gouvernance des collectivités grâce au renforcement des capacités liées à la participation civique; le gouvernement fédéral devrait entamer ce processus dans ses propres pratiques de prise de décisions et renforcer ses compétences pour ce qui est de mener de tels processus et d'y participer, pour ensuite partager les connaissances recueillies avec les administrations locales;
- des politiques reconnaissant les dimensions économique, environnementale, sociale et culturelle de la viabilité afin de franchir les limites des politiques;
- de nouvelles façons d'intégrer les programmes et les règlements entre les instances;
- les emplacements appropriés des bureaux (le transfert des responsabilités pourrait signifier une nouvelle spécialisation pour le personnel et les ministères du

fédéral, mais lorsque des mesures communes sont entreprises à l'échelle fédérale et locale, il y a lieu d'assurer une présence fédérale plus près des collectivités desservies par ces partenariats);



Windsor, Ontario

Photo : Spike Bell

- la compréhension, à l'échelle nationale et internationale, des pratiques exemplaires liées aux politiques pour les régions, les villes et les quartiers; le gouvernement fédéral devrait agir à titre de chef de file en ce qui concerne les idées, ainsi qu'à titre de facilitateur, afin de rassembler les gens, les gouvernements et les institutions pour contribuer à l'élaboration de solutions à l'échelle locale.

Par-dessus tout, le gouvernement fédéral doit s'assurer que le Canada devient une nation forte en permettant aux administrations locales de faire de meilleurs choix.

La tâche immédiate du gouvernement fédéral est de renforcer la modernisation du gouvernement du Canada, avec ses partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux. Ce processus de modernisation sera axé sur la conclusion d'accords fiscaux explicites. Il faudrait décrire clairement la portée, la durée et les résultats escomptés des programmes nationaux qui auront des répercussions sur des lieux particuliers. Les responsabilités transférées associées aux programmes devront s'accompagner d'autonomies ou de péréquations fiscales et d'ententes de subventions globales autorisant le niveau de choix des





autres administrations. Le transfert des responsabilités ne devrait pas simplement signifier des surplus faciles à une seule échelle, réalisés grâce au transfert de responsabilités à l'échelle locale sans ressources additionnelles.

Le Comité a été convaincu par les arguments en faveur d'une plus grande autonomie locale et d'approches intégrées dans l'élaboration des politiques. Les administrations régionales de l'OCDE, dont la taille est semblable à celle des provinces canadiennes, jouent des rôles stratégiques essentiels dans la sélection des priorités concernant les lieux, les politiques et les programmes. Les réseaux intermunicipaux, les effets entre les villes et les régions et les liens entre les villes et les zones rurales constituent des aspects clés du développement ayant une portée nationale et un fonctionnement dépassant l'échelle municipale. Le transfert des responsabilités aux provinces et aux territoires est important, mais nous estimons que le transfert fondamental des responsabilités concernant la meilleure gestion des lieux visera les provinces et les territoires qui, à leur tour, transféreront des tâches précises et des ressources aux municipalités.

Un transfert des responsabilités s'arrêtant au niveau des provinces et des territoires passe à côté de la vraie question. Les municipalités et les groupes de municipalités jouent un rôle crucial en offrant une vision et un leadership axés sur les lieux en particulier, en offrant des services et en assurant la réglementation et l'imposition des marchés localisés. Le Comité estime qu'un niveau accru de responsabilités et de capacités est requis pour les collectivités du Canada, pour les raisons suivantes :

- Les municipalités constituent l'ordre de gouvernement le plus près des Canadiens; les représentants élus et le personnel municipal viennent de la collectivité et des environs immédiats.

*Si les trois ordres de gouvernement faisaient preuve de souplesse, cela laisserait aux collectivités suffisamment de marge de manœuvre pour établir des priorités et des programmes locaux.*

- Les services offerts par les administrations locales ont des effets immédiats et précis sur la qualité de vie à l'échelle locale. La rapidité des services de déneigement,

la fréquence du ramassage des ordures, la fiabilité des services de transport en commun et l'accessibilité des sans-abri aux refuges ont tous des effets directs sur la vie quotidienne des Canadiens.

- Les possibilités de mobilisation sont plus immédiates et les effets sont souvent plus tangibles. Ces possibilités peuvent comprendre des conseils et des comités de quartier, des consultations menées auprès de tous les citoyens d'une ville et la participation indirecte par l'entremise d'organismes du secteur bénévole.

Malgré tout, l'administration municipale est l'ordre de gouvernement qui détient le moins d'autonomie, tant au niveau du pouvoir décisionnel qu'à celui des ressources permettant de les mettre en œuvre.

Si les trois ordres de gouvernement faisaient preuve de souplesse, cela laisserait aux collectivités suffisamment de marge de manœuvre pour établir des priorités et des programmes locaux. Des mesures, comme le projet de loi *City of Toronto Act*<sup>2</sup>, ont établi que les provinces et les territoires peuvent déléguer des pouvoirs de façon efficace. (Si l'expérience révèle que le cadre actuel est trop restrictif, on pourra réexaminer la question à la lumière d'autres expériences.) Dans certains cas – lorsque plusieurs villes

<sup>2</sup> Projet de loi 53, la *Loi créant un Toronto plus fort pour un Ontario plus fort*, 2005.



se trouvent dans la même région, que bon nombre de petites collectivités sont à proximité de villes de taille moyenne ou que des collectivités rurales coopèrent pour avoir un plus grand impact – des organes de coordination régionaux créés par des collectivités locales peuvent jouer un rôle prépondérant.

En fin de compte, ce virage permettra aux collectivités canadiennes de jouer un plus grand rôle dans la détermination de leur avenir.

### Responsabilités accrues et capacité de les assumer

Nous avons parlé à des chefs de file provenant de nombreuses collectivités de toutes les tailles et de toutes les régions du pays, et un seul élément fait l'unanimité : accroître la responsabilité locale sans augmenter les ressources en conséquence mènera sans aucun doute à la

catastrophe. Les collectivités doivent disposer des moyens et des pouvoirs d'établir leurs propres priorités.

À l'heure actuelle, les municipalités du Canada comptent beaucoup sur l'impôt foncier pour générer des revenus; en fait, l'impôt foncier est à l'origine de plus de 90 p. 100 des revenus fiscaux des administrations locales<sup>3</sup>. Cependant, comme l'a souligné Enid Slack, l'impôt foncier ne s'applique pas aux migrants quotidiens et aux visiteurs qui utilisent les services municipaux (p. ex. les routes et les services de police). De plus, l'impôt foncier ne constitue pas un revenu élastique – sa croissance ne suit pas automatiquement celle de l'économie, comme dans le cas de l'impôt sur le revenu et de la taxe de vente<sup>4</sup>. Dans certaines provinces, les municipalités peuvent également percevoir des taxes de vente sélectives telles que les taxes sur les chambres d'hôtel ou de motel, mais il s'agit actuellement d'une pratique spéciale, qui n'est pas appliquée à l'échelle nationale.



Photo : Corel Corporation

Habitations dans l'Arctique

<sup>3</sup> Enid Slack, « Fiscal Imbalance: The Case for Cities » (Fédération canadienne des municipalités, 2006), p. 5, citation de l'Organisation de coopération et de développement économiques, statistiques sur les revenus, 1965-2003 (Paris : OCDE, 2004), tableaux 136 et 138.

<sup>4</sup> Présentation à la réunion du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités (Toronto : Enid Slack Consulting Inc., le 26 avril 2004).





Même si les municipalités du Canada ont normalement des budgets équilibrés (comme l'exige la loi), elles n'ont pas nécessairement une situation budgétaire saine. Bon nombre d'entre elles n'ont pas suffisamment investi dans des infrastructures et des services essentiels à la croissance économique (les transports, les routes, les égouts, les installations récréatives, etc.). En même temps, les gouvernements provinciaux et territoriaux demandent aux municipalités d'offrir des services.

Les ententes de 2005 concernant la taxe sur l'essence ont été conçues pour aider à régler ce problème. En vertu de ces ententes, le gouvernement fédéral fournit aux provinces et aux territoires des montants équivalant à une portion de la taxe d'accise fédérale sur l'essence pour soutenir des projets d'infrastructure écologiquement viables. Ces ententes expireront dans cinq ans et, à ce moment-là, les municipalités devraient obtenir le pouvoir de passer du partage des recettes à la prise en charge des recettes. Même si certaines sources de recettes peuvent être locales, d'autres seront d'ordre national. Parmi les mesures que le gouvernement fédéral devrait envisager se trouvent les suivantes : les recettes liées à la croissance des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers, des points d'impôt sur les recettes provenant de la TPS ou le transfert d'un ensemble de taxes, dont certaines augmentent en fonction de l'économie alors que d'autres offrent une certaine stabilité. Ces décisions devraient être prises en considération dans le contexte d'un processus continu d'examen et de renouvellement des plans communautaires.

Cette discussion se déroule sur fond de priorités financières concurrentes. En particulier, les coûts croissants des soins de santé entraînent des pressions considérables pour les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Le Comité a conclu que l'impôt foncier ne constitue pas une base adéquate permettant aux

municipalités de relever leurs défis en matière d'infrastructure. Le gouvernement fédéral, en réduisant les fardeaux associés à ses propres taxes, devrait donner aux villes et aux collectivités une plus grande autonomie en ce qui concerne leur capacité fiscale. Même si la résolution de cette question prenait un certain temps, nous estimons également que le fait de donner accès à une assiette fiscale pouvant croître en même temps que l'activité économique locale fournirait un incitatif pour les investissements qui favorisent les revenus et la croissance des villes.

### Recommandation 2 :

**Le Comité recommande donc une dévolution double pour déplacer les responsabilités et les ressources du gouvernement fédéral vers les administrations provinciales et territoriales, puis vers les administrations locales, afin de s'assurer que les modes choisis pour amasser et utiliser les ressources, notamment sur le plan fiscal, se situent à l'échelon local le plus compétent, c'est-à-dire là où la reddition de comptes aux citoyens se fait de la façon la plus directe.**

La dévolution double a deux principaux objectifs :

- faire en sorte que tous les ordres de gouvernement, aidés des partenaires compétents du milieu des affaires et de la société civile, travaillent ensemble en vue de la mise en œuvre d'ententes de gouvernance qui conviennent au niveau local et tiennent notamment compte des grands problèmes des villes-régions et des quartiers dont la géographie ne correspond pas nécessairement aux limites gouvernementales;
- permettre aux municipalités d'élaborer une structure d'imposition municipale qui leur donne accès à des recettes dont certaines croîtront avec l'économie, alors que d'autres assureront une influence stabilisatrice.



*Le Conference Board du Canada estime que le déficit de l'infrastructure se situe entre 40 et 125 milliards de dollars, mais tous s'entendent pour dire que des investissements considérables sont requis. Une récente étude de Statistique Canada indiquait que, en 2003, les trois quarts des éléments d'infrastructure avaient dépassé la moitié de leur vie utile prévue. En moyenne, les installations de traitement des eaux usées avaient atteint 63 p. 100 de leur vie utile.*

Nous reconnaissons qu'il s'agit de virages cruciaux et nécessaires qui supposent une évolution fondamentale du fonctionnement de notre fédération à tous les échelons.

Nous reconnaissons aussi qu'il importe de s'engager dès maintenant, même si tous les changements en question ne sauraient se concrétiser à court terme.

Depuis plusieurs années, l'infra-

structure constitue l'une des questions les plus urgentes pour les grandes et les petites collectivités. Ce domaine comprend, entre autres, les routes et les ponts, ainsi que les installations de traitement des eaux usées. De nombreuses municipalités ont fait le choix difficile de délaissier les réparations et l'expansion des infrastructures pour répondre à leurs besoins immédiats.

Cette situation a entraîné l'apparition d'un déficit croissant en matière d'infrastructure : un retard des investissements en immobilisations dont on avait grand besoin. Le Conference Board du Canada estime que le déficit de l'infrastructure se situe entre 40 et 125 milliards de dollars, mais tous s'entendent pour dire que des investissements considérables sont requis<sup>5</sup>. Une récente étude de Statistique Canada indiquait que, en 2003, les trois quarts des éléments d'infrastructure avaient dépassé la moitié de leur vie utile prévue. En moyenne, les installations de traitement des eaux usées avaient atteint 63 p. 100 de leur vie utile<sup>6</sup>.

#### **Recommandation 2a :**

**Dans l'intervalle, avant que les villes et les collectivités puissent assumer de nouvelles responsabilités ou concevoir leur propre régime fiscal, il faut s'attaquer au déficit de l'infrastructure. Le Comité recommande donc au gouvernement fédéral d'accélérer immédiatement et de façon sensible ses efforts avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les municipalités et le secteur privé en vue de régler les problèmes d'infrastructure d'ordre municipal.**

À plus long terme, la dévolution double confiera vraisemblablement aux municipalités les obligations en matière de financement des infrastructures municipales ainsi que de nouvelles sources de financement prévisible et pour une longue période, principalement au moyen d'une nouvelle structure d'imposition municipale, laquelle sera transférée du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux.

<sup>5</sup> Une étude du Groupe Financier Banque TD suggère que le déficit est supérieur à 125 milliards de dollars (*Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure* [Toronto, 2004]). Pour voir une enquête portant sur les principales études au sujet du déficit de l'infrastructure, veuillez consulter l'enquête d'Infrastructure Canada intitulée *L'évaluation des besoins en infrastructure : une analyse d'études clés* (Ottawa : Infrastructure Canada, 2004).

<sup>6</sup> Statistique Canada, *L'âge de l'infrastructure publique au Canada* (Ottawa : Statistique Canada, 2006), p. 1.



# Chapitre 4

Création de stratégies viables :  
introduction



## Chapitre 4

# Création de stratégies viables : introduction

Nous croyons que, pour que nos villes et nos collectivités prospèrent par suite d'un régime de dévolution double :

- les collectivités doivent d'abord créer des partenariats de travail efficaces, y compris avec d'autres administrations locales, le cas échéant, afin de se donner une vision de l'avenir de leurs lieux;
- pour concrétiser cette vision, elles auront probablement à adopter des stratégies intégrées à long terme, centrées sur des solutions créatrices et durables qui prennent en compte les besoins, les défis et les possibilités qui se présentent localement;
- les stratégies des collectivités doivent tenir compte des quatre dimensions étroitement liées de la viabilité : l'économie, l'environnement, la société et la culture;
- les collectivités doivent mesurer leurs progrès et leurs réalisations à l'aide d'une série d'indicateurs du rendement.

### 1. Les collectivités doivent d'abord créer des partenariats de l'avenir de travail efficaces afin de se donner une vision de leurs lieux

En septembre 2005, le Comité a tenu, à Ottawa, la Table ronde sur *la planification des collectivités canadiennes durables*. Des dirigeants et des planificateurs municipaux, provinciaux et territoriaux, des intervenants clés, ainsi que des représentants du gouvernement fédéral ont participé à cette table ronde pour discuter des nouveaux modèles pour la planification des collectivités durables. Au cours de leurs discussions, les membres du Comité ont cerné la nécessité de mettre au point des approches à long terme ascendantes et intégrées qui accordent une place à tous les membres d'une collectivité.



Matane, Québec

Plusieurs initiatives novatrices mises en œuvre au cours





*L'établissement de politiques relatives aux lieux devrait supposer que l'on renforce les capacités à l'échelle locale et que l'on fasse des choix stratégiques viables.*

tripartites comme l'Accord de Vancouver et l'Entente de partenariat pour Winnipeg montrent de quelle façon les administrations municipales, territoriales, provinciales et fédérale peuvent tirer le maximum possible des moyens dont elles disposent en coordonnant les ressources, en éliminant le chevauchement et en comblant les lacunes.

Cette démarche exige que l'on repense le rôle du gouvernement fédéral. Elle ne vise pas toujours, ni habituellement, à résoudre les problèmes. Elle peut plutôt offrir des ressources nationales pour réunir ceux qui sont plus près des collectivités, faciliter leur dialogue et la coopération et leur permettre de trouver des solutions au moyen de changements sur le plan réglementaire et financier.

Le travail effectué en partenariat par les municipalités et les administrations territoriales, provinciales et fédérale pour les villes-régions et les quartiers permettra de créer de meilleurs endroits pour le Canada. Dans certaines administrations, des partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux ont travaillé pour franchir les frontières provinciales et territoriales. Reconnaissant que leur position serait renforcée à l'échelle mondiale en collaborant plutôt qu'en faisant cavalier seul, les régions de Halifax et de Moncton ont formé un partenariat connu sous le nom de corridor de croissance Halifax-Moncton.

des dernières années ont démontré l'énorme potentiel de la gouvernance qui franchit les frontières internes et administratives. Les ententes

Ces régions ont ainsi amené plus d'une dizaine de collectivités à créer une stratégie régionale. De même, la région de Niagara, en Ontario, a récemment commencé à travailler avec New York dans le but de mettre au point une stratégie régionale transnationale.

## **2. Pour concrétiser leur vision, les collectivités auront probablement à adopter des stratégies intégrées à long terme, centrées sur des solutions créatrices et durables qui prennent en compte les besoins, les défis et les possibilités qui se présentent localement**

La créativité et la viabilité constituent nos principes pour la prise de mesures et les politiques. L'établissement de politiques relatives aux lieux devrait supposer que l'on renforce les capacités à l'échelle locale et que l'on fasse des choix stratégiques viables. D'après le Comité, les politiques relatives aux lieux se caractérisent essentiellement par de bonnes structures et de bons processus gouvernementaux, l'établissement des structures de gouvernance appropriées, la mise en place d'institutions et le renforcement des capacités des collectivités pour permettre aux endroits plus pauvres de tirer le maximum d'avantages possible des programmes fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux réguliers. Il se peut que certaines collectivités aient besoin de ressources supplémentaires mais, selon nous, cela n'est pas la clé pour établir des politiques efficaces quant aux lieux. Nous croyons qu'il est aussi important de renforcer les capacités locales à long terme que d'adapter les programmes de financement aux circonstances locales.

La créativité ne signifie pas qu'il faut valoriser uniquement les anciennes et les nouvelles diversités sociales et promouvoir l'innovation en matière d'économie, mais qu'il faut plutôt innover dans notre façon de gouverner et de gérer les politiques.





Photo : Tourism Calgary

Calgary, Alberta

Récemment, de nombreux gouvernements du monde entier ont préconisé la mise en place d'une démarche entièrement intégrée ou holistique pour le développement « durable ». Le Comité est d'accord avec cet objectif et met l'accent sur la façon dont la gestion des lieux peut contribuer à la réduction des difficultés sur le plan environnemental. Cependant, le mandat du Comité est axé sur les « lieux » et non sur l'« environnement », ainsi que sur les grandes possibilités d'action, plutôt que sur un plan pour la viabilité environnementale.

C'est la logique de l'approche axée sur la viabilité qui sous-tend le présent rapport, logique que nous n'appliquons pas seulement aux politiques environnementales, mais aussi aux autres piliers que sont l'économie, la société

et la culture. L'essentiel de cette logique de viabilité reconnaît ce qui suit :

- Certains actifs, coûts et avantages ne sont pas pris en considération dans les décisions et les valeurs du marché;
- Les mesures actuelles ont des répercussions importantes et parfois subtiles;
- Il y a des retombées de grande envergure entre les activités.

En somme, l'optique de la viabilité tient compte de l'intérêt public : elle va plus loin que les simples résultats et les échecs du marché, elle examine l'ensemble des secteurs dans une perspective élargie et elle place le temps sur un horizon à long terme. Les efforts de longue durée visant à transformer les peuplements humains complexes pour les générations futures peuvent se concrétiser uniquement si l'objectif ultime est d'établir une collectivité durable – autrement, tout résultat ne sera que transitoire, au mieux. Les membres du Comité ayant élaboré une vision concertée dans le cadre de leur collaboration, ils ont adopté le concept de développement durable comme mot d'ordre afin de déterminer les objectifs qui ne cadrent peut-être pas avec la définition originelle établie en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, mais qui sont essentiels à la stabilité, au succès, à la prospérité et à la qualité de vie dont les Canadiens ont besoin et auxquels ils s'attendent dans leurs villes et leurs collectivités<sup>1</sup>.

### 3. Les stratégies des collectivités doivent tenir compte des quatre dimensions étroitement liées de la viabilité : l'économie, l'environnement, la société et la culture

La vision à long terme du Comité peut être facilement condensée en quatre dimensions de la viabilité. Les trois premières dimensions sont les traditionnels piliers

<sup>1</sup> « Le développement durable désigne le développement qui répond aux besoins d'aujourd'hui sans empêcher les générations futures de répondre à leurs propres besoins » : rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement présidée par Gro Harlem Brundtland, publié sous le titre Notre avenir à tous (Oxford : Oxford University Press, 1987).





*Le Comité a entendu ceux et celles qui demandaient d'inclure (outre l'économie, l'environnement et la société) un quatrième résultat dans la planification communautaire : celui qui ajoute la vie culturelle à l'équation.*

économique, environnemental et social qui ont d'abord été mis de l'avant par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. En se fondant sur les premiers travaux effectués en

Australie, le Comité a ajouté une quatrième dimension pour reconnaître les aspects culturels du développement durable et du développement d'une collectivité<sup>2</sup>.

Nous reconnaissons que, grâce au leadership fédéral, l'une des grandes réalisations du Canada au cours de la dernière moitié du XX<sup>e</sup> siècle a été de favoriser une culture de diversité. Selon le Comité, l'aspiration du Canada pour le XXI<sup>e</sup> siècle pourrait être de soutenir une culture nationale de créativité et d'innovation. Le Comité a entendu ceux et celles qui demandaient d'inclure (outre l'économie, l'environnement et la société) un quatrième résultat dans la planification communautaire : celui qui ajoute la vie culturelle à l'équation. Le Comité a passé en revue les recherches qui articulent les interactions complexes et créatives entre la culture et les trois piliers plus traditionnels du développement durable. Dans *The Rise of the Creative Class*, Richard Florida en arrive à la conclusion que les créateurs s'orientent résolument vers les villes et les régions offrant diverses possibilités économiques, un environnement stimulant et des commodités pour chaque mode de vie possible<sup>3</sup>. Au sens large, la créativité est une compétence essentielle

### Toutes les collectivités ne sont pas viables

Ce ne sont pas toutes les villes ni tous les villages du Canada qui sont viables à long terme. Leur déclin peut parfois être géré avec soin et dignité. Malheureusement, il y a de nombreux autres exemples de collectivités dont le déclin et la fin ont entraîné des pertes importantes en capital humain, comme l'histoire de Davis Inlet en témoigne.

Que ce soit en raison des conditions commerciales mondiales, de l'épuisement des ressources naturelles ou du fléchissement de la croissance démographique, ces collectivités mettent le gouvernement devant un choix difficile : garder la collectivité vivante, habituellement au moyen de dépenses directes ou indirectes, ou lui permettre de s'éteindre. Dans certains cas, le patrimoine d'une collectivité peut justifier son maintien face aux difficultés économiques; dans d'autres, l'affirmation de la souveraineté du Canada peut constituer une raison valable. Malheureusement, il y a certaines collectivités qui ne peuvent survivre.

Même si, dans le passé, de telles collectivités ont souvent été laissées à elles-mêmes, nous sommes d'avis qu'une approche durable exige une bonne dose de planification et de soutien transitoire. La disparition d'une collectivité ne devrait se faire qu'au terme d'un processus approfondi de planification de la viabilité, et des ressources devraient être mises à la disposition des personnes dont la vie sera brisée. Il s'agit d'une étape importante non seulement pour les personnes et les familles touchées, mais également pour les collectivités dans lesquelles elles seront relogées.

Les expériences passées prouvent qu'une telle transition adéquatement planifiée et soutenue peut faire une énorme différence et transformer ce qui aurait pu être une tragédie économique et sociale douloureuse en un renouveau et une nouvelle chance.

<sup>2</sup> D. Yencken et D. Wilkinson, *Resetting the Compass: Australia's journey towards sustainability* (Collingwood, Victoria : Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation Publishing, 2000).

<sup>3</sup> *The Rise of the Creative Class* (New York : Basic Books, 2002), p. ix.



pour réussir dans toutes les dimensions de l'économie mondiale, parce qu'elle nourrit l'innovation; les particuliers, les entreprises, les villes, les collectivités et les pays ont besoin de compétences créatrices pour s'adapter et prospérer dans un monde où tout change rapidement. Les lieux ont besoin de cette vision axée sur une viabilité créative, en raison de leurs activités complexes, de leurs fréquents débordements et de leur dépendance fondamentale à l'égard d'investissements physiques fixes.

#### 4. Les collectivités doivent mesurer leurs progrès et leurs réalisations à l'aide d'une série d'indicateurs du rendement

Les collectivités devront mesurer les progrès en fonction de leurs objectifs et de leur vision afin de tracer leur trajectoire et reconnaître où elles doivent rajuster et recentrer leurs efforts, au besoin. Cette information aidera les villes et les collectivités du Canada à se positionner par rapport aux défis et aux possibilités de l'avenir, et à évaluer si les politiques et les programmes existants sont suffisants ou nécessitent des modifications. Des progrès et des stratégies repères au regard de collectivités semblables soutiendront les dirigeants et les citoyens des collectivités et les aideront à comprendre et à participer aux processus décisionnels communautaires.

Les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et municipaux doivent travailler ensemble et avec d'autres pour mettre au point une série intégrée d'indicateurs robustes pour mesurer le rendement économique, environnemental, social et culturel des villes et des collectivités canadiennes, en mettant l'accent sur les réalisations, les possibilités et les défis.

#### Recommandation 3 :

**Le Comité recommande donc à tous les ordres de gouvernement de collaborer afin d'aider les collectivités à élaborer des stratégies intégrées et viables en offrant des mesures de renforcement des capacités à l'intention des dirigeants communautaires et en partageant les pratiques exemplaires avec les diverses collectivités; il leur recommande aussi d'harmoniser leurs politiques et programmes afin d'appuyer les efforts déployés par les collectivités pour définir leur propre vision de l'avenir.**



Photo : Gouvernement du Yukon

Whitehorse, Yukon



# Chapitre 5

Création de stratégies viables :  
la dimension économique



## Chapitre 5 Création de stratégies viables : la dimension économique

Pour que les lieux puissent survivre, voire prospérer, ils doivent soutenir une assise économique et posséder une raison d'être crédible. À court terme, les capacités économiques d'un lieu, qu'il soit grand ou petit, s'articulent autour de la souplesse des entreprises, de la main-d'œuvre et des marchés fonciers. C'est l'efficacité de la gestion et la souplesse des intrants qui sous-tendent ces capacités et qui, avec l'accessibilité aux matières brutes et aux marchés, façonnent le rendement et l'emploi des entreprises locales<sup>1</sup>.

La diversité des défis qui se posent au Canada, lesquels ne se limitent pas à la performance économique, suppose qu'un objectif de réduction des coûts à court terme pour les entreprises et le gouvernement doit sous-estimer le potentiel qu'a le pays de devenir productif et d'offrir une qualité de vie élevée. Il est nécessaire de maîtriser les coûts, mais cela n'est pas suffisant pour garantir que les collectivités du Canada seront fortes et concurrentielles à l'avenir. Nous devons viser plus haut et élargir nos horizons. Notre vision de la viabilité économique en est une dans laquelle les économies locales sont en mesure d'atteindre

non seulement les objectifs de profits et de réalisations, mais aussi les buts plus larges des



Route Dempster, Yukon

Photo : Corel Corporation

*Notre vision de la viabilité économique en est une dans laquelle les économies locales sont en mesure d'atteindre non seulement les objectifs de profits et de réalisations, mais aussi les buts plus larges des citoyens et des politiques, y compris les effets sur les résultats sociaux, environnementaux et culturels.*

d'intérêt, auront une incidence déterminante sur les résultats généraux?

La prospérité d'une ville ne dépend pas seulement de la simple productivité et du rendement étroitement défini; les villes et les communautés doivent aussi se doter d'une capacité de composer avec d'autres effets localisés, comme la capacité de fournir l'infrastructure appropriée ou d'intégrer un nombre important d'immigrants sans engendrer des coûts socioéconomiques trop élevés. De même, certaines villes ont démontré qu'elles pouvaient transformer des situations susceptibles d'engendrer des problèmes sociaux en débouchés économiques de taille,

citoyens et des politiques, y compris les effets sur les résultats sociaux, environnementaux et culturels. Mais quels éléments façonnent le succès relatif des lieux, mise à part l'observation évidente que des facteurs véritablement nationaux, tels que les taux

<sup>1</sup> Paul Krugman, *How the Economy Organizes Itself in Space: A Survey of the New Economic Geography*, (documents de travail no. 96-04-021; Sante Fe, Nouveau-Mexique : Santa Fe Institute, 1996); Michael E. Porter, « The Economic Performance of Regions », *Regional Studies*, 37,6/7 (1993), 549-78.





tandis que d'autres ont permis à la concentration de la pauvreté d'éroder le capital humain et social<sup>2</sup>. Ainsi, la compétence d'une ville peut être aussi importante que la formation de grappes, ce qui veut dire qu'il faut des compétences non seulement au niveau des entreprises et des personnes, mais aussi au niveau des dirigeants de la ville pour que cette dernière réalise ses objectifs économiques<sup>3</sup>. Ces effets à l'échelon de la ville et du quartier peuvent être importants sur le développement économique – le gouvernement britannique y voit une explication convaincante des écarts dans la productivité régionale – mais ils sont passés presque inaperçus au Canada jusqu'à maintenant.

Par suite de la recherche et des consultations, le Comité est arrivé aux conclusions suivantes :

- Les villes-régions se trouvent de plus en plus au cœur même de l'activité économique mondiale;
- Les collectivités rurales et éloignées du Canada, où l'économie est centrée sur les ressources naturelles, constituent un élément clé de la future prospérité du Canada;
- La prospérité des lieux canadiens reflète leur compétitivité à long terme et est déterminée par des politiques macroéconomiques et sectorielles aussi bien que par les politiques ciblant des lieux précis;
- Les politiques économiques axées sur un lieu doivent être mieux prises en considération et mieux intégrées par tous les ordres de gouvernement;
- Tous les lieux, quelle qu'en soit la taille, peuvent faire partie du succès du Canada.

## 1. Les villes-régions se trouvent de plus en plus au cœur même de l'activité économique mondiale

Depuis les années 1990, les gouvernements membres de l'OCDE ont observé que les villes-régions étaient le site de la compétitivité économique. Le Comité s'est inspiré des conclusions d'une série de conférences internationales, organisées par l'OCDE en Espagne, au Japon et à Montréal, sur l'importance de la compétitivité des villes<sup>4</sup>. Plusieurs gouvernements nationaux, dont celui du Royaume-Uni, ont adopté des cadres spatiaux qui orientent les politiques économiques. Le Trésor du Royaume-Uni a soutenu de façon convaincante que les résultats des villes-régions et des quartiers avaient bel et bien des répercussions sur la croissance et la productivité<sup>5</sup>.

Si on les compare aux stratégies nationales de développement d'il y a 20 ans, les stratégies d'aujourd'hui vont au-delà des mesures de stabilité macroéconomiques et monétaires pour miser sur les sources de croissance et de productivité. Grâce à cette perspective davantage axée sur la croissance, les gouvernements comprennent généralement beaucoup mieux qu'avant le marché du travail et le marché financier, et ils appuient les politiques connexes sur de nouvelles synthèses au sujet du capital humain et du capital entrepreneurial. Les changements technologiques, le capital humain et l'esprit d'entreprise sont de plus en plus perçus comme des valeurs qui peuvent engendrer des retombées et des débouchés à l'avenir.

Le nouveau regard sur les idées stratégiques repose sur le fait qu'on relève les défis mondiaux grâce à une myriade de décisions économiques prises par les entreprises et les

<sup>2</sup> Claude Jacquier, « Session 3 : Les territoires urbains « en difficulté » peuvent-ils devenir des pôles de croissance? », présentation à la *Conférence internationale sur les villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale* de l'OCDE et du gouvernement du Canada, les 13 et 14 octobre 2005, Montréal.

<sup>3</sup> Pour un aperçu des grappes, voir Michael E. Porter, *L'avantage concurrentiel des nations* (Saint-Laurent, Québec : Éditions du Renouveau, 1993), p. 164-170.

<sup>4</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *City Competitiveness in the Global Economy* (Paris : OCDE, 2006), à paraître.

<sup>5</sup> Her Majesty's Treasury, Department of Trade and Industry and the Office of the Deputy Prime Minister, *Devolving decision making: 3 – Meeting the regional economic challenge: The importance of cities to regional growth* (Londres : Her Majesty's Treasury, 2006), p. 20-22.



ménages canadiens. La compétitivité du Canada dépend aussi de la coopération : les entreprises agissent souvent de pair, souvent dans le cadre d'alliances stratégiques qui peuvent être basées sur une ville ou une région. La concurrence mondiale peut prendre la forme d'un réseau économique fondé sur un lieu qui concurrence un autre réseau. De toute évidence, la nature des grappes et des alliances locales d'entreprises à l'intérieur des villes et des régions revêt une grande importance pour la productivité régionale et nationale<sup>6</sup>.

La plupart des grandes villes et des villes de taille moyenne possèdent une économie postindustrielle vigoureuse de services aux entreprises, souvent exportables. Les villes canadiennes sont devenues des centres de plus en plus importants de loisirs, de tourisme et de toute une gamme d'activités nouvelles pour les consommateurs. Il y a 10 ans, on craignait que les nouvelles technologies de l'information érodent le fondement économique des villes, mais il semble que le contraire s'est produit. Les nouvelles technologies ont permis de créer des liens inédits à l'intérieur des régions métropolitaines et ont aidé des ménages à organiser leur vie quotidienne complexe. Au lieu de créer un monde « plat »

*Au lieu de créer un monde « plat » où les lieux ne comptent pas, la connectivité Internet et le développement technologique ont engendré l'innovation et la créativité, dont la Silicone Valley de San Francisco et l'industrie aéronautique de Montréal.*

où les lieux ne comptent pas', la connectivité Internet et le développement technologique ont engendré l'innovation et la créativité, dont la Silicone Valley de San Francisco et l'industrie aéronautique de Montréal.

### **Les coûts humains du cycle expansion-récession du secteur des ressources**

L'histoire des collectivités rurales et éloignées axées sur l'extraction des ressources est formée de périodes de croissance rapide, suivies d'effondrements tout aussi rapides. Lorsque les mines ne sont plus rentables, les villes ferment, balayées par les forces mondiales qui les dépassent.

Cassiar (C.-B.) était une collectivité prospère centrée sur l'exploitation d'une mine d'amiante qui a déclaré faillite en 1992, année où la ville a été obligée de fermer. Désireuse d'exprimer certains de ses sentiments à l'égard de la perte de sa ville, Simone Tietz, une élève de 11<sup>e</sup> année et ancienne résidente de Cassiar, a créé au milieu des années 1990 une page Web pour aider ses anciens concitoyens à se souvenir de leur ville. Bien qu'elle ait vécu seulement deux ans à Cassiar avant sa fermeture, elle connaissait bien les répercussions d'une économie de ressources – 2 ans seulement avant cela elle avait dû quitter Pine Point (T.N.-O.), où elle avait vécu pendant 12 ans, pour des raisons semblables. De Cassiar, Simone a déménagé à Labrador City, mais son cœur est demeuré en Colombie-Britannique. Lorsqu'elle a obtenu son diplôme, en 1994, elle y est retournée. Nous avons tendance à imaginer que les Canadiens qui vivent en ville sont mobiles, mais le cas de Simone montre que ceux qui vivent en région rurale font l'expérience de déplacements et de pertes inconcevables pour de nombreux citoyens.

Comme l'écrit Simone : « Le fait de ne pas avoir de ville natale et de ne pas pouvoir retourner à la maison laisse un vide en moi. »

<sup>6</sup> *Idem*, p. 19-20.

<sup>7</sup> Thomas Friedman, *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005).





Photo : Corel Corporation

Ville de Québec, vue de Lévis

## 2. Les collectivités rurales et éloignées du Canada, où l'économie est centrée sur les ressources naturelles, constituent un élément clé de la future prospérité du Canada

Le secteur des ressources demeure indispensable à l'avenir économique des collectivités rurales et éloignées. Quelque 95 p. 100 des ressources naturelles et environnementales du Canada sont situées dans les régions rurales du pays. Les secteurs forestiers, miniers et énergétiques ont compté pour 12,6 p. 100 du PIB du Canada en 2003, ils ont donné du travail à 6,3 p. 100 de la main-d'œuvre canadienne et ils ont été à l'origine de 22,4 p. 100 des investissements en capital du Canada<sup>8</sup>. Les prévisions du Conference Board et d'autres organisations indiquent que ce secteur prendra de l'importance au cours des 30 prochaines années, au fur et à mesure que les économies émergentes accroîtront leur demande de ressources minières et énergétiques<sup>9</sup>. Mais la clé du succès de ces industries repose sur des politiques qui tiennent compte du cycle expansion-récession du secteur des ressources et de ses coûts humains, lesquels sont rarement reconnus.

Mais pour tirer profit de nos ressources fondamentales, nous devons augmenter le niveau de valeur ajoutée au Canada, et non pas simplement expédier nos ressources à l'étranger où elles sont transformées. Cela signifie que nos stratégies communautaires devront :

- examiner les possibilités de recherche et d'innovation, et tenter de créer de meilleurs réseaux et connexions pour les lieux de plus petite taille et pour les grands centres;
- imprimer un mouvement ascendant à la chaîne de valeur de manière à ce que la valeur soit ajoutée le plus près des lieux ruraux qu'il est économiquement possible de le faire;
- accroître la recherche et le développement pour les nouvelles technologies dans nos régions rurales et éloignées, telle la mise à l'essai de matériel qui doit être utilisé en climat nordique;
- chercher des moyens d'améliorer le capital humain et le rendement scolaire des habitants des régions rurales.

## 3. La prospérité des lieux canadiens reflète leur compétitivité à long terme et est déterminée par des politiques macroéconomiques et sectorielles aussi bien que par les politiques ciblant des lieux précis

Les grappes sont au cœur de certaines analyses des avantages concurrentiels des régions métropolitaines. En plus d'avoir examiné les recherches concernant les répercussions des grappes de villes sur les principaux secteurs économiques, le Comité a écouté des experts canadiens lui expliquer l'importance des grappes dans les villes canadiennes. Les entreprises bénéficient, tout en se livrant concurrence, des effets des grappes : elles attirent des travailleurs qualifiés et des investissements plus élevés, créant ainsi un bassin local de talents et d'investisseurs, et tirent profit des activités novatrices menées par d'autres

<sup>8</sup> Ressources naturelles Canada, *Données importantes sur les ressources naturelles au Canada* (données disponibles en novembre 2004) (Ottawa : Ressources naturelles Canada, 2004), p. 1-2.

<sup>9</sup> Voir le chapitre 2, ci-dessus.





Photo : photolux

Réservoir

entreprises, notamment le développement de nouvelles technologies ou de nouveaux procédés, ainsi que des économies en raison de l'ampleur des marchés locaux, ce qui simplifie d'ailleurs le mouvement des biens et des idées entre les différents niveaux de la

chaîne des valeurs<sup>10</sup>. Les grappes, au sens large du terme, ont leur importance.

Le Comité est d'accord avec l'argument de Michael Porter selon lequel « les grappes économiques voient le jour le plus souvent quand il existe une masse critique d'entreprises qui permet des économies d'échelle et de gamme, une base scientifique et technologique solide et une culture favorable à l'innovation et à l'entrepreneuriat », même s'il note que les grappes ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour assurer le succès à long terme<sup>11</sup>. Les grappes, telles que celle de haute technologie dans la région d'Ottawa, peuvent être de puissants moteurs de croissance. Dans une grappe, des liens étroits peuvent être établis entre les entreprises, les fournisseurs, les clients et les établissements de recherche; par conséquent, les grappes peuvent produire des effets d'échelle et de concentration qui stimulent la croissance de la productivité et l'innovation.

Le développement basé sur les grappes doit mettre l'accent sur la capitalisation des ressources et des actifs existants. Même si on croit généralement que les villes constituent les endroits privilégiés pour la formation de grappes, en raison de leurs effets de concentration, cela ne veut pas dire que les petites villes et collectivités ne

peuvent pas tirer avantage du modèle fondé sur les grappes qui, quoiqu'il s'applique traditionnellement aux secteurs du savoir, peut se révéler tout aussi valable pour les autres secteurs (p. ex. la grappe du secteur de l'automobile en Ontario ou celle des artistes des arts visuels à Salt Spring Island). Il faut donc une évaluation sérieuse du potentiel des grappes dans des lieux précis.

Ce défi concerne surtout les gens et les politiques provinciales/territoriales. Cependant, le lieu et l'ambiance semblent avoir une incidence sur la créativité. Ainsi, les réseaux sociaux et économiques qui se forment à l'intérieur des lieux peuvent intervenir dans la formation

*Le développement basé sur les grappes doit mettre l'accent sur la capitalisation des ressources et des actifs existants. Même si on croit généralement que les villes constituent les endroits privilégiés pour la formation de grappes, en raison de leurs effets de concentration, cela ne veut pas dire que les petites villes et collectivités ne peuvent pas tirer avantage du modèle fondé sur les grappes*

<sup>10</sup> Michael E. Porter, *L'avantage concurrentiel des nations*, 164-170; James Milway, Institute for Competitiveness and Prosperity, présentation au Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, Ottawa, 18 avril 2005.

<sup>11</sup> Sherri Torjman et Eric Leviten-Reid, *Innovation et réduction de la pauvreté* (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2003), p. 15.





de réseaux collectifs novateurs. De récentes études européennes portant sur les centres d'innovation régionaux et internationaux ont souligné l'importance des éléments suivants :

- Une grande capacité de recherche du milieu universitaire, doublée de mécanismes liant les découvertes scientifiques à l'invention et à l'innovation;
- La capacité d'attirer et de retenir un capital humain important et des gens créatifs qui font avancer les choses;
- L'accès à des moyens de transport interurbain et international efficaces, de façon à ce qu'on puisse vendre les innovations<sup>12</sup>.

Les travaux de Richard Florida soulignent que la tolérance, la diversité et la qualité générale des lieux font beaucoup pour attirer des groupes de personnes créatrices dans des villes particulières et pour les encourager à y rester<sup>13</sup>. Ils soulignent aussi comment la masse et la densité des grandes régions métropolitaines fournissent non seulement la diversité, mais aussi la connexité et les grappes qui façonnent de nouvelles idées. Les indicateurs de potentiel créateur utilisés dans un récent rapport de Richard Florida laissent entendre que Vancouver et

*Les indicateurs de potentiel créateur de Florida laissent entendre que Vancouver et Montréal affichent le meilleur potentiel de créativité en Amérique du Nord et que Toronto les suit de près.*

Montréal affichent le meilleur potentiel de créativité en Amérique du Nord et que Toronto les suit de près<sup>14</sup>, mais le Canada doit s'inquiéter du fait que ses

grandes villes n'obtiennent qu'un rendement modeste en matière économique, alors que Florida leur accorde une très bonne note pour leur potentiel<sup>15</sup>.

#### 4. Les politiques économiques axées sur un lieu doivent être mieux prises en considération et mieux intégrées par tous les ordres de gouvernement

Certains secteurs clés de politiques et programmes économiques fédéraux, provinciaux, territoriaux et municipaux influencent la compétitivité à long terme des villes-régions. Nommons les quatre secteurs suivants : l'éducation, la productivité et la croissance, la planification de l'aménagement du territoire et les barrières provinciales/territoriales. Le Comité a entendu des témoignages affirmant que même là où des politiques efficaces étaient en place, elles n'étaient pas coordonnées par les différents ordres de gouvernement et n'étaient pas non plus orientées vers la satisfaction des besoins du lieu. De plus, le Comité a constaté que des barrières commerciales intérieures, comme les frontières provinciales et territoriales, nuisaient à la compétitivité des villes.

Quand viendra le moment de définir les rôles et les pouvoirs futurs des différents ordres de gouvernement, il sera essentiel que le gouvernement fédéral, les provinces, les territoires et les villes se mettent d'accord sur un ensemble viable de relations financières. Le niveau d'attribution des différents pouvoirs fiscaux, des diverses responsabilités au chapitre des dépenses et des accords de péréquation sera très important. Ces mesures refléteront les choix que les lieux du Canada qui connaissent une croissance économique veulent faire pour soutenir le changement dans les secteurs en déclin et plus pauvres. Le Comité croit qu'il est nécessaire

<sup>12</sup> Commission européenne, *Les réseaux régionaux d'entreprises en Europe* (Bruxelles : Commission européenne, 2002).

<sup>13</sup> Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* (New York : Basic Books, 2002).

<sup>14</sup> Kevin Stolarick, Richard Florida et Louis Musante, « Montréal, ville de convergences créatives : perspectives et possibilités », *Catalytix*, janvier 2005, p. 8.

<sup>15</sup> Pour une analyse préliminaire, voir Meric Gertler, Richard Florida, Gary Gates et Tara Vinodrai, *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context* (Toronto : Ontario Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation and the Institute for Competitiveness and Prosperity, 2002).

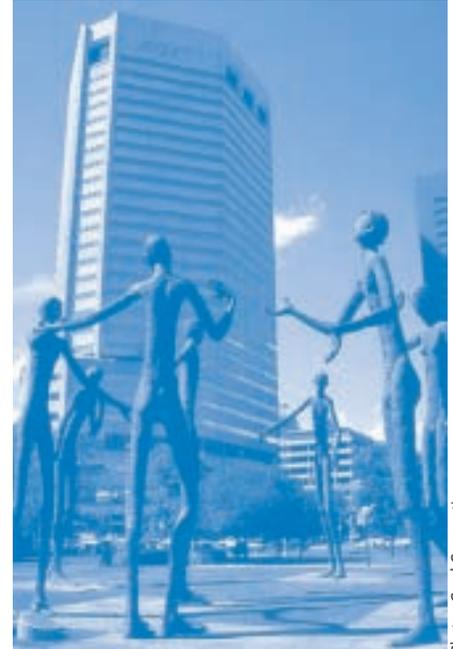


de rééquilibrer les aspects spatiaux de notre système financier et qu'une nouvelle façon d'envisager l'équité et l'autonomie locale permettra d'élaborer des stratégies économiques plus efficaces pour les grandes villes. De même, les villes de taille moyenne tireront parti de l'augmentation de leurs ressources et de leur autonomie, surtout grâce à l'aide obtenue pour élaborer des stratégies économiques régionales, comme le corridor de croissance Halifax-Moncton, qui regroupe des villes de taille moyenne et des petites villes.

Par suite d'une dévolution double, les rôles permanents du gouvernement fédéral devraient comprendre les suivants :

- Améliorer l'accès des villes canadiennes aux grands marchés et aux marchés en émergence, surtout par l'intermédiaire des points d'entrée importants.
- Améliorer les liaisons entre les villes canadiennes et à l'intérieur des provinces et territoires; les coûts environnementaux et, de fait, les coûts directs en carburant du transport aérien et du transport routier augmentent rapidement; la distance à parcourir pour traverser le Canada est grande, et des trains à haute vitesse ne pourraient pas concurrencer le transport aérien pour des déplacements de plus de 1 000 km; cependant, les perspectives de croissance future obligent à repenser de façon explicite les choix en matière de liaisons ferroviaires interprovinciales, comme la liaison Québec-Windsor ou la création d'une liaison triangulaire Vancouver-Calgary-Edmonton : le Canada est en retard sur l'Europe et sur les villes chinoises en émergence pour ce qui est de l'offre de liaisons rapides entre des villes qui peuvent être complémentaires.
- Augmenter la connexité des technologies de l'information et des communications. Quelques villes ont réussi à créer des zones wi-fi correspondant grosso

modo au territoire de la ville, ce qui fait que le réseautage est facile et répandu; d'autres ont utilisé les TIC en priorité dans le cadre de programmes de revitalisation de quartiers, reliant des collectivités



United We Stand, Calgary, Alberta

Photo : Corel Corporation

qui n'étaient auparavant pas branchées. Des mesures semblables sont par ailleurs importantes pour les stratégies de revitalisation des milieux ruraux. Les TIC peuvent fournir aux collectivités rurales un accès à des soins de santé et à des services d'enseignement semblables à ceux déjà offerts dans les villes canadiennes.

- Garantir que le nombre d'immigrants et les processus d'immigration permettent de pallier le manque de main-d'œuvre lorsque c'est possible, mais particulièrement lorsque c'est nécessaire.
- Garantir l'existence de normes minimales efficaces dans de nombreux domaines, dont la formation et la santé des travailleurs, ainsi que l'amélioration de l'environnement, de façon à ce que les provinces, les territoires et les villes ne se contentent pas de renvoyer simplement les problèmes d'une administration à l'autre.





## Éducation

Le capital humain gagne en importance alors que le manque de capital humain dans certaines catégories de la population canadienne devient de plus en plus dommageable, notamment chez les personnes qui ont des lacunes sur le plan des compétences et de l'alphabétisme<sup>16</sup>. Pendant que les Canadiens de tous les secteurs et de tous les segments de la société doivent acquérir les compétences et les connaissances appropriées pour s'adapter aux changements planétaires, il faut aussi prêter davantage attention aux incitatifs financiers et aux crédits d'impôt à l'employabilité permanente.

*Les Canadiens de tous les secteurs et de tous les segments de la société doivent acquérir les compétences et les connaissances appropriées pour s'adapter aux changements planétaires.*

Les politiques canadiennes doivent cibler les personnes potentiellement isolées en raison d'un manque d'éducation ou de formation, les aider à améliorer leurs compétences



Black Rapids – Rivière Rideau, Ontario

© Jim Moyes (2002)

<sup>16</sup> Judith Maxwell, « Message de la Présidente : Transformation », *Rapport annuel des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 1999-2000, Transformation* (Ottawa : RCRPP, 2001), p. 2-4.



pour trouver un emploi et offrir des incitatifs aux entreprises pour qu'elles fournissent de la formation sur le tas. Les gouvernements doivent s'associer aux villes et aux collectivités pour combler le fossé numérique dans les groupes d'infopauvres (Canadiens âgés, résidents des collectivités éloignées, etc.). Il reste beaucoup de travail à faire pour combler l'écart en matière d'alphabétisation dans les régions rurales. Par exemple, les enfants autochtones du Nord de l'Ontario lisent quatre ans plus tard que la norme provinciale. Mais en fournissant des livres aux bibliothèques et en favorisant les camps de lecture pendant l'été, on pourrait réduire cet écart du tiers en un an.

*Le Canada doit être en mesure de disputer les éléments talentueux dans une concurrence planétaire de plus en plus marquée.*

marquée. Cette concurrence s'intensifiera à mesure que des pays comme la Chine et l'Inde renforceront leurs secteurs de la recherche et de l'enseignement. La viabilité économique du Canada dépend donc absolument de sa capacité de générer, d'attirer et de garder le capital humain.

Les universités canadiennes sont une composante majeure de la viabilité économique du Canada. L'obtention d'un diplôme universitaire est un moteur clé de la productivité<sup>17</sup>. La recherche universitaire de calibre international attire les éléments les plus créateurs et constitue un pôle d'attraction pour les investissements<sup>18</sup>; elle stimule la recherche, l'innovation, la création d'emplois et la croissance économique.

L'accès aux résultats de la recherche universitaire est devenu un facteur crucial du rendement des entreprises. Bien que les universités créent les conditions idéales pour attirer et retenir les éléments talentueux et pour promouvoir l'innovation, elles doivent également favoriser les partenariats avec les autres secteurs (particulièrement avec les petites et moyennes entreprises, mais aussi avec les gouvernements et les collectivités). Les universités jouent aussi un rôle prépondérant dans les réseaux sociaux à l'intérieur des lieux. Elles ont tendance à renforcer les exigences de Richard Florida en matière de tolérance et de diversité et jouent un rôle de premier plan dans la revitalisation des centres-villes et des espaces communautaires grâce à leurs contributions aux musées, aux galeries d'art, aux théâtres, à la vie littéraire et aux politiques d'intérêt public.

Récemment, la demande d'études universitaires et collégiales augmente beaucoup plus rapidement que les ressources disponibles; l'acquisition de nouvelles compétences est encore mal financée et elle n'est pas coordonnée. Il faudra renverser ces tendances et accroître l'offre de travailleurs qualifiés et de ressources pédagogiques autant dans les villes que dans les petites collectivités. Le Canada doit commencer à s'entraîner pour le marathon de la compétitivité.

**Productivité et croissance**

Le gouvernement fédéral a tendance à élaborer des stratégies pour régler les gros problèmes en centrant ses efforts sur des investissements plus rentables et plus flexibles et un capital humain de qualité supérieure. La déréglementation des marchés financiers et la promotion d'un échange plus libre et plus rapide des technologies et des biens ont fait ressortir l'importance de l'innovation, de l'entrepreneuriat et de la souplesse. Le réexamen du rôle

17 James Milway, *Missing Opportunities — Ontario's Urban Prosperity Gap* (document de travail n° 3; Toronto : Institute for Competitiveness and Prosperity, 2003), p. 10.

18 Robert Best, « Notes for a Presentation to the Prime Minister's External Advisory Committee on Cities and Communities » (Ottawa : Association des universités et collèges du Canada, 18 avril 2005).





du capital humain dans le bien-être individuel et dans le développement de l'économie nationale a mis l'accent sur l'éducation permanente et sur les politiques d'intervention sur le marché du travail qui favorisent un capital humain plus productif<sup>19</sup>.

### Terres

Le Comité a conclu que les nouvelles synthèses stratégiques de promotion de la croissance économique exigent le réexamen du rôle des terres dans le développement économique. Les terres doivent être considérées en fonction non seulement de leur superficie, mais aussi de leur infrastructure – les actifs intégrés aux terres et

l'accessibilité. Sous cet angle, les terres renvoient aux rôles que jouent les lieux d'un pays dans les changements socioéconomiques. Les enjeux économiques futurs sont planétaires, mais les solutions sont toujours locales, du moins en partie, et sont mises en œuvre dans un lieu et sont façonnées par celui-ci.

Les stratégies économiques provinciales/territoriales semblent refléter le peu de connaissance de la structure et du fonctionnement des marchés fonciers et de l'emploi des provinces et des territoires. Elles ne comportent généralement pas de plan d'avenir bien pensé (même pour cinq ans) et ne tiennent souvent pas compte des stratégies d'aménagement du territoire. À l'échelle des provinces, et même à celle des villes, on doit élaborer des stratégies et des politiques économiques en gardant la notion de lieu en tête, alors que l'aménagement du territoire doit mieux tenir compte des moteurs économiques à long terme et des conséquences des décisions relatives à l'aménagement.

### Barrières provinciales et territoriales

Les provinces et les territoires ont de nombreux rôles à jouer pour aider le gouvernement fédéral à comprendre les défis et les possibilités qui se présentent à l'échelle locale. Elles mettront naturellement de l'avant l'intérêt provincial et territorial, mais une sensibilisation aux retombées communes (coûts et avantages) et le besoin d'éviter la concurrence inutile devraient favoriser l'élargissement des points de vue. Un rôle critique reviendra aux provinces et aux territoires : concevoir leurs futures cartes – pierres angulaires de l'élaboration de la future carte du Canada. La carte des villes et des régions métropolitaines du Canada ne tient cependant pas toujours compte des frontières provinciales. Dans certains cas, des partenaires provinciaux, territoriaux et municipaux ont travaillé pour



Photo : Corel Corporation

Ormstown, Québec

19 Ian Gordon, exposé inédit : « Labour Market Integration Policies to Enhance Social Cohesion » à la *Conférence internationale sur les villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale* de l'OCDE et du gouvernement du Canada, 13 et 14 octobre 2005.



### **Moncton (Nouveau-Brunswick) : Se remettre sur pied grâce à la diversification**

Pour une ville de taille moyenne, comme Moncton, perdre un employeur de l'envergure de Via Rail et 2 165 emplois – ce qui représente 13 p. 100 de l'économie locale – pourrait avoir des effets catastrophiques, surtout dans la foulée de la fermeture de la base militaire.

Au lieu de chercher à combler ce vide par un autre employeur important, la ville de Moncton s'est engagée dans un processus communautaire de neuf mois pour tracer la voie de l'avenir, par l'intermédiaire de la Commission économique du Grand Moncton (ou Entreprise Grand Moncton dorénavant). Sept ans plus tard, en 2000, la collectivité connaît une économie en plein essor et diversifiée. Une partie de cette réussite est attribuable aux centres d'appels, pour lesquels le bilinguisme des gens de Moncton s'est révélé un argument de vente convaincant.

Selon le PDG de la Moosehead Brewery, Derek Oland : « Le Grand Moncton s'est acquis la réputation, à l'échelle internationale, d'une ville qui a su s'en sortir par ses propres moyens. »

franchir ces frontières, comme c'est le cas de Halifax et de Moncton. Dans d'autres cas, comme celui d'Ottawa et de Gatineau, et de Winnipeg et de Kenora, des questions de compétence provinciale, surtout de restrictions en matière de commerce et de main-d'œuvre, entravent la compétitivité de ces régions et freinent leur croissance.

### **5. Tous les lieux, quelle qu'en soit la taille, peuvent faire partie du succès du Canada**

Les perspectives tant traditionnelles que nouvelles du développement économique et de l'innovation insistent sur l'importance de la qualité du lieu pour attirer les travailleurs et les nouvelles entreprises nécessaires. Les perspectives traditionnelles mettent l'accent sur les bonnes écoles et un faible taux de criminalité, tandis que les perspectives contemporaines sont centrées sur les effets déterminés par Richard Florida.

Certains lieux tiennent compte de ces questions, et d'autres ne le font pas. Les villes prospères y font face. Elles ont également tendance à utiliser des approches complexes et axées sur le marché pour l'aménagement du territoire. Nous ne suggérons pas, dans les lignes qui suivent, que les Canadiens cessent de se laisser guider par le marché pour choisir où ils vivent, travaillent et s'amuse. De même, les systèmes urbains qui font fi des échecs du marché en matière d'aménagement et de logement exacerbent souvent outrageusement des résultats médiocres pour les ménages défavorisés. Et les villes qui ne planifient pas du tout peuvent être aussi inefficaces que celles qui ne font qu'élaborer des plans.

Il n'existe pas d'analyse économique récente de l'efficacité des plans d'aménagement et des systèmes d'élaboration des politiques au Canada. Toutefois, un certain nombre d'autres pays membres de l'OCDE ont procédé à une réévaluation des priorités de planification en fonction de la compétitivité des villes et de la viabilité environnementale. On constate maintenant que la planification est synonyme d'élaboration de politiques visant la création de lieux viables, et que les stratégies à cet égard doivent intégrer





les dimensions économiques, environnementales, sociales et culturelles de la viabilité. À l'échelle de la ville, les responsables de la planification créent un cadre stratégique, régissent le nombre de permis d'aménagement à délivrer et approuvent la conception.

Dans les grandes villes, les processus du marché du travail sont parfois totalement inefficaces. Ces échecs ont d'importantes conséquences non seulement pour les quartiers ainsi que pour les travailleurs sans emploi et moins qualifiés, mais aussi à l'échelle de l'économie métropolitaine. Les marchés du travail efficaces et flexibles joueront un rôle central dans la réussite économique future. Les politiques d'intervention sur le marché du travail, tant en Europe qu'aux États-Unis, prennent en considération les lieux : les politiques des villes canadiennes doivent être renforcées pour en faire autant.

Dans les cas où le marché de l'emploi n'est pas adapté aux ménages à plus faible revenu, les villes ne doivent pas ignorer le problème ni les échecs évidents du marché, mais plutôt adopter des stratégies claires qui tiennent compte des lieux de travail et de l'emplacement des logements pour les pauvres, ou modifier les réseaux de transport. Des propositions récentes prévoyant la vente de logements abordables de grande valeur situés dans le centre de Vancouver et leur remplacement par des logements moins coûteux, mais moins accessibles laissent à désirer parce qu'elles n'ont pas su reconnaître les déficiences du marché qui auront des effets négatifs sur le marché de l'emploi et qui entraîneront probablement une augmentation de la dépendance à l'aide sociale.

Au sein des quartiers plus pauvres où les taux de chômage sont élevés, il est probable que les renseignements sur le marché de l'emploi sont mal diffusés (aux yeux des personnes sans emploi, ce sont habituellement les voisins qui ont un emploi qui constituent la source la plus fiable de renseignements sur les postes vacants). Dans ce contexte, il faut des mesures relatives à la diffusion de renseignements, à la formation et aux autres besoins du marché de l'emploi qui tiennent compte des réalités en présence.

En plus d'envoyer les mauvais signaux de stimulation d'une économie intentionnellement tournée vers l'entrepreneuriat, il serait dommage de laisser la plus grande part des gains de productivité découlant de la souplesse et de la créativité des villes entre les mains des propriétaires de quelques rares terrains. La résilience ne devrait pas se traduire seulement par la hausse des loyers. L'augmentation de la valeur des terrains peut avoir des rôles à jouer dans le financement des infrastructures des villes, y compris les logements abordables.

Quels rôles, s'il en est, les villes, les régions métropolitaines et les collectivités du Canada doivent-elles élargir ou assumer pour favoriser leur prospérité et quels moyens doivent-elles prendre pour concrétiser ces changements? Ces stratégies intéressent le gouvernement fédéral non seulement parce qu'elles permettent d'éviter la concurrence inutile entre certains lieux, mais aussi parce que les mesures qu'il prendra pour atteindre ses objectifs futurs dépendront en grande partie des succès et des échecs des politiques économiques mises en place dans les villes.



**Recommandation 3a :**

---

Le Comité recommande donc à tous les gouvernements de coordonner avec une plus grande efficacité les politiques relatives à la compétitivité, notamment :

- renforcer l'accès aux marchés internationaux par l'entremise de villes carrefours et améliorer les connexions entre les lieux canadiens grâce à une infrastructure durable des transports et des technologies de l'information et des communications;
- éliminer les obstacles intérieurs au commerce entre les provinces et les territoires;
- évaluer et maximiser les retombées locales des investissements de tous les gouvernements;
- encourager les provinces et les territoires à collaborer avec les collectivités à la création de stratégies de développement axées sur le lieu qui réussit à améliorer l'éducation, à attirer les immigrants et à favoriser leur intégration ainsi qu'à obtenir d'autres résultats en matière d'emploi;
- s'assurer que les municipalités collaborent entre elles et avec les autres ordres de gouvernement pour réduire les contraintes du système d'aménagement du territoire et les imperfections du marché du travail local.



# Chapitre 6

Création de stratégies viables :  
la dimension environnementale



## Chapitre 6

# Création de stratégies viables : la dimension environnementale

Après avoir examiné le deuxième élément de la viabilité qui devrait être intégré dans les stratégies des collectivités, nous avons constaté que :

- la façon dont les Canadiens vivent en ce moment dans nos villes et nos collectivités donne lieu à une consommation excessive de notre capital naturel et empêche notre environnement de se rétablir;
- les décisions et les mesures prises à l'avantage ou au détriment de l'environnement touchent intrinsèquement notre économie, ainsi que notre société et notre culture;
- un investissement majeur dans les nouvelles technologies environnementales pourrait stimuler à long terme la prospérité et la compétitivité du Canada;
- les villes et les collectivités sont au cœur tant des problèmes que des solutions en ce qui a trait à la viabilité de l'environnement canadien;
- l'amélioration de l'habitabilité des lieux sera déterminante pour notre avenir.

### 1. La façon dont les Canadiens vivent en ce moment dans nos villes et nos collectivités donne lieu à une consommation excessive de notre capital naturel et empêche notre environnement de se rétablir

Le milieu scientifique, le grand public et les cercles politiques sont de plus en plus préoccupés par certaines conséquences environnementales pour les villes et la nation, mais plus encore par le difficile avenir environnemental qui nous

attend. Certains groupes et collectivités sont aussi confrontés à de graves problèmes liés à l'environnement. Les inspections sur place effectuées récemment dans les collectivités autochtones ont révélé, par exemple, que 29 p. 100 de celles-ci ont un réseau d'aqueduc qui met en danger leur santé et leur sécurité. Toutefois, nos modes de vie présents ont des conséquences plus importantes, parfois même d'envergure mondiale.

Le concept d'empreinte environnementale résume ces inquiétudes. Pour tout lieu, toute collectivité ou tout pays, on peut évaluer les mouvements des ressources utilisées et, en fait, bon nombre de leurs répercussions sur l'environnement. L'empreinte environnementale mondiale moyenne se situe actuellement à 2 environ, ce qui signifie qu'il faudrait deux planètes Terre pour soutenir les modes actuels d'utilisation des ressources dans le monde.

Des études montrent que la mesure de l'empreinte environnementale du Canada se rapproche de 8, ce qui nous situe

*Des études montrent que la mesure de l'empreinte environnementale du Canada se rapproche de 8, ce qui nous situe tout juste derrière les États-Unis.*

tout juste derrière les États-Unis. Les pays européens à revenu élevé qui sont engagés sur la voie de la viabilité obtiennent des cotes plus proches de 5<sup>1</sup>. D'après les données de la Fédération canadienne des municipalités, les empreintes environnementales de nos villes et de nos collectivités

<sup>1</sup> *The Maple Leaf in the OECD: Comparing Progress Toward Sustainability 2005* (Vancouver : David Suzuki Foundation, 2005), citation de données fournies par Thomas Gunton et al. et contenues dans le document *Canada's Environmental Performance: An Assessment* (Victoria, C.-B. : David Suzuki Foundation, 2005).





© Jim Moyes (2002)

Manitoba, Canada

varient. L'empreinte environnementale de Calgary est bien au-dessus de la moyenne, à 9,86, et celle du Grand Sudbury est la plus basse, à 6,87<sup>2</sup>.

La forte empreinte environnementale des villes et des collectivités du Canada témoigne des revenus élevés, du climat, des activités économiques, de l'aménagement du territoire et de la densité des collectivités, des choix de consommation des ménages et de l'influence des politiques sur le prix et l'utilisation de l'énergie. Bien que notre climat rigoureux constitue un facteur, nous obtenons de bien mauvais résultats comparativement à des pays semblables de l'Europe du Nord et du reste de l'OCDE<sup>3</sup>. Notre façon actuelle de vivre dans les villes et les villages épuise notre capital naturel. Nous puisons trop largement dans les ressources de la planète pour lui permettre de se renouveler, et le Canada joue un rôle disproportionnellement négatif par rapport à sa population.

Toutefois, les arguments en faveur du changement environnemental, qui a pour objet de garantir de meilleurs résultats pour l'avenir, se transforment de deux façons

critiques. Tout d'abord, les jeunes Canadiens sont plus conscients des enjeux de demain que bon nombre de personnes âgées et de parents; ils s'attendent de plus en plus à ce que nous leur léguions tout au moins des lieux et un milieu de vie décents.

*Les jeunes Canadiens sont plus conscients des enjeux de demain que bon nombre de personnes âgées et de parents; ils s'attendent de plus en plus à ce que nous leur léguions tout au moins des lieux et un milieu de vie décents.*

Le second système de forces réside dans les scénarios économiques émergents. Le prix mondial des hydrocarbures a augmenté de façon notable au cours des dernières années, et on reconnaît de plus en plus sur le marché que les combustibles fossiles constituent des ressources limitées.

L'économie forcera les populations, les planificateurs et les décideurs du Canada à revoir l'utilisation de l'espace, de l'énergie et des transports. Même si l'économie de certaines provinces et du pays a beaucoup à gagner de l'augmentation des prix de nos ressources naturelles, les mêmes résultats sur le marché mondial nous forceront à modifier la façon dont nous organisons nos lieux. Mais ce changement sera créatif et fondé sur les facteurs économique, environnemental, social et culturel s'il est guidé par la stratégie plutôt que par les prix. Nous devons mettre le capital naturel au centre de nos discussions et faire appel à une comptabilité qui comprend également les coûts et les avantages non marchands.

<sup>2</sup> Fédération canadienne des municipalités, Système de rapports sur la qualité de vie, *Empreintes écologiques des municipalités et des régions canadiennes* (Ottawa : FCM, 2005), p. 20-21.

<sup>3</sup> *The Maple Leaf in the OECD*, p. 40 (citation de données contenues dans le *OCDE Examen des performances environnementales : Canada, 2004* (Paris : OCDE, 2005). Dans le rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable de 2004 de la vérificatrice générale du Canada, il est indiqué que les mauvais choix en matière de politiques contribuent à la mauvaise performance du Canada à l'échelle internationale.



Étant donné que l'économie est fondée sur les ressources, nous croyons que le Canada a une occasion sans pareille de lancer deux initiatives majeures pour prendre les commandes de l'action internationale en faveur de lieux durables. Premièrement, nous avons la possibilité de créer de nouvelles formes de villes et de meilleurs lieux non pas en reconstruisant les villes en déclin, mais en tirant parti de la croissance, en la transformant et en la renforçant afin de pouvoir créer de meilleurs lieux, des villes dont nous serons fiers et des collectivités dans lesquelles nous nous sentirons bien. Nous devons être le chef de file de l'innovation visant à bâtir de meilleures villes, et la plupart des recommandations formulées dans le présent rapport vont dans ce sens.

Deuxièmement, nous devons également reconnaître que les stimulants environnementaux et économiques en faveur des nouvelles formes de villes exigent que l'on joue un nouveau rôle dans le développement, la promotion, la commercialisation et l'application d'énergies renouvelables en remplacement des combustibles fossiles. Une telle initiative devrait, comme c'est le cas lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouvelles politiques en matière de peuplement, mettre l'accent sur la capacité unique du gouvernement fédéral d'agir à titre de facilitateur et de responsable, faire appel à des ressources nationales pour encourager la recherche et de nouvelles initiatives, réunir des partenaires éventuels dans les villes et les collectivités canadiennes et offrir un cadre intégré pour les nombreux projets relatifs à l'énergie renouvelable déjà en cours partout au pays.

## 2. Les décisions et les mesures prises à l'avantage ou au détriment de l'environnement touchent intrinsèquement notre économie, ainsi que notre société et notre culture

La politique environnementale n'est cependant pas une litanie de pensées pessimistes. Au cours des trois dernières décennies, nous avons assisté à des améliorations importantes de la qualité de l'approvisionnement en eau et à la réduction des émissions de monoxyde de carbone, de dioxyde de soufre et d'autres gaz irritants et nuisibles. Ces changements témoignent d'interventions politiques efficaces, surtout dans le domaine de la réglementation concernant les moteurs des voitures ainsi que l'énergie domiciliaire et l'isolation des maisons. En outre, les comportements de la population ont évolué relativement à la production de déchets et au recyclage des ordures ménagères. Mais il y a encore beaucoup de travail à faire.

Au Canada, la plus grande partie de la pollution de l'air et des gaz à effet de serre provient des villes, et jusqu'à la moitié émane de sources relevant directement ou indirectement des administrations locales<sup>4</sup>. Les répercussions à l'échelle nationale sont grandes. La pollution de l'air est responsable de problèmes de santé et de décès, et entraîne de graves conséquences économiques<sup>5</sup>. En ce qui concerne le réchauffement de la planète, plus de la moitié du PIB du Canada est sérieusement touché par le climat et la température (et éventuellement le réchauffement de la planète), ce qui englobe la foresterie, l'agriculture, les pêches, la production d'hydro-électricité, les transports et le tourisme. Par exemple, le fait que le pont de glace qui se

4 Fédération canadienne des municipalités, campagne des villes pour la protection du climat [citation du 31 mai 2006] <[http://kn.fcm.ca/ev.php?URL\\_ID=2805&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201&reload=1120472914](http://kn.fcm.ca/ev.php?URL_ID=2805&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1120472914)>.

5 Seulement en Ontario, la pollution de l'air engendre des coûts directs de plus de un milliard de dollars, qui sont notamment liés aux admissions dans les hôpitaux et à l'absentéisme, et des coûts indirects de neuf milliards de dollars, liés par exemple à la mortalité. Pour les taux liés à la mortalité par la pollution de l'air, voir R. Burnett, S. Cakmak et J. R. Brook, « The Effect of the Urban Ambient Air Pollution Mix on Daily Mortality Rates in 11 Canadian Cities », *Revue canadienne de santé publique*, vol. 89 (1998) : 152-156; pour le taux de mortalité attribuable aux accidents de la route, voir *Statistiques sur les collisions de la route au Canada* (Ottawa : Transports Canada, 1001) [citation du 31 mai 2006]. [www.tc.gc.ca/roadsafety/tp/tp3322/2000/pdf/st2000e.pdf](http://www.tc.gc.ca/roadsafety/tp/tp3322/2000/pdf/st2000e.pdf).





forme habituellement sur le Grand lac des Esclaves ne soit pas apparu à temps l'hiver dernier (2005-2006) a coupé la route qui relie Yellowknife au reste du Canada, et les coûts de transport des denrées alimentaires ont bondi.

### 3. Un investissement majeur dans les nouvelles technologies environnementales pourrait stimuler à long terme la prospérité et la compétitivité du Canada



© Jim Moyes (2002)

Canada Atlantique

Les efforts déployés pour que nos collectivités soient véritablement durables offrent une occasion exceptionnelle, que doivent saisir le gouvernement et les entreprises du Canada. Les changements à apporter aux idées, aux politiques et aux comportements que

nous avons décrits dans le présent document exigeront l'acquisition de nouvelles compétences et d'une nouvelle expertise, ainsi que la création d'industries complètement nouvelles. Ces atouts feront l'objet d'une demande forte et croissante non seulement à l'intérieur de nos frontières, mais également partout dans le monde, puisque les autres pays font face aux mêmes problèmes que le Canada.

Le Canada est bien placé pour se tailler une place de chef de file dans ces nouveaux secteurs; plus nous perfectionnerons ces atouts rapidement, plus cette place sera enviable et méritée. Les avantages que le Canada pourrait en tirer comprennent des bénéfices économiques tangibles, étant donné qu'il exportera de nouveaux produits et services écologiques à valeur ajoutée et qu'il exercera

#### Existence viable

Craik, en Saskatchewan, est un excellent exemple d'innovation et de créativité. Aux prises avec les mêmes problèmes que les nombreuses autres petites collectivités fermières – marché déprimé, conditions instables pour le commerce et population en déclin – la ville de Craik, dans le sud de la province, a réagi de façon hautement créative. La population s'est tournée vers la viabilité, pour en faire l'un des secteurs importants de l'économie locale dans le cadre du Craik Sustainable Living Project.

En partenariat avec la municipalité régionale, les gens de Craik ont construit l'Eco-Centre, un bâtiment de 6 000 pieds carrés de bois et de paille illustrant une conception architecturale novatrice, économique et éconergétique. Ce bâtiment multifonction sert aussi de centre d'enseignement et d'action sociale. Les responsables du projet travaillent aussi avec les résidents et les entreprises du coin pour les aider à réduire leur empreinte environnementale. Mais l'objectif le plus ambitieux est celui de créer l'Ecovillage : un village entier construit pour durer. Le projet a attiré l'attention dans le monde entier, et il a fait de Craik un chef de file en matière d'efficacité énergétique et de construction immobilière viable<sup>6</sup>.

un leadership en offrant aux autres pays des exemples de gouvernance novatrice, de mobilisation efficace des citoyens et de mise sur pied de collectivités viables.

#### 4. Les villes et les collectivités sont au cœur tant des problèmes que des solutions en ce qui a trait à la viabilité de l'environnement canadien

Qu'il s'agisse des problèmes immédiats, comme la qualité de l'air et de l'eau, ou des dangers à long terme posés par

6 Craik Sustainable Living Project (Craik, Saskatchewan : ville de Craik [citation du 31 mai 2006]. [www.craikecovillage.ca/ecocentre.html](http://www.craikecovillage.ca/ecocentre.html)).





Photo : Corel Corporation

La « Place Jacques Cartier », Montréal, Québec

les changements climatiques, nos collectivités sont directement touchées et doivent réagir, souvent avec des ressources insuffisantes et des pouvoirs extrêmement limités. Les politiques environnementales doivent essentiellement être conçues et mises en place par le fédéral, puisque les

répercussions environnementales dépassent de plus en plus rapidement le cadre des frontières provinciales, territoriales et internationales. Ce sont les petites collectivités qui doivent composer avec des problèmes liés à la contamination de l'eau potable; ce sont les villes qui ont à traiter les niveaux élevés d'ozone troposphérique; enfin, ce sont les collectivités côtières qui seront touchées par la hausse du niveau de l'océan et de l'érosion causée par les vagues.

Le déplacement efficace et viable des biens et des personnes constitue l'un des grands défis des collectivités canadiennes, et un exemple clé du fait qu'une seule solution ne peut s'appliquer à toutes les collectivités. Dans les villes, il peut être très sensé de prendre les ressources destinées à la construction de routes et de les affecter aux transports en commun, aux pistes cyclables et aux sentiers pédestres, dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, d'accroître la qualité de l'air et de l'eau (en plus d'améliorer la santé) et de favoriser un développement urbain durable. Par ailleurs, l'esthétique urbaine peut réduire les besoins au chapitre du transport,

puisque une plus grande densité urbaine fait en sorte que les gens et les biens sont plus près de leur destination. Le transport en commun et la densité sont encore plus importants au cours de l'hiver, lorsque la marche constitue une épreuve et qu'il est peu pratique de se déplacer à bicyclette. Toutefois, dans certains petits centres urbains et surtout dans le Canada rural, il n'y a souvent pas d'autre choix que la voiture ou le camion. Une circulation plus efficace des marchandises et un meilleur accès au rail – de même que des véhicules plus écologiques – peuvent avoir un effet positif sur la qualité de vie de toutes les collectivités.

Il est par ailleurs évident, à la lumière des récents événements, que les collectivités du Canada ont envie d'innover et de faire preuve de créativité dans l'élaboration des politiques environnementales. Les initiatives de réduction des gaz à effet de serre de la ville de Toronto et le réseau de trains légers éoliens de Calgary ont attiré l'attention du monde entier. Il en est de même de la ville de Bouctouche, au Nouveau-Brunswick, qui a transformé ses dunes de sable en une destination écotouristique primée, attirant 140 000 visiteurs par année. S'il est vrai que nos villes et nos collectivités sont les endroits où les dommages causés à l'environnement sont sentis avec le plus d'acuité, il est aussi vrai que les collectivités sont les lieux où ces dommages peuvent être le mieux corrigés et prévenus.

*S'il est vrai que nos villes et nos collectivités sont les endroits où les dommages causés à l'environnement sont sentis avec le plus d'acuité, il est aussi vrai que les collectivités sont les lieux où ces dommages peuvent être le mieux corrigés et prévenus.*





## 5. L'amélioration de l'habitabilité des lieux sera déterminante pour notre avenir

Il sera essentiel d'innover en matière de politique environnementale et d'adopter de bonnes pratiques à l'échelle locale. Toutefois, il sera tout aussi important d'établir un cadre stratégique cohérent axé sur le changement, qui devra comprendre des mesures coordonnées sur de nombreux fronts.

Bon nombre des problèmes liés à la viabilité de l'environnement auxquels nous faisons face découlent de notre façon de planifier, de construire et d'utiliser nos villes. Il est sans doute possible d'encourager des habitudes de consommation écologiques qui font appel au temps et à la réflexion plutôt qu'au combustible et à l'emballage pour répondre aux besoins des consommateurs et à leur recherche du bonheur.

En 2002, les participants à la Table ronde sur l'environnement et l'économie ont conclu qu'une forme urbaine compacte est davantage viable sur le plan écologique que les modèles de croissance urbaine que l'on trouve souvent en Amérique du Nord, notamment la banlieusardisation ou l'étalement urbain<sup>7</sup>. Le Canada s'étale toujours malgré la revitalisation des noyaux urbains :

- Le foyer moyen se situe plus loin des centres urbains qu'il y a une décennie;
- Sauf dans les grandes villes, la proportion d'habitations basses de faible densité ne cesse de croître et représente souvent plus d'une construction sur trois;
- Au moment où la taille des maisons augmentait, la taille des ménages diminuait, et l'espace et l'énergie utilisés par résidant augmentaient de façon notable;



Photo : Corel Corporation

Parc, Vancouver, Colombie-Britannique

- Les temps de déplacement ont augmenté et les coûts de la congestion seraient de 2,3 à 3,7 milliards de dollars par année, sous forme d'entrave au commerce et à la productivité<sup>8</sup>;
- L'étalement urbain augmente les coûts des services et de l'infrastructure, réduit l'efficacité du service de transport en commun, déplace de nombreux habitats et détruit de très bonnes terres agricoles, en plus de compromettre la qualité de l'eau.

Les décisions relatives à l'utilisation des terres prises à l'heure actuelle dans des milliers de collectivités transformeront grandement la façon dont nous vivons dans quelques décennies, de même que les effets de nos activités sur l'environnement. Les politiciens et les planificateurs provinciaux, territoriaux et municipaux qui ont élaboré les systèmes urbains à l'origine des problèmes d'aujourd'hui ne peuvent se soustraire à cette responsabilité en blâmant le marché. L'élaboration de lieux doit tenir compte de la viabilité et équilibrer, d'une part, les intérêts économiques des parties immédiates aux transactions relatives aux terres et aux espaces et, d'autre

<sup>7</sup> *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes : Le rôle du gouvernement fédéral. L'État du Débat sur l'environnement et l'économie.* (Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2003), p. 11-14.

<sup>8</sup> *The Cost of Urban Congestion in Canada* (Ottawa : Transports Canada, 2006), p. 13-14.



part, les effets sociaux et environnementaux que de tels échanges créent inmanquablement. De façon générale, les marchés fonctionnent bien à l'intérieur des cadres d'action que les politiciens et les sociétés ont établis pour les régir.

Ces types de peuplement correspondent peut-être aux forces du marché, mais ne tiennent pas compte des importants coûts extérieurs imposés aux autres, sous la forme d'une moins bonne santé, d'une plus grande congestion, etc. Ils peuvent également avoir des effets sur d'autres marchés. Le fait que certains ménages abandonnent le transport en commun pour utiliser leur voiture a des répercussions sur le service offert aux personnes qui continuent d'utiliser le transport en commun, de telle sorte qu'une série de petites décisions peuvent avoir un effet négatif majeur sur les villes et les régions.

Toutefois, ces résultats dénotent bien plus que des lacunes du marché et des effets indirects dont on n'a pas établi les coûts. Les membres de la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie ont reconnu qu'un ensemble complexe de subventions directes et indirectes, provenant de chaque ordre de gouvernement, et de coûts acquittés par d'autres favorisent cette forme de développement. Encore une fois, nous sommes d'accord avec cette analyse. Nous croyons également que, même si la politique en matière d'infrastructure s'est quelque peu améliorée depuis 2003, le gouvernement fédéral n'a pas mis au point les outils financiers et réglementaires proposés par les membres de la Table ronde nationale dans le but de régler la question de l'étalement et de réduire la consommation d'énergie, par exemple grâce aux mesures incitatives au réaménagement des friches industrielles et à l'efficacité énergétique résidentielle<sup>9</sup>.

Nous aimerions réitérer leurs recommandations d'évaluer les incitatifs fiscaux et les flux qui favorisent l'étalement et, dans la mesure du possible, de les éliminer ou de les inverser<sup>10</sup>.

Nous croyons aussi qu'il faut faire davantage. Pour passer de l'étalement urbain à des aménagements plus denses, il sera également impérieux de persuader les planificateurs et les promoteurs qu'une forte densité n'est pas nécessairement synonyme d'immeubles à appartements en hauteur et de quartiers pauvres. Beaucoup d'innovations sont entrées dans la création de lotissements à forte densité attrayants, écologiques, sûrs, bien aménagés et à valeur élevée en Europe, en Australie et aux États-Unis. Les villes canadiennes prospères ont besoin de croître de façon intelligente.

Tout au long du présent rapport, nous avons rappelé l'importance d'une approche créatrice des lieux. Nous réitérons nos observations concernant la planification et l'économie urbaine. Il faut une nouvelle voix créative pour la planification et la conception des villes et des collectivités au Canada. Nous ne demandons pas au gouvernement fédéral d'intervenir de quelque manière dans les décisions locales concernant l'utilisation du territoire, mais nous estimons nécessaire que les gouvernements réexaminent et repensent leurs règles et techniques d'aménagement des lieux de façon à combiner des recherches de qualité supérieure avec des idées de conception des lieux, qui s'articulent autour de nos quatre dimensions : économie, environnement, société et culture.

Les moteurs de changement qui influent sur les demandes relatives à l'utilisation des terres diffèrent d'un endroit à l'autre. Par exemple, dans les grands centres urbains, le facteur clé pourrait être la demande de logement; dans

<sup>9</sup> *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes*, p. 21-26.

<sup>10</sup> *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes*, p. 47-50.





les collectivités rurales, c'est souvent l'exploitation des ressources qui constitue la principale préoccupation. Aussi, la prise de décision dans un contexte à long terme comprend la planification des espaces verts, la protection des terres agricoles contre la prolifération urbaine et la séquestration des terres contenant du carbone. Le fait de ramener une terre marginale (endommagée par l'activité industrielle, l'agriculture intensive ou une forte activité liée aux ressources) à son état naturel non seulement crée de nouveaux puits de carbone, mais aide également à reconstituer la couche aquifère et à arrêter l'érosion. De plus, l'adoption de pratiques durables sur nos terres agricoles et dans nos forêts peut assurer des emplois à long terme, tout en donnant au Canada un avantage concurrentiel majeur sur les marchés d'exportation.

Des décisions prises loin d'une collectivité peuvent tout de même avoir des répercussions de taille sur l'utilisation des terres. Par exemple, si on décide de mettre en œuvre des stratégies de recyclage efficaces et exhaustives dans les grandes villes, on peut diminuer les pressions exercées sur les municipalités environnantes pour qu'elles agrandissent leurs lieux d'enfouissement et être moins tentées d'exporter les déchets vers des collectivités éloignées.

Toutefois, le principal problème lié à l'utilisation des terres tient, à l'heure actuelle et dans un proche avenir, à la réduction de l'étalement urbain dans les lieux en croissance.

**Recommandation 3b :**

**Le Comité recommande donc à tous les gouvernements, au secteur privé et à la société civile de mettre en place les mesures suivantes afin d'améliorer à long terme l'habitabilité de nos villes et de nos collectivités :**

- **accroître le financement des activités de mise au point de technologies environnementales innovatrices qui profiteront aux collectivités, ce qui augmentera l'expertise canadienne et la commercialisation du savoir canadien;**
- **élaborer une stratégie nationale intégrée concernant l'énergie renouvelable afin de : réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et d'autres ressources non renouvelables, diminuer la pollution atmosphérique locale ainsi que les émissions de gaz à effet de serre, amoindrir la dépendance à l'endroit des grandes installations de production d'énergie et accroître l'utilisation de l'énergie renouvelable;**
- **élaborer une stratégie nationale plus écologique pour le transport des marchandises, y compris par voie ferroviaire, afin de favoriser des connexions plus rapides et moins coûteuses vers les marchés du Canada;**
- **coordonner, à l'échelon local, les décisions prises par les gouvernements afin de : améliorer le transport en commun, gérer l'étalement urbain, réduire les déchets et rehausser la qualité de l'air et de l'eau ainsi que l'approvisionnement en eau;**
- **revitaliser les centres urbains du Canada en optant pour une infrastructure respectueuse de l'environnement, en réaménageant les friches industrielles contaminées et en érigeant des villes plus compactes.**





# Chapitre 7

Création de stratégies viables :  
la dimension sociale



## Chapitre 7

# Création de stratégies viables : la dimension sociale

L'examen qu'a fait le Comité des aspects sociaux inhérents à la création de stratégies viables, la troisième dimension, nous a amenés aux constatations suivantes :

- Des lieux prospères et dynamiques favorisent la cohésion communautaire et renforcent la compétitivité;
- La qualité de vie dans les villes est essentielle au soutien de la prospérité économique, car des villes attrayantes attirent les investissements, la technologie et une main-d'œuvre hautement qualifiée;
- L'inverse est également vrai : des concentrations de désavantages sociaux peuvent avoir, sur les quartiers, des effets négatifs qui minent les capacités individuelles, accentuent la faible productivité et les bas revenus, favorisent l'aliénation et conduisent à d'autres échecs;
- Les modèles de programmes ralentissent le progrès et les choix en matière de planification et exacerbent ce problème au lieu de l'atténuer;
- Des personnes et des organisations du milieu doivent orienter le changement et tous les partenaires doivent être prêts à intégrer les services et les investissements;
- Le gouvernement doit modifier son mode de fonctionnement afin d'offrir de meilleurs services et d'obtenir de meilleurs résultats.

Il est clair que des lieux créatifs, prospères et dynamiques sous-tendent les débouchés, les services et la cohésion communautaire qui, à leur tour, contribuent au progrès de la ville. Le contraire est également vrai : des concentrations de désavantages sociaux peuvent avoir, sur les quartiers,

des effets négatifs « qui ne contribuent pas à répandre de nouvelles idées ou connexions, mais multiplient les obstacles au progrès, car les barrières dans un aspect de la vie se lient aux autres barrières dans une infrastructure en voie de dégradation' ».

Nous avons déjà mis en lumière la façon dont certaines répercussions sociales des progrès et des politiques des 10 dernières années ont engendré des inquiétudes – en particulier, la formation récente de poches de pauvreté au sein desquelles s'est greffée une dynamique qui serait négative pour la sécurité, la société et l'économie. On attend le changement avec impatience dans ces collectivités, comme dans les lieux qui les entourent et chez les législateurs et les fonctionnaires qui sont à leur service.

Certaines collectivités exclues possèdent parfois une cohésion interne, en ce sens qu'elles reconnaissent et tolèrent leurs interconnexions et dépendances mutuelles, mais ce n'est pas le cas pour nombre d'entre elles. Un capital social fort sous-tend en général la capacité des collectivités de s'adapter de façon enrichissante aux circonstances nouvelles<sup>2</sup>. La diversité et la mobilité sont des facteurs essentiels à un avenir économique concurrentiel. Cependant, comme les familles et les personnes seules déménagent plus souvent, elles doivent pouvoir s'enraciner dans de nouveaux quartiers. Rien n'indique que les ménages canadiens valorisent le lieu moins qu'auparavant. Le lieu et les voisins sont à la base des liens sociaux, du soutien réciproque et des

<sup>1</sup> Neil Bradford, « Place Matters and Multi-level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Policy Options*, XXV.2 (février 2004), p. 40.

<sup>2</sup> Francis Fukuyama, « Social Capital and Civil Society », document devant être présenté à la conférence du Fonds monétaire international sur les réformes de seconde génération [citation du 31 mai 2006] (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm>).





*Le Canada pourra plus aisément et plus rapidement s'assurer un avenir durable si le progrès est universel plutôt que réservé à quelques-uns.*

interactions humaines qui font de notre pays une société plutôt qu'un ensemble de cellules familiales. Les familles sont

très importantes pour le bien-être social du Canada, mais à mesure que la famille nucléaire devient un mode de vie de moins en moins populaire, les réseaux d'amis et les liens ténus avec les voisins deviennent primordiaux pour les gens. Le Canada pourra plus aisément et plus rapidement s'assurer un avenir durable si le progrès est universel plutôt que réservé à quelques-uns.

### Diversité et immigration

La diversité et l'immigration sont des défis que le Canada a réussi à relever dans le passé, malgré le fait qu'il a éprouvé plus de difficulté à obtenir des résultats positifs au cours de la dernière décennie – concernant les récents taux d'emploi des immigrants et les coûts de logement, entre autres<sup>3</sup>. Il suffirait de quelques personnes opposées à la diversité pour gâcher l'atmosphère dans les rues et les quartiers du Canada. Il ne serait pas sage que le gouvernement fasse fi des conséquences que les situations désavantageuses et aliénantes à long terme engendrent pour les minorités, lesquelles se sont manifestées de différentes manières en 2005 dans le métro de Londres, dans les rues de Paris et sur les plages de Sydney. Le Canada se présente comme un pays d'inclusion. Nous croyons que nos réalisations en matière d'immigration, tout comme celles en matière d'intégration et de croissance du revenu des immigrants, ne sont plus aussi reluisantes, surtout à la périphérie de nos grandes villes, et que cela doit changer.

### Le sous-emploi des immigrants qualifiés

En 2003, un groupe de citoyens de Toronto a compris que le sous-emploi des immigrants qualifiés était un problème crucial qui avait une incidence sur la prospérité et la compétitivité futures de la ville et des régions environnantes.

Le leadership communautaire et la collaboration entre de nombreuses personnes et institutions d'horizons différents ont conduit à la création du Toronto Region Immigrant Employment Council, une initiative qui permet de trouver et de mettre en œuvre des solutions locales aux problèmes. Le conseil s'est fixé trois objectifs principaux : accroître l'accès des immigrants aux services à valeur ajoutée, renforcer la capacité des employeurs et des institutions de travailler plus efficacement avec les immigrants et collaborer avec tous les ordres de gouvernement afin de créer une approche locale mieux coordonnée à l'égard d'une politique générale sur le problème du sous-emploi.

Le réseau de citoyens et d'organisations mis en place grâce au conseil a créé une force d'impulsion et une capacité nouvelle de trouver des solutions ancrées dans les besoins et les réalités du milieu. À ce jour, plus de 1 000 immigrants ont participé aux programmes du conseil, et plus de 150 organisations du secteur public, privé et bénévole sont devenues partenaires dans la réalisation de ses projets.

Le Comité s'est fait dire que l'immigration est l'un des problèmes les plus importants auxquels sont actuellement confrontées nos villes et nos collectivités. Bien qu'ils soient habituellement alignés de très près sur la politique sociale, le nombre d'immigrants, les lieux où ils se regroupent, la réceptivité de la collectivité et l'intégration au marché du travail sont également liés au bien-être économique, social et culturel de nos villes et de nos collectivités.

<sup>3</sup> Voir les données statistiques au chapitre 1 et Statistique Canada, *La santé des Canadiens vivant dans les régions métropolitaines de recensement* (Ottawa, Statistique Canada, 2004); Statistique Canada, *Evolving Housing Conditions in Canada's Census Metropolitan Areas, 1991-2001* (Ottawa : Statistique Canada, 2004).



Le Canada étant un pays de destination pour les immigrants, son avenir et la force de son économie reposent sur la diversité de sa population. Le défi que nous devons maintenant relever est de réussir l'intégration de sa population diversifiée en favorisant l'émergence d'un sentiment de citoyenneté collective, enraciné dans cette diversité. Le meilleur indicateur de réussite de l'intégration des immigrants est la capacité des nouveaux arrivants de se tailler une place sur le marché du travail. C'est également un important indicateur de la vitalité des collectivités. Mais en raison du chevauchement des pouvoirs, il est difficile de réduire les obstacles, notamment celui de la reconnaissance des titres de compétences des immigrants. La collaboration entre les gouvernements et la participation active des employeurs, des citoyens et des organisations locales d'aide aux immigrants feront une différence considérable.

Les collectivités de différentes tailles ont à faire face à des défis très divers en matière d'immigration et elles ont besoin de solutions très différentes. Dans les grandes villes, les problèmes tiennent souvent au nombre

*La ville de Saint-Léonard, au Nouveau-Brunswick, s'efforce d'attirer de nouveaux arrivants grâce à une initiative qui engage la collectivité dans l'accueil des immigrants et leur accompagnement tout au long du processus d'intégration.*

important de nouveaux arrivants. Dans les villes de taille moyenne, le problème principal est d'attirer et de retenir les immigrants, ce qui exige une participation élargie pour permettre la création d'une

collectivité accueillante. Les petites villes et collectivités doivent faire face au défi opposé : trop peu d'immigrants s'y établissent pour que les compétences, l'énergie et les nouveaux points de vue qu'ils apportent permettent de préserver la vitalité et le dynamisme de la collectivité. La ville de Saint-Léonard, au Nouveau-Brunswick, s'efforce d'attirer de nouveaux arrivants grâce à une initiative qui engage la collectivité dans l'accueil des immigrants et leur accompagnement tout au long du processus d'intégration.

### Secteur bénévole

Dans le cadre d'une économie où les déplacements sont fréquents, la capacité de tisser des liens dans le quartier et dans la collectivité ainsi que de créer un attachement utile au lieu devient rapidement plus, et pas moins, importante. Les gouvernements devraient reconnaître cette importance et réagir en adoptant une approche stratégique locale. La participation des gens du quartier et de la collectivité constitue souvent la meilleure façon d'utiliser les liens forts et les points de vue éclairés qui sont en présence dans un lieu pour arriver à une intervention. Nous croyons que la participation de la collectivité est souvent un après-coup pour les gouvernements au Canada.

Ces nouveaux défis comportent un certain nombre de difficultés pour les gouvernements et les collectivités, et elles n'ont pas toutes trait à la recherche de nouvelles ressources pour atteindre des objectifs sociaux. Si la société a besoin que nous nous occupions mieux les uns des autres, et que nous sommes susceptibles d'avoir de plus en plus de temps de loisirs, alors il faudra peut-être trouver de nouvelles façons d'inciter les bénévoles à faire des gestes de véritable civisme et de bon voisinage.





Le secteur bénévole joue un rôle crucial dans nos collectivités<sup>4</sup>. Nous connaissons tous des organismes sans but lucratif et des organismes caritatifs qui travaillent dans les collectivités – ils fournissent des services sociaux et de santé spécialisés aux citoyens de tous les âges et de toutes les ethnies, enrichissent notre vie culturelle et artistique, nous mettent au défi de protéger l’environnement et, finalement, contribuent à la santé économique des villes où nous vivons.

Les organisations bénévoles facilitent les initiatives intersectorielles multipartites – qu’elles soient destinées à enrayer le problème de l’itinérance et de la violence familiale, qu’elles visent à accueillir les nouveaux immigrants et à les aider à s’établir au pays, qu’elles répondent aux besoins de groupes précis au sein de la population comme les personnes âgées ou les jeunes Autochtones, ou qu’elles travaillent avec les organismes d’exécution de la loi dans le cadre des services de police communautaire. Le secteur bénévole aide à combler les vides entre les programmes gouvernementaux et agit souvent comme porte-parole ou comme défenseur des collectivités. Pour être efficace, tout plan de viabilité sociale doit tenir compte de ces rôles dans sa stratégie et faire une place à la participation des générations plus jeunes, en trouvant de nouvelles façons d’exploiter leur énergie et leur désir de faire une contribution significative à la société. Comme les Canadiens se méfient de plus en plus du gouvernement, ils en sont venus à appuyer davantage les organismes sans but lucratif qui écoutent, apprennent et travaillent au niveau local, appui qui prend la forme de dons en temps et en espèces<sup>5</sup>.

### Les difficultés éprouvées par les Canadiens les plus pauvres

Le sentiment d’appartenance à un lieu a pratiquement disparu des politiques sociales au Canada. Et plusieurs programmes de base visant à résoudre les difficultés des plus pauvres ont été supprimés, par exemple la disponibilité de logements en location pour les personnes à faible revenu. Les orientations actuelles des politiques de logement semblent indiquer que l’itinérance



Ottawa, Ontario

Photo : photolux

(l’ultime exclusion) et les pénuries de logements abordables vont s’accroître si on ne modifie pas les politiques. Pour contrer ce phénomène, il faudra probablement offrir davantage d’habitations sans but lucratif adéquates et mettre l’accent sur les résultats au sein des communautés multiethniques, la gestion des quartiers et la propriété des biens, tant pour les collectivités que pour les ménages à faible revenu.

La concentration des ménages à faible revenu est une réalité et certains contextes communautaires ont

4 Le secteur bénévole compte 161 000 organisations sans but lucratif enregistrées et bénéficie de deux milliards d’heures de temps données par les Canadiens, et les deux tiers de ces groupes travaillent dans leurs collectivités. Ce secteur représente 8,6 p. 100 du PIB du Canada, en incluant les contributions sous forme de travail bénévole, et 6,9 p. 100 du PIB national si on exclut le travail bénévole (toutes les statistiques sont tirées du document de Statistique Canada, *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l’Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles* (Ottawa : Statistique Canada, 2004).

5 Forum économique mondial, *Trust in Governments, Corporations and Global Institutions Continues to Decline*, Genève, Suisse, 15 décembre 2005 [citation du 31 mai 2006]. (<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Full+Survey%3A+Trust+in+Governments%2C+Corporations+and+Global+Institutions+Continues+to+Decline>).



## Les collectivités autochtones aux prises avec des défis

S'agissant de la prestation de services publics, la population autochtone vivant dans les réserves souffre de l'effet de l'« impasse » relativement à la prestation des services publics. En termes clairs, il y a pénurie de 30 000 logements abordables dans les réserves, et les programmes et les résultats en matière d'éducation sont souvent à peine en deçà des niveaux affichés dans les pays en voie de développement.

Dans nos villes, la croissance de plus en plus rapide de la population autochtone vivant en milieu urbain est surtout regroupée dans des quartiers bien définis, d'où les problèmes de criminalité, de santé et d'éducation. Les jeunes Autochtones forment un noyau de plus en plus important de main-d'œuvre nouvelle. Le Comité a reconnu que, surtout dans l'Ouest du Canada, un pourcentage de plus en plus grand de la population active née au Canada provient maintenant d'endroits pauvres et qui se détériorent, particulièrement dans l'Ouest canadien. De même, on perçoit déjà des signes que les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain sont insatisfaits des choix économiques, environnementaux, sociaux et culturels que leur a laissés le pays.

maintenant des effets corrosifs sur les capacités des individus et des collectivités. Les filets de sécurité et les services de base adéquats ne parviennent pas toujours à modifier ces contextes. Même si de bons services de base doivent être offerts de façon efficace à tous les Canadiens qui en ont besoin, nous croyons qu'il faut aussi des mesures plus larges pour créer les capacités et les organisations non gouvernementales qui permettront de

faire bénéficier les régions les plus défavorisées des effets produits par les programmes offerts à la population en général, comme la sécurité du revenu et l'assurance emploi. La prestation de services dans les endroits pauvres est un secteur d'activités qui doit être grandement restructuré.

Le Canada est de plus en plus polarisé entre ceux qui profitent des avantages de la prospérité et de la qualité de vie du Canada et ceux qui n'en profitent pas<sup>6</sup>. Pour renverser cette tendance, il faudra coordonner les ressources et les initiatives nationales, à la fois à l'interne au sein des gouvernements et avec les compétences locales, de façon énergique et en comprenant les défis régionaux particuliers. Ainsi, en ce qui a trait à l'intégration des politiques au niveau local ou du renouvellement des quartiers, une telle stratégie combinera la capacité d'intervention du gouvernement fédéral à l'échelon macro-économique avec la flexibilité, l'innovation et la participation communautaire des organismes et des gouvernements locaux, ce qui permettra la réalisation de progrès dans des domaines allant du logement abordable à l'amélioration des possibilités offertes aux Autochtones.

Le Comité estime que les efforts internationaux de revitalisation des quartiers ont pris beaucoup d'ampleur au cours des 10 dernières années, étant donné que les pays et les villes tentent d'enrayer les inégalités liées à la croissance. Ces efforts sont porteurs de messages importants pour le Canada<sup>7</sup>. Ces leçons comprennent la nécessité pour les partenaires de créer des structures et des mécanismes locaux de gouvernance, de développer la capacité locale et de fixer des objectifs clairs pour les résultats escomptés. Nous croyons également que, pour être viables, les efforts de revitalisation des collectivités et des quartiers, centrés

6 Neil Bradford, « Place Matters and Multi-level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm », *Policy Options*, XXV.2 (février 2004), p. 40.

7 Des efforts sont actuellement déployés dans divers pays de l'OCDE, y compris les ententes sur le développement local de la Suède (<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2188/a/15847>), la politique sur les grandes villes des Pays-Bas ([www.urbanregeneration.nl](http://www.urbanregeneration.nl)) et le New Deal for Communities, les Local Strategic Partnerships, le Neighbourhood Renewal Fund et le Safer and Stronger Communities Fund du Royaume-Uni (<http://www.neighbourhood.gov.uk>).





*Certaines mesures d'économie sociale visent à combler l'écart entre les gens marginalisés et le marché principal grâce, notamment, aux mesures suivantes : fournir des compétences professionnelles utilisables sur le marché du travail, encourager des quartiers plus verts et reconnaître les valeurs de l'innovation sociale et de la diversité culturelle.*

principal grâce, notamment, aux mesures suivantes : fournir des compétences professionnelles utilisables sur le marché du travail, encourager des quartiers plus verts et reconnaître les valeurs de l'innovation sociale et de la diversité culturelle. En outre, certaines entreprises ont réussi à établir des liens entre les populations exclues et les marchés plus vastes avec le temps, améliorant ainsi la compétitivité globale du Canada<sup>8</sup>.

Des efforts pour bâtir des actifs doivent être déployés dans l'ensemble de la société pour harmoniser l'inclusion et la création de richesse, par exemple : des mesures d'accès à la propriété pour les ménages à revenu moyen et faible, des entreprises appartenant aux travailleurs et l'actionnariat. Ces efforts doivent être encouragés. Dans les régions

sur le logement et les services ainsi que sur la constitution d'un capital social, doivent s'inscrire dans le contexte de plus ambitieuses stratégies économiques pour les villes-régions et les régions. Certaines mesures d'économie sociale visent à combler l'écart entre les gens marginalisés et le marché

plus pauvres, il est possible d'élargir les initiatives d'économie sociale telles que les coopératives d'épargne et de crédit, les actifs d'intérêt commun pour le travail (comme les instruments aratoires et de jardinage) et il faudrait évaluer, en fonction des besoins du Canada, les différentes mesures favorisées par la *Community Reinvestment Act*, aux États-Unis, et soutenues par les grandes institutions financières.



Québec, Québec

Photo : Ville de Québec

<sup>8</sup> Nancy Neamtam, « The Social Economy: Finding a way between the Market and the State », *Policy Options*, 26/6 (2005), p. 71-76.



### **Initiative de revitalisation des quartiers**

L'Initiative de revitalisation des quartiers, un projet pilote de recherche sur les politiques lancé au début de 2005, se voulait une approche intégrée visant à améliorer la qualité de vie et à renforcer le sentiment d'appartenance dans certains quartiers en difficulté.

L'Initiative fait participer les résidents à un processus communautaire de revitalisation, en développant la capacité des personnes, des familles et des quartiers de travailler ensemble. À partir de l'expérience première menée à Surrey, Regina, Thunder Bay, Toronto et Halifax, les participants au projet pilote espèrent découvrir comment les gouvernements, les organismes de services et les entreprises peuvent mieux travailler ensemble pour offrir un système plus solide et plus stable de soutien communautaire. L'Initiative de revitalisation des quartiers reconnaît que les lieux de pauvreté sont aux prises avec des difficultés étroitement liées et que les contextes locaux déterminent les possibilités qui s'offrent aux personnes et la solidité des réseaux de soutien.

D'autres programmes et politiques du gouvernement fédéral, partageant tous un point de vue commun, à savoir que les collectivités sont riches en compétences, en énergie et en capacité d'innovation locale, ont reconnu que les collectivités savaient fort bien de quoi elles avaient besoin pour améliorer les choses. En rationalisant le soutien au financement afin d'optimiser l'efficacité et en invitant les provinces, les territoires et les municipalités à faire route ensemble, certains ministères fédéraux ont cherché à s'assurer que les quartiers possédaient la souplesse et l'appui nécessaires pour s'engager sur la voie de la santé, de la sécurité et du bien-être.

Le gouvernement fédéral doit maintenant élaborer un programme moderne destiné à revigorer les collectivités canadiennes les moins bien nanties et à transformer leur incertitude croissante en une nouvelle résilience. Cette démarche cohérente permettrait de régler une foule de problèmes majeurs au Canada, depuis les taux élevés de crimes violents à Toronto jusqu'aux difficultés auxquelles font face les Autochtones de la plupart des grandes villes canadiennes.

Le leadership et les ressources au niveau national demeurent deux éléments essentiels à la viabilité sociale des collectivités canadiennes. Le gouvernement fédéral demeure le palier de gouvernement le plus en mesure de protéger les vulnérables et les marginalisés et d'assurer le suivi des pratiques exemplaires. Les administrations locales sont celles qui ont le plus à gagner et qui sont davantage en mesure de comprendre les circonstances particulières qui donnent lieu à l'exclusion et aux initiatives qui peuvent s'avérer des solutions.

### **Recommandation 3c :**

**Le Comité recommande donc à tous les gouvernements de collaborer avec la société civile au repérage et au classement, par ordre de priorité, des collectivités et des quartiers jugés à risque ou considérés comme ayant un potentiel de changement. Les solutions varieront et, dans certains cas, il y aurait avantage à passer par des ententes tripartites. Les concepteurs d'approches nouvelles pourraient profiter des acquis du projet pilote *Initiative de revitalisation des quartiers*, financé par le fédéral et axé sur le développement communautaire. Les nouvelles approches devraient donc prévoir la création des capacités communautaires, l'intégration et la rationalisation des services et, dans certains cas, un appui soutenu aux programmes.**



# Chapitre 8

Création de stratégies viables :  
la dimension culturelle



## Chapitre 8

# Création de stratégies viables : la dimension culturelle

La grande fierté que les Canadiens éprouvent dans leurs collectivités dépasse les réalisations économiques, l'équité sociale et les richesses naturelles. Les villes et les collectivités du Canada ont besoin d'emplois, de réseaux routiers, de logements et d'écoles, mais leurs citoyens doivent aussi se sentir reliés les uns aux autres et partager un sentiment d'identité. Cette identité communautaire est à la base de ce qu'on entend par culture, et le sentiment d'être ce que nous sommes dans nos collectivités est notre identité culturelle<sup>1</sup>.

Dans la Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle (2001), la culture est définie comme étant « l'ensemble des traits distinctifs spirituels et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social et qu'elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les façons de vivre ensemble, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances ». C'est donc la culture qui nous définit.

*La culture influence et touche, plutôt que par la façon dont elle dicte et force l'évolution des collectivités. La viabilité culturelle relie les trois autres dimensions et est essentielle au succès des collectivités.*

La culture est à la fois un ensemble d'objets (arts, musique, théâtre, bâtiments, etc.) et un ensemble de processus. La culture ne se résume pas aux tableaux et aux livres que produit

une région, une collectivité ou un pays; elle englobe aussi les croyances, les comportements et la manière dont les gens les développent et les expriment. C'est cette dernière conception de la culture qui importe le plus du point de vue de la créativité et de la viabilité à long terme.

En tant que Comité, nous avons vite compris l'importance de la viabilité économique, sociale et environnementale pour le bien-être et l'avenir de nos villes et de nos collectivités. Ces trois dimensions font de plus en plus partie du concept de viabilité. Malgré leur importance, elles n'abordent pas certaines questions fondamentales : Qui sommes-nous? Quelles sont nos identités qui parfois s'affrontent et comment les concilier? Qu'est-ce qui nous rend différents des autres? Qu'est-ce qui diffère d'une collectivité à l'autre et qu'est-ce qui rend nos collectivités différentes du reste du monde? Nous avons tôt fait de trouver la réponse à ces questions dans une quatrième dimension de la viabilité : la culture.



Photo : Corel Corporation

Rue principale en hiver, Pangnirtung, Territoires du Nord-Ouest, Canada

<sup>1</sup> Jon Hawkes, *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning* (Melbourne : Common Ground and the Cultural Development Network, 2001), p. 1.





*Le Comité a compris que les villes et les collectivités canadiennes doivent pouvoir préserver leur culture afin de maintenir leur dynamisme, leur sécurité et leur viabilité.*

Ce concept de viabilité culturelle est pris en compte dans bon nombre de pays, plus particulièrement en Australie<sup>2</sup>. John Hawkes ne voit pas simplement la culture

comme une dimension de la viabilité, mais comme un pilier de tout le reste<sup>3</sup>. Toutefois, plus de travail reste à accomplir sur le lien entre la culture et le lieu.

La viabilité culturelle n'a pas la même résonance que les autres dimensions dans les gouvernements. Cela peut s'expliquer par la façon dont la culture influence et touche, plutôt que par la façon dont elle dicte et force l'évolution des collectivités. La viabilité culturelle relie les trois autres dimensions et est essentielle au succès des collectivités.

Dans cette optique, nous croyons que :

- les villes et les collectivités canadiennes qui ont reconnu l'importance de la culture sont mieux placées pour faire face aux défis et aux possibilités de l'avenir;
- la culture future au Canada sera façonnée par notre manière d'apprendre, de travailler et de vivre, et réciproquement;
- un solide engagement en matière culturelle peut améliorer sensiblement le degré de cohésion, la confiance ainsi que l'image et le degré d'attraction internationale des lieux, ce qui comporte des retombées économiques, environnementales et sociales.

### Viabilité culturelle

Le plus haut niveau possible d'expression créative et de participation à la vie culturelle, mesuré au regard des plus grands avantages et des plus faibles répercussions ou perturbations pour l'environnement, les aspects sociaux de la société et l'économie.

### 1. Les villes et les collectivités canadiennes qui ont reconnu l'importance de la culture sont mieux placées pour faire face aux défis et aux possibilités de l'avenir

Dans la réalité planétaire d'aujourd'hui, l'identité et le sentiment d'appartenance sont importants. Les lieux qui se distinguent attirent et gardent les éléments talentueux, favorisent le développement et la croissance et alimentent le tourisme et la migration. La culture empreint les lieux de vitalité et de résilience, et elle est la clé de la transformation d'un lieu en une collectivité. Que ce soit en se joignant aux voisins pour célébrer la fête du Canada dans le quartier, en participant à des activités théâtrales ou à des festivals locaux, en faisant partie d'un club de livres dans le quartier, en applaudissant l'équipe de hockey locale qui remporte une victoire ou en accueillant des athlètes olympiques qui rentrent au bercail, la participation aux entreprises culturelles fait de chacun de nous un membre de la collectivité. Bref, la culture est importante. Le Comité a compris que les villes et les collectivités canadiennes doivent pouvoir préserver leur culture afin de maintenir leur dynamisme, leur sécurité et leur viabilité.

<sup>2</sup> D. Yencken et D. Wilkinson, *Resetting the Compass: Australia's Journey Towards Sustainability* (Collingwood, Victoria : Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation Publishing, 2000).

<sup>3</sup> Dans son résumé, Hawkes a écrit : « Les valeurs d'une société sont les pierres sur lesquelles repose tout le reste. Ces valeurs et les façons dont elles s'expriment constituent la culture d'une société. Le mode de gouvernement d'une société ne peut pas être pleinement démocratique s'il n'existe pas des moyens clairs d'exprimer les valeurs communautaires et si ces expressions n'influent pas directement sur les orientations prises par la société. Ces processus sont la culture à l'œuvre. » [traduction] (Hawkes, *Fourth Pillar*, p. i).



### **Le Festival de Stratford : les effets d'entraînement économique des arts**

Alors qu'il n'était au départ, dans les années 1950, qu'une idée de Tom Patterson pour compenser l'effondrement de l'industrie ferroviaire locale, le Festival de Stratford a fait de cette ville un synonyme de théâtre de qualité supérieure. Le petit festival de théâtre né en 1953 est maintenant responsable d'un bon 12 p. 100 du tourisme dans le Sud-ouest de l'Ontario, attirant en 2005 seulement plus de 590 000 visiteurs.

Selon les statistiques du gouvernement de l'Ontario, le Festival de Stratford génère plus de 340 millions de dollars en activité économique et soutient plus de 6 000 emplois locaux. Il fait chaque année une contribution de 179 millions de dollars en bénéfices économiques à la province. Plutôt impressionnant pour une ville de 30 000 habitants!

## **2. La culture future au Canada sera façonnée par notre manière d'apprendre, de travailler et de vivre**

En un sens, la forte identité culturelle du Canada est un paradoxe. Nous avons une identité solide et dynamique, mais cette identité est fondée sur la tolérance, l'ouverture et le respect de la diversité. Nous sommes fiers de notre ouverture d'esprit. Comme le Canada compte de plus en plus sur l'immigration pour son rendement économique, les villes et les collectivités sont aux prises avec la façon de faire bon accueil aux nouveaux arrivants tout en conservant un sentiment d'identité communautaire.

Au fur et à mesure que les villes et les collectivités canadiennes se transformeront au cours des 30 prochaines années, nous devons souligner l'importance de l'inclusion. Durant la guerre de Bosnie-Herzégovine, le monde a regardé avec horreur des gens dont les familles étaient voisines

depuis des siècles se livrer à des excès de nationalisme culturel. Malheureusement, les luttes du postcolonialisme en Afrique ont conduit au génocide et au nettoyage ethnique sur l'ensemble du continent. Plus près de nous, les collectivités autochtones du Canada ressentent profondément les cicatrices que la destruction de leur culture dans les écoles résidentielles a laissées. La taxe d'entrée à caractère raciste qui a été imposée aux familles des Canadiens d'origine chinoise (1885-1923) les a fait se sentir comme des citoyens de seconde classe auxquels l'identité canadienne n'était pas accessible.

## **3. Un solide engagement en matière culturelle peut améliorer sensiblement le degré de cohésion, la confiance ainsi que l'image et le degré d'attraction international des lieux**

Un sens prononcé de l'histoire peut permettre à une collectivité de s'enraciner et d'apporter une contribution immense à sa propre identité. Le fait d'accorder de

### ***Les Arts et la Ville***

*Les Arts et la Ville*, fondé en 1987, est un colloque de fonctionnaires municipaux, d'artistes et de partenaires culturels qui a pour mandat de promouvoir et de protéger la vitalité artistique et culturelle au niveau local. Le colloque vise à encourager la démocratie culturelle dans les villes et les municipalités, à élaborer, à adopter et à faire connaître les politiques culturelles, à favoriser la création et la diffusion de l'art et de la culture à l'échelon local, ainsi qu'à échanger des connaissances, des renseignements et des expériences avec d'autres membres du colloque. Le colloque sert d'intermédiaire entre les municipalités et les gouvernements provincial et fédéral en ce qui touche la culture et les arts. Même si le colloque a commencé en tant qu'organisation nationale, il est maintenant actif seulement dans la province de Québec, où il représente quelque 48 collectivités (60 p. 100 de la population), artistes et organisations culturelles.





### Réseau des villes créatives

Le Réseau des villes créatives du Canada a été créé par des professionnels du développement culturel à l'échelon municipal qui souhaitent améliorer leurs pratiques en échangeant de l'information et en communiquant périodiquement entre eux. Le Réseau établit des liens culturels nationaux en permettant aux employés responsables du développement culturel dans les municipalités de tout le Canada de partager leurs expériences et pratiques exemplaires, de forger des partenariats et de réaliser des échanges afin d'améliorer la qualité de leur travail, pour le bénéfice de tous les citoyens.

Plutôt que de voir la culture isolément, nous devons comprendre ses liens, réels ou possibles, avec la compétitivité

*Plutôt que de voir la culture isolément, nous devons comprendre ses liens, réels ou possibles, avec la compétitivité du Canada.*

du Canada. Nos biens culturels n'ont rien à envier à ceux des autres pays; malgré cela, nous accusons un retard sur nos pairs, sur le plan de la productivité et celui de la créativité<sup>4</sup>. Une manière plus efficace d'arrimer nos forces culturelles à notre vitalité économique pourrait rapporter de formidables bénéfices.

l'importance à son patrimoine renforce le caractère distinctif d'une collectivité, inspire de nouvelles organisations culturelles et constitue un attrait touristique exceptionnel, surtout dans les petites collectivités.

Souvent, dans le contexte des temps d'attente dans les hôpitaux, des catastrophes environnementales et de la productivité, la culture est laissée pour compte et est



Edmonton, Alberta

Photo : Edmontonton.com

<sup>4</sup> Méric Gertier, Richard Florida, Gary Gates et Tara Vinodrai, *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context* (Toronto : Ontario Ministry of Enterprise, Opportunity and Innovation et Institute for Competitiveness and Prosperity, 2002), p. 16.



perçue comme étant non nécessaire ou même un élément de luxe. L'importance de la culture se perd dans les platitudes ou les énoncés banals. Le Comité a reconnu que la question de l'identité communautaire est tout sauf légère et simple. Notre identité canadienne et l'image que nous projetons dans le monde pour ce qui est de nos valeurs sont essentiellement fondées sur notre culture et non sur notre puissance industrielle ou militaire.

Sachant cela, nous étions davantage enclins à apprendre que la culture en Nouvelle-Zélande est maintenant régie en vertu de la *Local Government Act*. Cette loi stipule, notamment, que l'objectif des administrations locales consiste à promouvoir le bien être social, économique, environnemental et culturel des collectivités, dans le présent et pour l'avenir<sup>5</sup>.

Dans le cadre de cette approche, on ne met pas la culture de côté durant les périodes de stress ou de difficultés, mais on la place au cœur de la collectivité; non après coup, mais comme un des fondements de nos collectivités.

Il est évident qu'on peut attribuer une valeur économique à une activité artistique – le prix de vente d'un tableau ou la création d'emplois nécessaires pour soutenir une production théâtrale – mais la valeur des arts va au-delà de cela. L'architecture et les œuvres d'art publiques d'une ville ou d'un village peuvent avoir des répercussions majeures sur le sentiment d'appartenance à un quartier ou à une collectivité, ce qui, en retour, influe sur sa viabilité. Et les retombées sociales et économiques positives des arts sont innombrables : elles améliorent l'enseignement, constituent un capital social, poussent à l'innovation, forment une classe créatrice et forgent l'image du pays sur la scène internationale, entre autres.

### Capitales culturelles du Canada

Le programme Capitales culturelles du Canada vise à promouvoir les arts et la culture au sein des municipalités canadiennes en reconnaissant l'excellence et en soutenant des activités spéciales. Chaque année, les municipalités canadiennes participantes sont en concurrence pour obtenir une désignation dans le cadre de ce programme. Les désignations sont décernées à des municipalités individuelles ou à des groupes de municipalités qui présentent une demande pour célébrer les arts et la culture et constituer un legs durable en la matière. Jusqu'à cinq collectivités peuvent recevoir cette désignation chaque année, et chacune reçoit des fonds pour soutenir des activités artistiques et culturelles.

Ces dernières années, les recherches ont révélé que les créateurs sont souvent attirés dans des villes où la tradition est forte du point de vue des arts, du théâtre et de la musique. Aux côtés de collectivités créatives en affaires, en design, en finances et en administration gouvernementale, les créateurs ont un rôle à jouer non seulement en tant qu'artistes, mais aussi pour aider à créer l'ambiance et les réseaux nécessaires pour transformer une rencontre fortuite en innovation. Pour qu'il y ait une telle ambiance, il faut des salles, la sécurité du public, de la confiance et des récompenses.

Dans de nombreuses collectivités rurales et autochtones, l'artisanat apporte une contribution notable à l'économie locale, tout en aidant à la création des symboles qui représentent le Canada dans le monde. Une petite collectivité très unie peut avoir beaucoup d'attraits pour de nombreux artistes, ce qui donne lieu à l'essor de collectivités comme Hornby Island, en Colombie-Britannique. Les traditions folkloriques sont souvent

<sup>5</sup> Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, lois de la Nouvelle-Zélande, 9 mai 2006 [citation du 31 mai 2006]. [http://www.legislation.govt.nz/browse\\_vw.asp?content-set=pal\\_statutes](http://www.legislation.govt.nz/browse_vw.asp?content-set=pal_statutes)





prospères dans ce genre de collectivités et aident à remplir le réservoir culturel des villes canadiennes.

Dans ses voyages au Canada, le Comité a constaté que les Canadiens des collectivités de toutes tailles avaient un sentiment d'appartenance aux lieux où ils vivaient qui était parfois aussi fort que leur sentiment d'appartenance au Canada. Par exemple, les résidents de Drumheller, en Alberta, sont fiers qu'on ait découvert chez eux les restes de dinosaures, et les Vancouverois adorent leur culture des cafés et leur industrie du cinéma.

À la lumière des pressions grandissantes au chapitre de la compétitivité mondiale et compte tenu de la nécessité de composer avec une immigration à la hausse, une population vieillissante et un environnement menacé, nous devons nous accrocher solidement à nos valeurs. Nous devons soutenir notre culture, notre identité et notre sentiment d'appartenance. Et malgré tous les défis qu'elle comporte, la mondialisation met réellement en évidence notre besoin de valoriser la collectivité et d'encourager l'engagement à l'échelon local.

**Recommandation 3d :**

**Le Comité recommande donc aux divers ordres de gouvernement, y compris les municipalités, de concert avec le secteur privé, d'établir une fondation de culture des lieux et d'en assurer la dotation. Cet organisme à but non lucratif pourrait s'inspirer des pratiques exemplaires internationales et nationales pour élaborer, à l'intention des villes et des collectivités, des stratégies culturelles visant à engager tous les citoyens et à générer des avantages économiques, environnementaux, sociaux et culturels à long terme. La fondation intégrerait et renforcerait les efforts existants tels que le programme Capitales culturelles du Canada, ainsi que le Réseau des villes créatives et les Arts de la Ville, axés sur les municipalités. Dans le but de stimuler l'adoption de programmes et de politiques dans le domaine des arts, des sports et dans d'autres champs culturels dans l'ensemble des provinces et des territoires, la fondation servirait de catalyseur pour bâtir une capacité de planification culturelle et favoriser l'adoption de pratiques exemplaires et l'innovation dans les collectivités de toutes tailles.**





# Chapitre 9

Lieux résilients et collectivités créatives



## Chapitre 9

# Lieux résilients et collectivités créatives

Durant les dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, nos villes et nos collectivités ont évolué de façon spectaculaire. L'immigration provenant de toutes les régions du monde s'est accrue dans nos grandes villes, avec son lot de diversité, de possibilités et de défis. Nos grandes villes sont passées de la scène canadienne à la scène internationale. Dans bien des cas, nos villes de taille moyenne ont commencé à se faire une place à l'échelle régionale et à diversifier leur économie pour relever les défis de demain. Certaines de nos industries traditionnelles, fondées sur les ressources naturelles, se sont effondrées, suivies des collectivités qui s'étaient développées pour les soutenir, alors que d'autres collectivités vivant des ressources naturelles ont prospéré et peinent à trouver aujourd'hui la main-d'œuvre et les logements qu'il leur faut. En tout lieu, les investissements publics dans l'infrastructure ont diminué, les responsabilités ont été transférées du gouvernement fédéral aux administrations provinciales et territoriales en l'absence de ressources adéquates, et on a fait fi des conséquences environnementales et sociales des politiques adoptées dans nos villes et nos collectivités.

Le Canada doit reprendre sa place dans le peloton de tête des penseurs internationaux pour ce qui est de la façon de créer de meilleurs lieux pour aujourd'hui et de meilleures perspectives pour demain. Au cours des 10 dernières années, nous avons pris du retard dans ces domaines clés de réflexion et d'action axées sur notre avenir, et cela doit changer.

Dans les premiers chapitres du présent rapport, nous faisons valoir que les régions métropolitaines et les villes, en particulier, jouent un rôle crucial pour ce qui est de créer une ambiance et d'attirer le capital humain le plus susceptible de stimuler la créativité. Nous ne préconisons

pas nécessairement, pour des politiques axées sur les lieux, de nouveaux grands programmes ou de nouvelles dépenses pour améliorer les villes. Nous croyons que la principale façon de créer de meilleurs endroits consiste à libérer la créativité. La créativité au travail et en affaires, dans la construction et la conception architecturale, dans la musique et dans les arts, mais également, avant tout, dans la façon dont nous gouvernons, concevons et mettons en œuvre les politiques.

Voyons brièvement ce qui se passe à la grandeur du pays :

- À Vancouver, la combinaison de logements est si réussie qu'un visiteur serait incapable de distinguer les logements sociaux de ceux qui sont sur le marché.
- À Calgary, au cœur de l'industrie pétrolière canadienne, un train léger fonctionnant à l'électricité d'origine éolienne transporte rapidement les passagers d'un bout à l'autre de la ville.
- Le projet de reconstruction de l'ouvrage longitudinal de l'Administration portuaire de Halifax intégrera le nouveau campus du Nova Scotia College of Art and

### Qu'entend-on par créativité?

Dans le présent chapitre, nous utilisons ce mot de façon très précise. Il s'agit de la capacité de générer une idée par l'imagination, de mettre au point une invention particulière et à en saisir les avantages au moyen de l'innovation. Ce processus peut inclure n'importe quoi, comme la production accrue de biens matériels jusqu'à l'amélioration du processus démocratique. Il peut inclure un nouveau milieu des arts du spectacle des plus dynamiques et une avancée technologique dans les transports qui réduit la pollution et améliore la qualité de l'air.





Design et ajoutera à la ville un nouveau quartier axé sur les arts et la culture.

- À Trinity (Terre-Neuve), on a réagi au déclin de la pêche locale en créant un festival du théâtre d'été qui attire des milliers de touristes par année et fait la promotion de la culture locale.

Ces éléments ont un point en commun : ils se fondent tous sur la créativité. Toutefois, le Canada n'établit pas de lien entre la créativité et la réussite économique – et ne se montre pas à la hauteur du potentiel économique de la nation.

### **L'approche Star Trek assure la viabilité et la prospérité de la ville de Vulcan, en Alberta**

Face aux changements auxquels doivent s'adapter bon nombre de villages des Prairies – innovations technologiques, fluctuations de l'économie axée sur les grains et exode de la population – les habitants de Vulcan ont adopté une approche créative pour favoriser le tourisme.

En jouant sur le nom qu'ils partagent avec la planète d'origine fictive du personnage de Spock dans *Star Trek*, les habitants du village ont commencé à tenir un congrès aujourd'hui connu sous le nom de Galaxyfest dans le but d'attirer les amateurs remarquablement loyaux de la série.

Lorsqu'ils se sont rendu compte du succès phénoménal du congrès, ils ont fait construire une réplique de 10 mètres de longueur du *Starship Enterprise*, une station touristique ressemblant à l'univers de *Star Trek* et, en 2000, une plateforme d'atterrissage pour OVNI où se trouvait une navette *Starfleet*. Le nombre de touristes a augmenté rapidement, passant de 437 visiteurs en 1997 à 12 861 visiteurs en 2000.

Nos collectivités doivent posséder une capacité dans les trois domaines suivants :

- créativité productive : capacité d'attirer, de garder et de nourrir des éléments talentueux, et de favoriser le regroupement d'organismes novateurs, tant commerciaux que sociaux;
- créativité civique : population mobilisée qui collabore par l'entremise de la collectivité et de l'administration publique pour façonner son avenir;
- cohésion communautaire : sentiment d'appartenance et de but commun entre des personnes et des groupes à l'échelle locale, lesquels sont soutenus en partie par l'expression créative.

Cela s'applique tant aux petites collectivités qu'aux grandes villes.

*Le Canada doit reprendre sa place dans le peloton de tête des penseurs internationaux pour ce qui est de la façon de créer de meilleurs lieux pour aujourd'hui et de meilleures perspectives pour demain.*

Même si nous avons l'habitude de considérer l'économie mondiale en fonction de la concurrence que se livrent les nations ou les entreprises, la réalité est différente. Dans bon nombre de secteurs liés aux

exportations internationales, la concurrence s'exerce souvent entre un ensemble relié d'entreprises dans une ville et celui d'une autre ville, un réseau créatif et économique étant en concurrence avec un autre. Le Canada connaîtra un bien plus grand succès si nos villes et nos collectivités s'efforcent de concurrencer le monde entier plutôt que de se concurrencer entre elles. Chacune de nos villes et de nos régions peut tirer parti des forces de ses voisines pour affronter nos véritables concurrents.

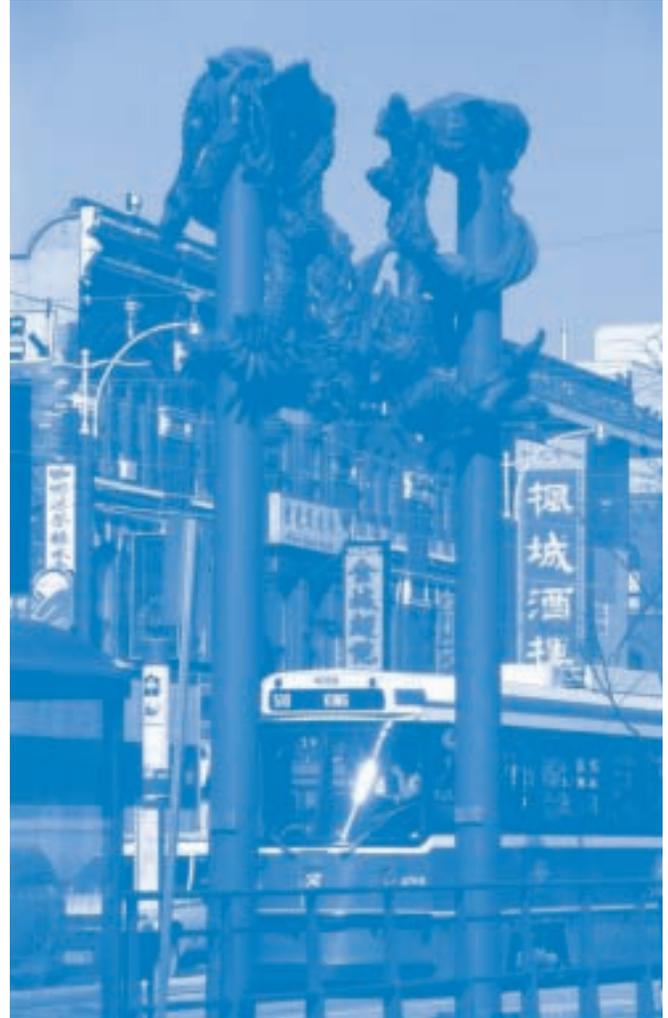


Les collectivités carrefours jouent un rôle particulièrement important. En tant que plaques tournantes de la circulation de l'information et des déplacements humains, elles possèdent des liens créatifs essentiels avec le monde extérieur et les collectivités canadiennes. Ces liens peuvent encourager la créativité dans les collectivités carrefours, mais ils peuvent également faire en sorte que les renseignements qu'elles obtiennent enrichissent les collectivités faisant partie de leur réseau.

La créativité est au cœur de notre vision des collectivités durables. L'imagination et l'innovation seront essentielles pour trouver des solutions durables aux problèmes auxquels sont confrontées nos collectivités et pour assurer un avenir prospère à nos citoyens. Pour chaque dimension de la viabilité, la créativité joue un rôle vital :

- La créativité aide les entreprises canadiennes à réussir sur le marché mondial;
- Elle nous permet d'élaborer de nouveaux processus plus efficaces et moins dommageables pour l'environnement dans des secteurs allant des ressources à l'agriculture, en passant par la fabrication;
- Nous libérant des vieilles idées préconçues, elle nous permet de formuler des politiques et des programmes novateurs qui contribueront à l'édification d'une société plus inclusive et plus juste;
- Enfin, la créativité favorise la conception de nos villes et de nos collectivités, ce qui contribue à définir notre milieu et à nous définir nous-mêmes.

Mais ce qui est peut-être encore plus important, c'est une mentalité créatrice. Cela est particulièrement vrai pour le gouvernement, qui a le devoir public d'utiliser les ressources le plus efficacement possible. Comme l'un des membres du Comité l'a mentionné, nous ne pouvons doubler nos investissements dans de mauvaises pratiques et espérer obtenir de meilleurs résultats; nous devons innover pour améliorer ces pratiques et garantir que ces investissements offrent un rendement qui peut soutenir



Toronto, Ontario

Photo : Ville de Toronto

notre prospérité continue. Savoir modéliser une telle mentalité, cela contribuera à encourager son adoption et son application dans les collectivités canadiennes.

En faisant un bilan des dernières décennies, le Comité s'est aperçu que le gouvernement fédéral, malgré un intérêt périodique pour les villes, ne s'est pas adapté aux changements auxquels étaient confrontées les collectivités. Le Comité estime qu'à l'aube d'un nouveau siècle, il convient de réexaminer les questions relatives aux lieux et que le gouvernement fédéral doit agir en partenariat avec





les provinces, les territoires et les municipalités pour améliorer la vie des Canadiens et favoriser les possibilités de réussite.

À moyen terme, le gouvernement fédéral peut apporter une aide en fournissant du financement et un soutien afin d'optimiser les liens entre les villes et les collectivités canadiennes, ainsi qu'avec le monde entier, de renforcer une infrastructure municipale délabrée, de soutenir le renouvellement des collectivités et des quartiers et de favoriser une culture de créativité.

À long terme, le gouvernement fédéral peut travailler avec les autres administrations publiques et l'ensemble des Canadiens pour faciliter une nouvelle culture de viabilité et de créativité, de sorte que les collectivités du Canada puissent devenir des lieux solides et résilients pour l'avenir. La créativité doit être au cœur de la modernisation de nos lieux et devenir le trait distinctif de notre culture. Cela permettra au Canada d'en finir avec l'incertitude de nos collectivités.

Il est maintenant temps de préparer notre avenir!





# Annexe :

Ouvrages cités, réunions du Comité et présentations au Comité

## Ouvrages cités

- Banque TD. *Mind the Gap: Finding the Money to Upgrade Canada's Aging Infrastructure*. Toronto : Banque TD, 2004.
- Best, Robert. Notes pour une présentation au Comité consultatif externe sur les villes et les municipalités. Ottawa : Association des universités et collèges du Canada, 18 avril 2005.
- Bradford, N. « Place Matters and Multi-level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm ». Policy Options, XXV.2 (2004).
- Brundtland, Gro Harlem, éd. *Notre avenir à tous : la Commission mondiale sur l'environnement et le développement*. Montréal : Éditions du Fleuve/ Les publications du Québec, 1988.
- Burnett, R., S. Cakmak et J. R. Brook. « The Effect of the Urban Ambient Air Pollution Mix on Daily Mortality Rates in 11 Canadian Cities ». *Canadian Journal of Public Health*, LXXXIX (1998).
- Conference Board du Canada. *The World and Canada: Trends Reshaping our Future*. Ottawa : Conference Board du Canada, 2005.
- Commission européenne. *Regional Clusters in Europe*. Bruxelles : Communautés européennes, 2002.
- David Suzuki Foundation. *The Maple Leaf in the OECD: Comparing Progress toward Sustainability 2005*. Vancouver : Fondation David Suzuki, 2005.
- Diamond, Jared. *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*. Toronto : Viking, 2005.
- Enid Slack Consulting. Présentation à la réunion du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Toronto : Enid Slack Consulting Inc., 26 avril 2004.
- Environnement Canada. *Réseau national de surveillance de la pollution atmosphérique : La qualité de l'air au Canada : Sommaire pour 2001 et analyse des tendances de 1990 à 2001*. Ottawa : Environnement Canada, 2004.
- Environnement Canada, Statistique Canada et Santé Canada. *Indicateurs canadiens de viabilité de l'environnement 2005*. Ottawa : Environnement Canada, Statistique Canada et Santé Canada, 2005.
- Fédération canadienne des municipalités. Campagne des villes pour la protection du climat. [citation du 31 mai 2006]. [http://kn.fcm.ca/ev.php?URL\\_ID=2805&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201&reload=1149870260](http://kn.fcm.ca/ev.php?URL_ID=2805&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1149870260).
- Fédération canadienne des municipalités. *Ecological Footprints of Canadian Municipalities and Regions*. Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, 2005.
- Florida, Richard. *The Rise of the Creative Class*. New York : Basic Books, 2002.
- Forum économique mondial. *Trust in Governments, Corporations and Global Institutions Continues to Decline*. Genève, Suisse, 15 décembre 2005. [citation du 31 mai 2006]. <<http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Full+Survey%3A+Trust+in+Governments%2C+Corporation+s+and+Global+Institutions+Continues+to+Decline>>.
- Friedman, T. *The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*. New York : Farrar, Straus and Giroux, 2005.





Fukuyama, Francis. *Social Capital and Civil Society*. Présentation dans le cadre de la Conference on Second Generation Reforms du Fonds monétaire international, 1999. [citation du 31 mai 2006]. <[www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/fukuyama.htm)>.

Gordon, Ian. Présentation non publiée intitulée *Labour Market Integration Policies to Enhance Social Cohesion* dans le cadre de la Conférence sur les villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale de l'OCDE et du gouvernement du Canada. Montréal, 13 et 14 octobre 2005.

Gertler, M., R. Florida, G. Gates et T. Vinodrai. *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context*. Toronto : ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation de l'Ontario et Institute for Competitiveness and Prosperity, 2002.

Hawkes, J. *The Fourth Pillar of Sustainability: Culture's Essential Role in Public Planning*. Melbourne : Common Ground and the Cultural Development Network, 2001.

Her Majesty's Treasury, Department of Trade and Industry and the Office of the Deputy Prime Minister. « Meeting the Regional Economic Challenge: The Importance of Cities to Regional Growth ». *Devolving decision making 3*. Londres : Her Majesty's Treasury, 2006.

Infrastructure Canada. *L'évaluation des besoins en infrastructure : une analyse d'études clés*. Ottawa : Infrastructure Canada, 2004.

InterVISTAS Consulting. *Gateway Cities in Canada*. Rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Calgary, 2006.

Jacquier, Claude. Présentation non publiée intitulée *Les territoires urbains « en difficulté » peuvent-ils devenir des pôles de croissance?*, dans le cadre de la Conférence sur les villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale de l'OCDE et du gouvernement du Canada. Montréal, 13 et 14 octobre 2005.

Krugman, P. *How the Economy Organizes Itself in Space: A Survey of the New Economic Geography*. Document de travail no 96-04-021. Santa Fe, Nouveau-Mexique : Santa Fe Institute, 1996.

Maclennan, D. *Cities, Competition and Economic Success*. Ottawa : Ville d'Ottawa, 2006 (à paraître).

Maclennan, D. *Remaking Neighbourhood Renewal: Towards Creative Neighbourhood Renewal Policies for Britain*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2006.

Maxwell, J. « President's Message: Transformation ». *Canadian Policy Research Network Annual Report, 1999-2000: Transformation*. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2001.

Milway, J. *Missing Opportunities — Ontario's Urban Prosperity Gap*. Document de travail n° 3. Toronto : Institute for Competitiveness and Prosperity, 2003.

Milway, J., Institute for Competitiveness and Prosperity. Présentation au Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités, Ottawa, 18 avril 2005.

Neamtam, N. « The Social Economy: Finding a Way between the Market and the State ». *Policy Options*, XXVI.6 (2005).



Organisation de coopération et de développement économiques. *City Competitiveness in the Global Economy* (Paris : OECD, 2006).

Pomeroy, Steve. *Rethinking Neighbourhood Renewal: Review of the US Experience and Possible Lessons for Canada*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2006.

Porter, Michael. *The Competitive Advantage of Nations*. New York : Free Press, 1990.

Porter, Michael. « The Economic Performance of Regions ». *Études régionales*, IIIVII.6-7 (1993).

Ressources humaines et Développement des compétences Canada. *Des politiques peuvent-elles ralentir les réductions prévues de la croissance de la population active canadienne?* Note d'information sur la recherche en politiques de RHDC. Gatineau : Ressources humaines et Développement des compétences Canada, 2004.

Ressources naturelles Canada. *Faits importants sur les ressources naturelles du Canada (en date du mois de novembre 2004)*. Ottawa : Ressources naturelles Canada, 2004.

Ressources naturelles Canada. *Impacts et adaptation liés aux changements climatiques : perspective canadienne*. Ottawa : Ressources naturelles Canada, 2004.

Slack, E. *Fiscal Imbalance: The Case for Cities*. Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, 2006.

Slack, Enid, Larry Bourne et Heath Priston. *Large Cities Under Stress: Challenges and Opportunities*. Rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Toronto, 2006.

Statistique Canada. *Situation des peuples autochtones dans les régions métropolitaines de recensement, 1981 à 2001*. Ottawa : Statistique Canada, 2005.

Statistique Canada. *Force vitale de la collectivité : faits saillants de l'Enquête nationale auprès des organismes à but non lucratif et bénévoles*. Ottawa : Statistique Canada, 2004.

Statistique Canada. *Évolution des conditions de logement dans les régions métropolitaines de recensement au Canada, 1991-2001*. Ottawa : Statistique Canada, 2004.

Statistique Canada. *L'âge de l'infrastructure publique au Canada*. Ottawa : Statistique Canada, 2006.

Statistique Canada. *La santé des Canadiens vivant dans les régions métropolitaines de recensement*. Ottawa : Statistique Canada, 2004.

Statistique Canada. *Les immigrants dans les régions métropolitaines de recensement*. Ottawa : Statistique Canada, 2004.

Statistique Canada. *Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 2005-2031*. Ottawa : Statistique Canada, 2005.

Statistique Canada. *Le travail et le navettage dans les régions métropolitaines de recensement, 1996-2001*. Ottawa : Statistique Canada, 2005.

Stolarick, Kevin, Richard Florida et Louis Musante. *Montréal, ville de convergences créatives : perspectives et possibilités*. Montréal : Catalytix, 2005.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *La qualité de l'environnement dans les villes canadiennes : Le rôle du gouvernement fédéral. L'État du Débat sur l'environnement et l'économie*. Ottawa : Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie, 2003.

Torjman, S. et E. Leviten-Reid. *Innovation and Poverty Reduction*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 2003.





Transports Canada. *Le coût de la congestion urbaine au Canada*. Ottawa : Transports Canada, 2006.

Travers, Tony. *Governance for Metropolitan Sustainability*. Présentation non publiée dans le cadre de la Conférence sur les villes durables : lier la compétitivité à la cohésion sociale de l'OCDE et du gouvernement du Canada. Montréal, 13 et 14 octobre 2005.

Willey, Jeff et al. *Effets de l'ozone sur la santé humaine : mise à jour en appui aux standards pancanadiens relatifs aux particules et à l'ozone*. Version révisée. Document de travail préparé pour le Conseil canadien des ministres de l'environnement. Ottawa : Santé Canada, 2004.

Yencken, D. et D. Wilkinson. *Resetting the Compass: Australia's Journey Towards Sustainability*. Collingwood, Victoria : Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation Publishing, 2000.



## Réunions du Comité Février 2004 à février 2006

**Les 9 et 10 février 2004 — Ottawa (Ontario)**  
Réunion inaugurale

**Les 23 et 24 mars 2004 — Ottawa (Ontario)**  
Thème : Introduction à la viabilité

**Les 26 et 27 avril 2004 — Toronto (Ontario)**  
Thème : La boîte à outils financière : contexte et options

**Les 20 et 21 mai 2004 — Vancouver  
(Colombie-Britannique)**  
Thème : Changement vers la planification de la viabilité :  
comment faire pour mettre en œuvre la « vision »

**Les 19 et 20 juillet 2004 — Morell  
(Île-du-Prince-Édouard)**  
Thème : Comment traiter des collectivités rurales,  
éloignées et sous-représentées

**Les 27 et 28 septembre 2004 — Calgary (Alberta)**  
Thème : Immigration, le secteur sans but lucratif, et les  
questions touchant les Autochtones en milieu urbain

**Les 8 et 9 novembre 2004 — Winnipeg  
(Manitoba)**  
Thème : Culture et créativité

**Les 4 et 5 février 2005 — Québec (Québec)**  
Thème : La viabilité de l'environnement

**Les 7 et 8 mars 2005 — Regina (Saskatchewan)**  
Thème : Les villes de taille moyenne

**Les 18 et 19 avril 2005 — Ottawa (Ontario)**  
Thème : La viabilité économique

**Les 11 et 12 juillet 2005 — Saint John  
(Nouveau-Brunswick)**  
Thème : Examen des rapports des sous-comités

**Du 21 au 23 septembre 2005 — Ottawa  
(Ontario)**  
Table ronde sur la planification de collectivités  
canadiennes durables

**Le 24 septembre 2005 — Ottawa (Ontario)**  
Thème : Résultats de la table ronde

**Du 2 au 4 novembre 2005 — Toronto (Ontario)**  
Thème : La gouvernance, la créativité et la signification de  
la viabilité

**Du 27 au 29 novembre 2005 — Halifax  
(Nouvelle-Écosse)**  
Thème : Les portes d'accès

**Du 11 au 13 janvier 2006 — Montréal (Québec)**  
Thème : Consolidation des travaux du Comité consultatif  
externe sur les villes et les collectivités

**Les 16 et 17 février 2006 — Gatineau (Québec)**  
Thème : Rapport final : aller de l'avant





## Présentations au Comité

(par ordre chronologique)

### OTTAWA, LES 9 ET 10 FÉVRIER 2004

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes.  
« Overview of Urban Issues ». Ottawa : gouvernement du Canada, Groupe de travail du BCP sur les collectivités urbaines au Canada, 3 février 2004.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Rapport sommaire – Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie*. Ottawa, 2003.

### OTTAWA, LES 23 ET 24 MARS 2004

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes.  
*Communications and Outreach Strategy*. Ottawa, 24 mars 2004.

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes. *Innovation and Economic Development in Cities — Executive Summary*. Ottawa : Groupe de travail du BCP sur les collectivités urbaines au Canada, mars 2004.

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes.  
*Strengthening the Social Foundations of Canadian Cities — Executive Summary*. Ottawa : Groupe de travail du BCP sur les collectivités urbaines au Canada, mars 2004.

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes.  
*Sustainable Infrastructure and the Urban Environment — Executive Summary*. Ottawa : Groupe de travail du BCP sur les collectivités urbaines au Canada, mars 2004.

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes. *Urban Population Health and Sustainable Communities — Executive Summary*. Ottawa : Groupe de travail du BCP sur les collectivités urbaines au Canada, mars 2004.

Burleton, Derek, économiste principal, Groupe Financier Banque TD. *Sustained Economic Growth Vital to Quality of Life... and Vice Versa*. Ottawa, 23 mars 2004.

Jones, Tim, directeur exécutif, Toronto ArtScape.  
Présentation. Ottawa, 23 mars 2004.

Leviten-Reid, Eric et Sherri Torjman. *Initiatives communautaires intégrées*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, mars 2003.

Leviten-Reid, Eric et Sherri Torjman. *Innovation et DÉC : ce qu'ils peuvent apprendre l'un de l'autre*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, janvier 2003.

Leviten-Reid, Eric et Sherri Torjman. *Le rôle social de l'administration locale*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, mars 2003.

Leviten-Reid, Eric, Sherri Torjman et Mark Cabaj. *Initiatives communautaires intégrées : qui fait quoi?* Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, février 2004.

Sarkar, Eileen, sous-ministre adjointe, Citoyenneté et patrimoine, Patrimoine canadien. *Viabilité sur le plan culturel*. Ottawa, 23 mars 2004.



Sheridan, Mike, statisticien en chef adjoint, Statistique Canada. *A Social, Economic and Demographic Profile of Canada's Large Urban Areas*. Ottawa, 23 mars 2004.

Torjman, Sherri. *Magnets and Glue: A New Tool for Cities*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, mai 2002.

Torjman, Sherri. *A Social Vision for the New City of Hamilton Community Renewal*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, janvier 2004.

Vaillancourt, Jérôme, directeur général, Vivre en Ville. *Collectivités viables*. Ottawa, 23 mars 2004.

#### **TORONTO, LE 26 AVRIL 2004**

Beauchamp, Tim, directeur principal, Comptabilité du secteur public, Institut canadien des comptables agréés. *The Fiscal Toolbox: Context and Options — Accounting for Capital Assets*. Toronto, 26 avril 2004.

Bissonnette, Guillaume, conseiller principal du sous-ministre, Finances Canada. *Objectives of a New Deal*. Toronto, 26 avril 2004.

McMillan, Prof. Melville, Département des sciences économiques, Université de l'Alberta. *Recent Developments in Municipal Finance and Possible Future Directions*. Toronto, 26 avril 2004.

Slack, Enid, Enid Slack Consulting Inc. Présentation. Toronto, 26 avril 2004.

Young, Eric. *The Story of Somewhere: A New Narrative for Community — Remarks by Eric Young Made at the National Conference of Community Leadership Organizations*. Calgary, 24 octobre 2003.

#### **VANCOUVER, LES 20 ET 21 MAI 2004**

Bureau du Conseil privé – Secrétariat des villes. *Proposed Options for Fiscal Instruments*. Document de discussion provisoire. Ottawa, mai 2004.

Donovan, Isobel, coordinatrice exécutive, unité de coordination de l'entente de Vancouver. *The Vancouver Agreement: Innovative Approaches to Governing the Urban Future*. Vancouver, 21 mai 2004.

Laglagaron, Delia, directrice municipale adjointe, commissaire adjointe, District régional de Vancouver. *Building a Sustainable Region: Greater Vancouver Regional District*. Vancouver, 21 mai 2004.

Ross, Angus, président, L & A Concepts. *Réhabiliter le passé, construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada*. Vancouver, 21 mai 2004.

Seymoar, D<sup>re</sup> Nola-Kate, présidente et directrice générale, Centre international pour le développement durable des villes. *A Sustainable Urban System: The Long-Term Plan for Greater Vancouver*. Vancouver, 21 mai 2004.

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie. *Réhabiliter le passé, construire l'avenir : une stratégie nationale des sites urbains contaminés réhabilitables pour le Canada*. Ottawa, 2003.

#### **MORELL, ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD, LES 19 ET 20 JUILLET 2004**

Broadhead, Dal, Doug Kane et John Reid. *Environmental Stewardship: An Approach for Building a Sustainable Rural Canada*. Ottawa : Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada) et Environnement Canada, mai 2004.





Burstein, Meyer. *Demographic Adaptation*. Ottawa : Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada) et Citoyenneté et Immigration, avril 2004.

Campbell, Stan et John Dewey, président et directeur exécutif, Association des municipalités de l'Île-du-Prince-Édouard. *Strengthening Municipalities to Enhance Quality of Life*. Morell, Î.-P.-É., 19 juillet 2004.

Carter, Susan. *Engaged Population and Institutions*. Ottawa : Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada), mai 2004.

Colussi, Michelle, Dr Alexander Lockhart et Mike Lewis. *Sustainable Livelihoods*. Ottawa : Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada) et Diversification de l'économie de l'Ouest Canada, juin 2004.

Grandy, Tom. *Smart Approaches to Infrastructure*. Ottawa : Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada) et Industrie Canada, mars 2004.

Mitchell, Donna. *A Sustainable and Viable Rural Canada*. Morell, Î. P. É., 19 juillet 2004.

Schultz, Grand chef Ed. *Aboriginal Communities and Cities*. Morell, Î.-P.-É., 19 juillet 2004.

Secrétariat rural (Agriculture et Agroalimentaire Canada) et Statistique Canada. « Définitions de rural ». *Bulletin d'analyse, régions rurales et petites villes du Canada*, vol. 3, n° 3 (2001-2002).

Statistique Canada. *Une vision des aspects de la « ruralité »*. Document de travail sur l'agriculture et le milieu rural n° 61. Ottawa, 2002.

## CALGARY, LES 27 ET 28 SEPTEMBRE 2004

### **Immigration**

Alboim, Naomi. *Fulfilling the Promise: Integrating Immigrant Skills into the Canadian Economy — A Ten Point Plan for Canada*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy for the Maytree Foundation, avril 2002.

Broadbent, Alan. *How to Make Immigration Work Better: Countering the Defeatists*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, février 2003.

D'Alessandro, Dominic, président, Toronto Region Immigrant Employment Council et président et chef de la direction, Financière Manuvie. Lettre ouverte au premier ministre. Toronto, 2004.

Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. *Growing through Immigration: A Three Year Action Plan to Reach 10,000 Immigrants a Year*. Winnipeg, 2004.

Mclsaac, Elizabeth. *Nation Building Through Cities: A New Deal for Immigrant Settlement in Canada*. Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, février 2003.

### **Le rôle du secteur de bienfaisance et sans but lucratif dans la viabilité des collectivités**

Calgary Chamber of Voluntary Organizations. Résumé de *Magnets and Glue*. Calgary, septembre 2005.

Calgary Children's Initiative. Fiche d'information sur les initiatives. Calgary, 2004.

Calgary Homeless Foundation. Fiche d'information sur les initiatives. Calgary, 2004.

Forum du secteur bénévole et communautaire. « Qu'est-ce que le secteur sans but lucratif/bénévole et communautaire? ». Résumé. Ottawa, mars 2004



Forum du secteur bénévole et communautaire. « What is the Non-profit/ Voluntary Sector and Why Should I Care? ». Résumé. Ottawa, mars 2004.

Homefront. Fiche d'information sur les initiatives. Calgary, 2004.

Infrastructure Canada – Secrétariat des villes. *The Role of the Non-profit and Charitable Sector in Community Sustainability*. Fiche d'information. Ottawa, 2004.

Statistique Canada. *Compte satellite des institutions sans but lucratif et du bénévolat*. Catalogue no 13-015-XIE. Ottawa, septembre 2004.

Winnipeg Aboriginal Sport and Recreation Association. Fiche d'information sur les initiatives. Winnipeg, 2004.

### **Autochtones en milieu urbain**

Newhouse, David. « L'infrastructure invisible : institutions et organismes autochtones en milieu urbain » dans *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, David Newhouse et Evelyn Peters. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, 2003.

Newhouse, David et Evelyn Peters. « Aller de l'avant » dans *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, David Newhouse et Evelyn Peters. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, 2003.

Richards, John et Adrian Vining. « Les résultats scolaires des Autochtones en Colombie-Britannique : l'influence des "bonnes écoles" sur les résultats aux épreuves » dans *Des gens d'ici : les Autochtones en milieu urbain*, David Newhouse et Evelyn Peters. Ottawa : Projet de recherche sur les politiques, 2003.

Sparklingeyes, Pam, gestionnaire de programme, Braided Journeys Aboriginal Learning Centre. Présentation. Calgary, 28 septembre 2004.

### **WINNIPEG, LES 8 ET 9 NOVEMBRE 2004**

Bradford, Neil. *Creative Cities: Structured Policy Dialogue Report*. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, août 2004 [citation du 31 mai 2006]. <[www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=1081](http://www.cprn.com/en/doc.cfm?doc=1081)>.

Bulick, Bill, Carol Colleta et al. *Cultural Development in Creative Communities*. Americans for the Arts Monograph, novembre 2003 [citation du 31 mai 2006]. <[www.coloradoarts.state.co.us/programs/economic/defining/creativeEconomyArticle/AmericansfortheartsMonograph.pdf](http://www.coloradoarts.state.co.us/programs/economic/defining/creativeEconomyArticle/AmericansfortheartsMonograph.pdf)>.

Epcor Centre for the Performing Arts. *Creativity Unbound: A New Vision for Cultural Policy in Canada*. Calgary, Alberta. Document préparé par les participants à la conversation de Mount Engadine, 5 au 7 juillet 2004.

Florida, Richard. « The Great Creative Class Debate: Revenge of the Squelchers », *The Next American City*, V (juillet 2004), p. 2-32. <[www.americancity.org/article.php?id\\_article=39](http://www.americancity.org/article.php?id_article=39)>.

Florida, Richard. « Preface ». *The Rise of the Creative Class*. Basic Books : New York, 2002.

Gertler, Meric, Richard Florida et al. *Competing on Creativity: Placing Ontario's Cities in North American Context*. Rapport au ministère de l'Entreprise, des Débouchés et de l'Innovation de l'Ontario et à l'Institute for Competitiveness and Prosperity, novembre 2002. <[www.urban.org/UploadedPDF/410889\\_Competing\\_on\\_Creativity.pdf](http://www.urban.org/UploadedPDF/410889_Competing_on_Creativity.pdf)>.

Infrastructure Canada – Secrétariat des villes. *Setting the Context: Cultural Sustainability and Creative Cities and Communities*. Ottawa, octobre 2004.





Memphis Manifesto Summit. *Memphis Manifesto: Building a Community of Ideas*. 2003. [citation du 31 mai 2006]. <[www.creativeclass.org/acrobat/manifesto.pdf](http://www.creativeclass.org/acrobat/manifesto.pdf)>.

Statistique Canada. « Régions métropolitaines de recensement constituant des grappes culturelles », dans *Le Quotidien*, 22 octobre 2004.

## QUÉBEC, LES 4 ET 5 FÉVRIER 2005

### *Viabilité de l'environnement*

Boston, Alex, Réseau action climat Canada. *Crisis to Opportunity: Cities, Communities and Climate Protection*. Québec, 3 février 2005.

Breton, Mimi, directrice générale régionale d'Environnement Canada, Québec. Présentation. Québec, 3 février 2005.

Condon, Patrick, Université de la Colombie-Britannique, Landscape and Liveable. *The Neighbourhood Is to the Country What the Cell Is to the Body*. Québec, 3 février 2005.

Conseil du bassin du Fraser. *2004 State of the Fraser Basin Report: Sustainability Snapshot 2* ». 2004 [citation du 31 mai 2006]. <[www.fraserbasin.bc.ca/publications/2004-Snapshot2.pdf](http://www.fraserbasin.bc.ca/publications/2004-Snapshot2.pdf)>.

David Suzuki Foundation. *Planning for the Next Generation: Ten Principles for Climate Protection and Innovation*. 2003 [citation du 31 mai 2006]. <[www.davidsuzuki.org/Publications/Climate\\_Change\\_Reports/default.asp](http://www.davidsuzuki.org/Publications/Climate_Change_Reports/default.asp)>.

Fédération canadienne des municipalités. *Green Municipal Funds: Applicant's Guide*. Ottawa : Fédération canadienne des municipalités, 2005.

Poirier, André et Robert Perreault. Mémoire présenté au Comité parlementaire du Québec sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto. Montréal : Conseil régional de l'environnement de Montréal, février 2003.

Ribaux, Sidney, Équiterre. *Funding Ecological Transportation: Canada's Role*. Québec, 3 février 2005.

O'Reilly, Hugh, maire de Whistler, Colombie-Britannique. *Whistler: A Journey to Sustainability*. Québec, 3 février 2005.

Tomalty, Ray. *Urban Form and the Environment*. Rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Québec, 2005.

Ville de Surrey, Colombie-Britannique, ministère de la Planification et du Développement. *Development Plan for East Clayton*. Novembre 1999 et février 2000.

## REGINA, LES 7 ET 8 MARS 2005

Christiansen, John et Anne Parker, Mayor's Task Force on Regina's Future. Présentation. Regina, 7 mars 2005.

Filion, Pierre et Trudi Bunting. « Distinctions between Middle-size and Large Cities: Growth Level, Urban Form and Transportation ». *Plan Canada*, automne 2004.

Filion, Pierre et H. Hoernig. « Downtown Past, Downtown Present, Downtown Yet to Come: Decline and Revival in Middle-Size Urban Areas ». *Plan Canada*, XLIII.1, 2003.

Grant, Jill, Plan Canada. « Is Urban Revitalization Good for Cities? ». *Plan Canada* XLIII.3, 2003.

Labatt, John et Dave Hedlund, Regina Intersectoral Committee. Présentation. Regina, 7 mars 2005.

McKellar, James. « The Old Versus the New ». *Plan Canada*, été 2004.

Miller, Judith. « Arts in the Mid-Sized City ». *Plan Canada*, automne 2003.



Nixon, Donna, The Strategic Counsel. *Canadians' Views on Community Life: A National Overview*, rapport sur un sondage national. Présentation au Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Regina, Saskatchewan, 2005.

Schellenberg, Grant, Statistique Canada. *Trends and Conditions in Mid-Sized Canadian Cities*. Regina, 7 mars 2005.

Seasons, Mark, Université de Waterloo. *Canada's Mid-Sized Cities: Sustainability Challenges and Opportunities*. Regina, 7 mars 2005.

Seasons, Mark. « Is Urban Revitalization Good for Cities? Yes, if Properly Planned ». *Plan*, printemps 2003.

Thomlinson, William, Canadian Light Source Inc. Présentation. Regina, 7 mars 2005.

### OTTAWA, LES 18 ET 19 AVRIL 2005

Best, Robert, Association des universités et collèges du Canada. Présentation. Ottawa, 18 avril 2005.

Forgues, Rhonda, SEED Winnipeg. *Building Sustainable Cities and Community Economic Development*. Ottawa, 19 avril 2005.

Gertler, Meric, Université de Toronto. *The Economic Vitality of Cities and Communities*. Ottawa, 18 avril 2005.

Hebb, Tessa, Université Carleton. *Economic Sustainability: Capital Retention Strategies*. Ottawa, 18 avril 2005.

Heisz, Andrew, Statistique Canada. *Labour Markets, Business Conditions, and Population Growth and Mobility in CMAs*. Ottawa, 19 avril 2005.

Logue, John, président, Ohio Employee Ownership Centre. *Employee Ownership and Economic Sustainability: Competitiveness, Inclusion, and Wealth Creation*. Ottawa, 19 avril 2005.

MacLennan, Duncan. Présentation. Ottawa, 18 avril 2005.

Milway, James, Institute for Competitiveness and Prosperity. Présentation. Ottawa, 18 avril 2005.

Peters, Gordon, président-directeur général, Cando Contracting. Présentation. Ottawa, 19 avril 2005.

Phillipson, Elliot, Fondation canadienne pour l'innovation. Présentation. Ottawa, 18 avril 2005.

Robson-Haddow, Jennifer, Social and Enterprise Development Innovation. *Asset-Building Creating Opportunities for Canada's Low-Income Population*. Ottawa, 19 avril 2005.

Torjman, Sherri, Caledon Institute. *Economic Sustainability*. Ottawa, 19 avril 2005.

Turner, Stephanie, Enterprise Greater Moncton. Présentation. Ottawa, 18 avril 2005.

### OTTAWA, DU 21 AU 23 SEPTEMBRE 2005

#### **Table ronde sur la planification de collectivités canadiennes durables**

Association des municipalités urbaines de l'Alberta. *Sommet du président sur la viabilité des collectivités – rapport final*. Edmonton, 17 août 2005.

Bader, Dan, sous-ministre, Affaires municipales, Gouvernement de l'Alberta. Présentation. Ottawa, 22 septembre 2005.





Graham, Brad, sous-ministre adjoint, Secrétariat des initiatives de croissance de l'Ontario, Ontario. *Place à la croissance : de meilleurs choix pour un meilleur avenir : planification de la croissance en Ontario*. Ottawa, 22 septembre 2005.

Lachance, Colin, conseiller en droit naturel, réserve non cédée de Wikwemikong, Gatineau (Québec). *Une approche axée sur le droit naturel pour la planification durable des collectivités*. Ottawa, 23 septembre 2005.

Laglagaron, Delia, directrice municipale adjointe, District régional de Vancouver (Colombie-Britannique). *Initiative de la région durable – défis liés à la mise en œuvre*. Ottawa, 23 septembre 2005.

Litke, Steven, gestionnaire de programme, Conseil du bassin du Fraser, Vancouver (Colombie-Britannique). *Sustainability Indicators and Reporting: The Fraser Basin Council Model*. Ottawa, 23 septembre 2005.

Makuc, Bogdan, analyste principal, Direction générale des villes et des collectivités, Infrastructure Canada. *Planification intégrée de la viabilité des collectivités*. Ottawa, 22 septembre 2005.

McAfee, Ann, codirectrice de la planification, Département de la planification, Vancouver (Colombie-Britannique). *Élaboration et mise en œuvre des plans de viabilité – ville de Vancouver*. Ottawa, 22 septembre 2005.

McFadyen, Lynda, sous-ministre adjointe, Affaires intergouvernementales et Commerce, Manitoba. *Plans intégrés pour la viabilité des collectivités du Manitoba*. Ottawa, 22 septembre 2005.

McFarlane, Norman et Stuart Baker. Présentation. Ottawa, 23 septembre 2005.

Osborne, Alan, directeur exécutif, Relations intergouvernementales et Planification, Colombie Britannique. *Plans intégrés pour la viabilité des collectivités en Colombie Britannique*. Ottawa, 22 septembre 2005.

Robichaud, Stephen, gestionnaire, *Stratégie de développement intégrée liée à la croissance*, Hamilton (Ontario). Présentation. Ottawa, 23 septembre 2005.

Robson, Patrick, directeur, Intégration communautaire, Municipalité régionale de Niagara (Ontario). *Défis liés à la mise en œuvre de la viabilité intégrée*. Ottawa, 23 septembre 2005.

Seymoar, Nola-Kate, présidente et directrice générale, Centre international pour le développement durable des villes. Présentation. Ottawa, 22 septembre 2005.

Walker, Russell, conseiller, Municipalité régionale de Halifax (Nouvelle-Écosse). *Plan régional : une saine croissance pour la MRH*. Ottawa, 22 septembre 2005.

Vance, Michael, directeur général, Initiatives communautaires, Municipalité de villégiature de Whistler (Colombie-Britannique). *Whistler 2020: Moving Toward a Sustainable Future*. Ottawa, 22 septembre 2005.

### **TORONTO, DU 2 AU 4 NOVEMBRE 2005**

Palmer, Robert. *Advancing Canada's Creativity*. Rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Mars 2006.

Reed, Greg. « Keeping Canada Distinct ». Publié dans *The Toronto Star*, p. A21, 13 août 2004.



### HALIFAX, DU 27 AU 29 NOVEMBRE 2005

Broadbent, Alan, Paul Bedford, John Cartwright *et al.* *Vers une nouvelle Loi sur la cité de Toronto*. Zephyr Press, 2005.

Cappe, Marni. *Early Warning: Will Canadian Cities Compete: A Comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*. Ottawa : Préparé pour la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie par la Fédération canadienne des municipalités. Mai 2001.

Florida, Richard. « The World in Numbers: The World Is Spiky ». *Atlantic Monthly*. Octobre 2005.

Groupe de travail mixte Ontario-Toronto pour l'examen des lois sur la cité de Toronto et d'autres lois (spéciales) d'intérêt privé. *Final Staff Report: Building a 21<sup>st</sup> Century City*. Toronto, novembre 2005.

### MONTRÉAL, DU 11 AU 13 JANVIER 2006

Centre canadien de philanthropie et Statistique Canada. *Enabling and Enhancing the Work of the Voluntary Sector in Canadian Communities: Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce*. Ottawa, 1<sup>er</sup> décembre 2004.

### GATINEAU, LES 16 ET 17 FÉVRIER 2006

InterVISTAS. *Gateway Cities in Canada*. Rapport préparé pour le Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. 1<sup>er</sup> février 2006.

Slack, Enid, Larry Bourne et Heath Priston. *Large Cities Under Stress: Challenges and Opportunities*. Ottawa : Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités. Février 2006.





