



**LE PROGRAMME URBAIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL :
QUESTIONS ET OPTIONS**

Michael Holden
Division de l'économie

Le 9 octobre 2002

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION.....	1
L'IMPORTANCE GRANDISSANTE DES VILLES AU CANADA	3
A. L'urbanisation	3
B. La contribution à l'économie.....	5
VUE D'ENSEMBLE DES FINANCES MUNICIPALES AU CANADA	7
A. Pouvoirs et responsabilités des municipalités	7
B. Les défis financiers que doivent relever les villes canadiennes	10
1. Disponibilité des recettes	10
2. Augmentation des besoins sur le plan des dépenses	12
a. Une infrastructure vieillissante.....	13
b. Transfert de responsabilités.....	13
c. Croissance démographique et étalement urbain	15
ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE « NOUVELLE DONNE » POUR LES MUNICIPALITÉS	16
A. Raison d'être de la participation du gouvernement fédéral.....	19
B. Possibilités pour le gouvernement fédéral.....	20
1. Transferts du gouvernement fédéral aux municipalités	20
a. Conditionnalité ou non des subventions.....	21
b. Dépenses directes ou par l'intermédiaire d'une tierce partie	22
c. Programmes unilatéraux et programmes à frais partagés.....	23
2. Impôts affectés aux municipalités	24
CONCLUSION	25
BIBLIOGRAPHIE	26



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME URBAIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : QUESTIONS ET OPTIONS

Faits saillants

- Les études effectuées au Canada tendent de plus en plus à démontrer que même si les villes sont essentielles à la prospérité économique à long terme du Canada et au bien-être collectif, l'écart entre les recettes municipales et les besoins en matière de dépenses s'élargit.
- Cet écart financier est attribuable à différents facteurs. Après avoir augmenté au même rythme que les recettes fédérales et provinciales dans les années 1980, les recettes des administrations municipales ont énormément diminué dans les années 1990, surtout durant la deuxième moitié de la décennie. Cette situation s'explique en partie par la faible croissance de l'assiette de l'impôt foncier et par une réduction considérable des paiements de transfert des gouvernements provinciaux et fédéral durant la deuxième moitié des années 1990.
- Parallèlement, les municipalités ont été soumises à de fortes pressions pour ce qui est des dépenses. Une faible augmentation des recettes les a poussées à reporter l'entretien et l'amélioration de l'infrastructure, d'où un arriéré des réparations nécessaires. Au nombre des autres facteurs qui ont exercé une tension sur les coûts figurent les nouvelles responsabilités que les gouvernements provinciaux ont transférées aux municipalités, de même que les répercussions de la croissance démographique et de l'étalement urbain.
- Le gouvernement fédéral a dit qu'il compte venir en aide aux municipalités. Plus récemment, dans le discours du Trône de 2002, il faisait valoir l'importance d'une nouvelle stratégie urbaine dans le cadre de l'élaboration des politiques futures.
- Cependant, les provinces auront peut-être le rôle le plus important à jouer dans tout nouvel investissement dans les villes canadiennes. Les administrations municipales relèvent de la compétence exclusive des provinces, qui déterminent les limites, les responsabilités et les ressources financières des municipalités.
- Par conséquent, toute nouvelle stratégie urbaine fédérale pourrait être d'une portée limitée. Le gouvernement fédéral ne peut octroyer de nouveaux pouvoirs fiscaux, législatifs ou administratifs aux municipalités, à moins d'une modification à la Constitution. Ses choix se limitent à un financement au moyen de différents types de subventions, d'impôts affectés aux municipalités ou des deux.
- Les subventions peuvent être conditionnelles ou inconditionnelles, être versées directement ou par l'intermédiaire d'une tierce partie, et faire partie de programmes unilatéraux ou d'accords à frais partagés avec les gouvernements provinciaux et les municipalités. L'efficacité de chacun de ces types de subventions, ainsi que des impôts affectés, dépend de l'objectif de la politique fédérale.



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME URBAIN DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL : QUESTIONS ET OPTIONS

INTRODUCTION

Le sort des grands centres urbains du Canada est au cœur du débat national sur l'orientation à donner aux politiques. Un certain nombre d'études et de rapports récents ont fait ressortir l'écart grandissant entre les recettes dont disposent les municipalités et leurs besoins sur le plan des dépenses. Étant donné que l'on reconnaît de plus en plus l'importance des villes pour ce qui est de la prospérité économique et du bien-être collectif au Canada, on en est venu à se demander si les municipalités disposent de fonds suffisants pour demeurer des endroits propices à l'investissement, à la création d'emploi et aux autres moteurs de la croissance économique.

Ces études et rapports ont souligné la nécessité d'un réexamen des liens entre les municipalités et les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils ont notamment mis en lumière le déséquilibre actuel de la gouvernance municipale : les pouvoirs et responsabilités des administrations locales ne sont pas proportionnels à l'importance économique et politique des villes.

De nombreuses solutions ont été proposées pour remédier à ce déséquilibre, depuis des réformes mineures de la législation municipale jusqu'à une modification de la Constitution qui reconnaîtrait officiellement les municipalités comme troisième ordre de gouvernement au Canada. Il arrive plus souvent, cependant, qu'on demande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'augmenter leur aide financière aux municipalités. Ils peuvent offrir une aide directe, en augmentant la valeur des subventions et transferts aux municipalités, ou indirecte, en donnant aux municipalités une plus grande marge de manœuvre pour qu'elles puissent répondre à leurs propres besoins financiers.

Tous ne conviennent cependant pas qu'il existe un besoin pressant de réinvestir dans les villes du Canada. Même si la plupart des gens admettent que certaines municipalités pourraient être confrontées à un manque à gagner urgent, ils soutiennent que peu de recherches solides ont été faites à ce sujet et que l'information statistique sur des questions comme les

besoins des municipalités en matière d'infrastructures est au mieux sujette à caution⁽¹⁾. En outre, les détracteurs soutiennent qu'il faudrait combler tout manque à gagner dans les finances municipales au moyen de réformes municipales, d'une réaffectation des fonds existants ou d'une aide des gouvernements provinciaux, dont relèvent les différentes municipalités.

Néanmoins, le gouvernement fédéral a épousé la cause des centres urbains du Canada en en faisant l'un des éléments de son programme d'action. Il a investi, dans le cadre des récents budgets, des milliards de dollars dans des projets d'infrastructures municipales. Le Groupe de travail du premier ministre sur les questions urbaines, créé en mai 2001, a publié son rapport final en novembre 2002, *La stratégie urbaine du Canada : Un cadre d'action*, dans lequel il a mis en lumière les problèmes auxquels sont confrontées les villes canadiennes et recommandé un plan d'action relatif à une stratégie urbaine nationale. De plus, le discours du Trône de 2002 faisait d'une nouvelle stratégie urbaine l'une des pierres angulaires du programme d'action actuel du gouvernement.

Tous sont cependant loin d'être unanimes à penser que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans l'investissement urbain. Certains ont dénoncé les projets fédéraux qu'ils assimilent à une ingérence dans la sphère de compétence des provinces, dont – rappellent-ils – relèvent les municipalités, selon la Constitution. Qui plus est, les gouvernements provinciaux ont de tout temps protégé jalousement leurs compétences et verraient vraisemblablement d'un mauvais œil ce qui pourrait être considéré comme une ingérence du gouvernement fédéral⁽²⁾.

Le présent document examine le débat sur la nécessité d'investir dans les villes canadiennes et la décision du gouvernement fédéral de jouer un rôle actif dans cet investissement. Il donne un aperçu des grandes tendances qui font que les questions urbaines se dessinent au premier plan du débat national sur l'orientation à donner aux politiques. Il explore également les options financières à la disposition du gouvernement fédéral dans la poursuite de sa stratégie urbaine.

D'après les résultats du dernier recensement, l'importance grandissante des villes dans le paysage économique et politique du Canada est l'un des principaux facteurs qui ont contribué à attirer l'attention sur les questions urbaines. Le Canada est l'un des pays développés

(1) Y. Poisson, *Public Infrastructure in Canada: Status, Priorities and Planning*, rapport fondé sur une série d'entrevues avec des représentants de gouvernements, d'associations, d'investisseurs et autres, Forum des politiques publiques, mars 2002, p. 12.

(2) E. Tolley et W.R. Young, *Les municipalités, la Constitution et le régime fédéral canadien* (Étude générale BP-276F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, octobre 1991, mise à jour en février 2001, p. 5.

les plus urbains et ses grandes villes sont des moteurs de la croissance économique nationale. Dans un environnement de plus en plus concurrentiel, nombreux sont ceux qui croient que les villes du Canada doivent être bien outillées pour soutenir la concurrence d'autres villes du monde et attirer l'investissement et les possibilités économiques au Canada. Il est question de l'importance grandissante des villes du Canada dans la deuxième section du présent document.

Au deuxième rang des facteurs à l'origine du débat sur le renouvellement de l'investissement municipal viennent les pressions financières croissantes qui s'exercent sur les grands centres urbains. La troisième section du présent document est un examen des pouvoirs et responsabilités des administrations locales, ainsi que de leurs principales sources de recettes et de leurs principales obligations en matière de dépenses. Elle donne également une vue d'ensemble des défis sur le plan financier que devront relever les villes canadiennes, défis qui sous-tendent une nouvelle stratégie urbaine du gouvernement fédéral. Ces défis comprennent l'augmentation relativement lente des recettes des administrations municipales ces dernières années, ainsi que l'accroissement des responsabilités municipales et des tensions sur les coûts.

La quatrième section du présent document passe en revue les options qui s'offrent au gouvernement fédéral pour le financement de sa stratégie urbaine, de même que les inconvénients et les avantages de ces options. Comme prélude à cette discussion, la question des compétences fédérales et provinciales est également examinée. Il convient de signaler que le rôle du gouvernement fédéral dans toute stratégie urbaine est limité par les lois provinciales qui déterminent les pouvoirs, les responsabilités, voire l'existence des villes canadiennes.

L'IMPORTANCE GRANDISSANTE DES VILLES AU CANADA

A. L'urbanisation

Le Canada a été témoin d'une période remarquable d'urbanisation au cours du dernier siècle. À la fin du XIX^e siècle, la population nationale était essentiellement rurale : en 1871, moins d'un Canadien sur cinq vivait en milieu urbain. Depuis, toutefois, les Canadiens ont afflué vers les villes. En 1951, 57 p. 100 des Canadiens habitaient la ville. En 2001, près des quatre cinquièmes de la population totale vivaient dans les zones urbaines⁽³⁾.

(3) Une zone urbaine, ou agglomération de recensement, compte au moins 10 000 habitants dans un noyau urbain ou autour de celui-ci

Les centres urbains les plus peuplés du Canada – ses régions métropolitaines de recensement (RMR) – sont en tête du mouvement. D’après Statistique Canada, une RMR est une zone urbaine qui compte au moins 100 000 habitants et qui sert également de centre économique et social aux régions urbaines et rurales avoisinantes. Au Canada, 27 villes sont considérées comme des RMR, Kingston (Ontario) et Abbotsford (Colombie-Britannique) étant récemment venues s’ajouter à leur liste après le recensement de 2001.

Plus de 20 millions de Canadiens vivaient dans une RMR en 2001, soit 63 p. 100 de la population nationale⁽⁴⁾. Ce pourcentage a augmenté lentement mais continuellement ces dernières années, puisqu’il était de 60,5 p. 100 au milieu des années 1980, et il devrait continuer à augmenter à l’avenir⁽⁵⁾.

Tableau 1 – Principaux centres urbains du Canada, 1991 et 2001

	Population (en milliers)		% d’augmentation	% de la population canadienne	
	1991	2001	1991-2001	1991	2001
Toronto	4 029	4 881	21,2	14,4	15,7
Montréal	3 291	3 512	6,7	11,7	11,3
Vancouver	1 647	2 079	26,2	5,9	6,7
Ottawa-Hull	972	1 107	13,9	3,5	3,6
Calgary	766	972	26,8	2,7	3,1
Edmonton	854	957	12,0	3,0	3,1
Québec	661	693	4,9	2,4	2,2
Winnipeg	671	685	2,0	2,4	2,2
Hamilton	619	681	10,0	2,2	2,2
Kitchener	368	432	17,2	1,3	1,4
Total partiel	13 878	15 997	15,3	49,5	51,5
Autres RMR	4 335	3 586	-17,3	15,5	11,5
Reste du Canada	9 818	11 499	17,1	35,0	37,0
Total – Canada	28 031	31 082	10,9	100,0	100,0

Source : Présentation par l’auteur de données de Statistique Canada

- (4) Ces chiffres n’incluent ni Kingston ni Abbotsford. Parce que ces deux villes se sont récemment ajoutées à la liste des RMR, elles ne sont pas incluses dans la plupart des données disponibles de Statistique Canada.
- (5) D’après les projections démographiques de Statistique Canada, les RMR devraient regrouper environ 64 p. 100 de la population d’ici 2005.

La population urbaine du Canada est regroupée dans quelques grandes villes. Les six plus grandes villes du pays – Toronto, Montréal, Vancouver, Ottawa-Hull, Calgary et Edmonton – comptaient en tout 13,5 millions d’habitants en 2001, soit plus de 43 p. 100 de la population du pays. La population de Toronto est supérieure à celle de n’importe quelle province de l’Ouest du Canada, tandis que celle d’Edmonton est supérieure à celle de n’importe quelle province de l’Atlantique.

Ces six villes sont également à l’origine d’une bonne partie de l’augmentation de la population du Canada ces dernières années. De 1996 à 2001, le taux de croissance démographique moyen a été de 0,9 p. 100 par an pour l’ensemble du pays et de 1,6 p. 100 par an pour les six plus grandes villes canadiennes. En fait, ces villes comptent pour près des trois quarts de l’accroissement total de la population du pays au cours de la période.

B. La contribution à l’économie

L’accroissement du volet urbain de la population du Canada a suivi de près l’évolution de l’économie canadienne. Lorsque l’économie du Canada était principalement axée sur les ressources, la population était nécessairement dispersée en fonction de l’emplacement des ressources naturelles. L’importance des villes s’est cependant accrue lorsque les industries manufacturières ont gagné en importance. Attirées par les réservoirs de main-d’œuvre plus importants, les industries ont généralement choisi de s’implanter en milieu urbain, ce qui a incité les manœuvres des régions rurales en quête de travail à migrer vers les villes.

L’avènement d’une économie fondée sur les services a renforcé cette tendance. L’agriculture, la production axée sur les ressources et d’autres activités manufacturières ont toutes perdu de l’importance par rapport au secteur des services ces dernières années. Les services à fort coefficient de savoir – comme ceux des industries des services professionnels, scientifiques et techniques – dépendent de marchés locaux denses où existe une main-d’œuvre instruite. D’autres industries – comme celles des services personnels, des ventes au détail et du commerce de gros – prospèrent là où la population est dense. Dans les deux cas, les centres métropolitains suscitent des possibilités économiques, ce qui favorise la migration des régions rurales vers les centres urbains⁽⁶⁾.

(6) N. Bradford, *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, document de travail n° F-23, Ottawa, juin 2002, p. 4-5.

En raison de cette évolution économique, les villes sont devenues le fer de lance de l'économie canadienne. Les six plus grandes villes sont intervenues pour un peu moins de 48 p. 100 de la production économique totale du Canada en 2001. Dans la plupart des provinces, les principales zones urbaines dominent la production provinciale. Winnipeg représentait près des deux tiers du PIB du Manitoba en 2001, tandis qu'Edmonton et Calgary ont apporté une contribution semblable à l'économie de l'Alberta. La même année, Montréal est intervenue pour 59 p. 100 de la production annuelle du Québec, tandis que Toronto était à l'origine de 54 p. 100 du PIB de l'Ontario⁽⁷⁾.

Tableau 2 – Produit intérieur brut par grande ville, 1991-2001

	PIB (en millions de dollars de 1997)		% d'augmentation	% du total canadien	
	1991	2001	1991-2001	1991	2001
Toronto	120 085	176 915	47,3	17,2	18,8
Montréal	78 036	98 541	26,3	11,2	10,5
Vancouver	45 346	61 123	34,8	6,5	6,5
Calgary	26 655	41 489	55,7	3,8	4,4
Edmonton	24 084	35 636	48,0	3,5	3,8
Ottawa-Hull	26 634	34 870	30,9	3,8	3,7
Total partiel	320 840	448 574	39,8	46,0	47,7
Reste du Canada	376 700	491 432	30,5	54,0	52,3
Total – Canada	697 540	940 006	34,8	100,0	100,0

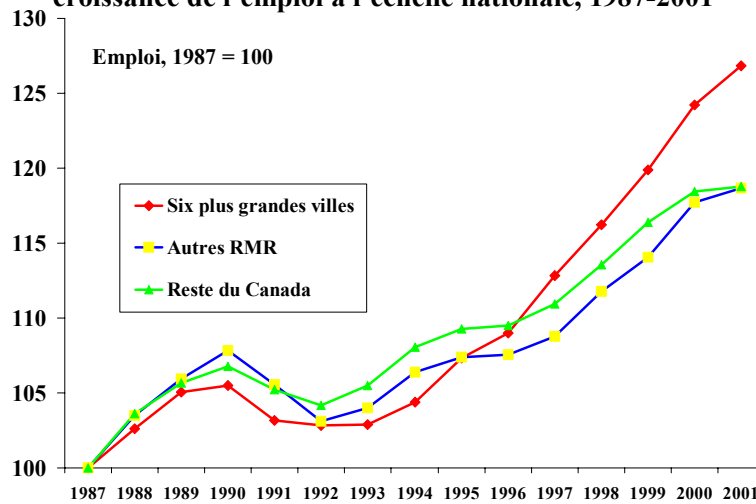
Source : Présentation par l'auteur de données de Statistique Canada et du Conference Board du Canada

De même, la création d'emplois au Canada ces dernières années a été mue par la croissance économique et l'expansion de ces centres urbains. Entre 1996 et 2001, l'économie canadienne a créé 1,6 million d'emplois. Environ 1,3 million ou 78 p. 100 de ces emplois ont été créés dans une des RMR du Canada. Pour leur part, les six plus grandes villes expliquent 61 p. 100 de la croissance de l'emploi au Canada au cours de cette période⁽⁸⁾.

(7) D'après des données de Statistique Canada et du Conference Board du Canada.

(8) Calculs de l'auteur à partir de données de Statistique Canada.

Graphique 1 – Les principales villes du Canada en tête de la croissance de l’emploi à l’échelle nationale, 1987-2001



Source : Calculs de l’auteur à partir de données de Statistique Canada.

VUE D’ENSEMBLE DES FINANCES MUNICIPALES AU CANADA

A. Pouvoirs et responsabilités des municipalités

Le paragraphe 92(8) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère aux assemblées législatives des provinces le pouvoir exclusif de faire des lois se rapportant aux municipalités situées à l’intérieur de leurs frontières⁽⁹⁾. En théorie, les autorités municipales ne sont pas des gouvernements; ce sont plutôt des organismes créés par une loi. Par conséquent, leurs pouvoirs et responsabilités se limitent à ceux qui leur sont directement conférés par une loi provinciale⁽¹⁰⁾. Les gouvernements provinciaux décident des limites, des responsabilités et des ressources financières des administrations municipales et peuvent apporter des changements en modifiant les lois.

Les provinces peuvent définir les « responsabilités des municipalités » de l’une de deux façons. La première consiste pour les provinces à énumérer les obligations particulières des administrations locales. La deuxième (« sphère de compétence ») consiste à préciser de

(9) Tolley et Young (2001), p. 2.

(10) D. Wong, *Cities at the Crossroads: Addressing Intergovernmental Structures for Western Canada’s Cities*, Canada West Foundation, Calgary, août 2002, p. 2. Le statut juridique des municipalités est fondé sur une interprétation de la *Loi constitutionnelle de 1867* par la Cour suprême en 1993.

vastes domaines de responsabilité à l'intérieur desquels les municipalités peuvent agir⁽¹¹⁾. La deuxième façon de faire est considérée comme plus souple puisqu'elle permet une certaine interprétation des compétences municipales.

Étant donné que la façon dont les pouvoirs sont conférés aux administrations locales diffère, les responsabilités particulières des municipalités varient d'une province à l'autre. De manière générale, toutefois, les secteurs de responsabilité locale incluent la réglementation et la prestation de services fonciers (p. ex. routes, eau, énergie, services de police et services d'incendie), les parcs, la culture et les loisirs de même que les bibliothèques, pour n'en nommer que quelques-uns.

De même, les municipalités sont autorisées à percevoir des recettes uniquement dans les secteurs expressément désignés par les provinces. Une convention veut que les administrations municipales soient les seules à lever des impôts fonciers – leur source la plus importante de revenu. Les villes peuvent également s'assurer des recettes autonomes au moyen de taxes professionnelles, de frais d'utilisation, de droits de licence et de permis, d'investissements et de la vente de biens et services⁽¹²⁾. En plus de générer des recettes autonomes, les municipalités reçoivent des paiements de transfert des gouvernements provincial et fédéral. Ces transferts sont habituellement liés à des types particuliers de dépenses.

Tableau 3 – Recettes des administrations locales selon la source, 1990 et 2000					
	Valeur (en millions de \$)		% d'augmentation	% des revenus totaux	
	1990	2000	1990-2000	1990	2000
Recettes autonomes :	32 643	44 699	36,9	81,2	84,9
Taxes	16 004	24 412	52,5	39,8	46,3
impôts fonciers et autres	15 601	23 845	52,8	38,8	45,3
licences et permis	316	494	56,3	0,8	0,9
autres taxes	86	73	-15,1	0,2	0,1
Revenu d'investissement	2 282	2 246	-1,6	5,7	4,3
Ventes de biens et services	6 476	9 526	47,1	16,1	18,1
Autres recettes autonomes	338	535	58,2	0,8	1,0
Transferts du gouvernement :	7 543	7 980	5,8	18,8	15,1
Fédéral	191	323	68,8	0,5	0,6
Provincial	7 352	7 658	4,2	18,3	14,5
Total	40 187	52 680	31,1	100,0	100,0

Source : Calculs de l'auteur à partir de données de Statistique Canada

(11) Wong (2002) donne comme exemple les lois sur les nuisances à Calgary et Vancouver.

(12) *Ibid.*, p. 2.

En moyenne, à l'échelle du Canada, près de 85 p. 100 des revenus des administrations locales consistent en des recettes autonomes. Les taxes représentent 46 p. 100 et le revenu d'investissement, les ventes de biens et services et d'autres recettes – comme les amendes et les peines –, environ 23 p. 100 des recettes municipales.

Le reste des recettes municipales – un peu plus de 15 p. 100 – provient de transferts des gouvernements fédéral et provinciaux. Les transferts provinciaux, à des fins générales et pour des objectifs particuliers, représentent environ 15 p. 100 des recettes. Les transferts directs du gouvernement fédéral représentent jusqu'à 0,6 p. 100 des recettes des administrations locales. Toutefois, le gouvernement fédéral verse également une contribution indirecte en fournissant aux provinces des fonds destinés aux administrations locales.

Tableau 4 – Dépenses des administrations locales, selon la destination, 1990 et 2000

	Valeur (en millions de \$)		% d'augmentation	% des recettes totales	
	1990	2000	1990-2000	1990	2000
Services gouvernementaux généraux	3 396	5 041	48,4	9,9	11,0
Protection des personnes et des biens	4 975	7 275	46,2	14,5	15,9
Transport et communications	7 429	9 104	22,5	21,7	19,8
Santé et éducation	856	1 109	29,6	2,5	2,4
Services sociaux	2 893	5 782	99,9	8,4	12,6
Environnement	5 288	6 420	21,4	15,4	14,0
Loisirs et culture	4 135	5 103	23,4	12,1	11,1
Logement	647	1 170	80,7	1,9	2,6
Planification et développement régionaux	753	1 006	33,6	2,2	2,2
Autres	972	1 144	17,7	2,8	2,5
Frais de service de la dette	2 940	2 717	-7,6	8,6	5,9
Total	34 286	45 872	33,8	100,0	100,0

Source : Calculs de l'auteur à partir de données de Statistique Canada

Le transport et les communications – en commençant par les routes et rues, le transport en commun et l'enlèvement de la neige – représentent la plus importante catégorie de dépenses municipales, dont ils accaparent le cinquième (voir le tableau 4). Les services de protection, comme les services de police et d'incendie, sont également importants puisqu'ils représentent 16 p. 100 des dépenses municipales totales. Les services sociaux et le logement sont les secteurs où les dépenses des administrations locales augmentent le plus rapidement⁽¹³⁾.

(13) Ce résumé des recettes et des dépenses municipales a été établi à partir des chiffres de Statistique Canada pour l'année 2000 – l'année la plus récente pour laquelle il existe des informations aussi détaillées.

B. Les défis financiers que doivent relever les villes canadiennes

Le déséquilibre perçu entre les obligations des municipalités en matière de dépenses et leur capacité de produire des recettes est au cœur des demandes d'aide adressées aux gouvernements fédéral et provinciaux. Les promoteurs d'une nouvelle stratégie urbaine fédérale soulignent que malgré la vaste gamme de services qu'elles fournissent, les municipalités ne touchent que sept cents sur chaque dollar de recettes fiscales au Canada⁽¹⁴⁾.

En outre, ils maintiennent que ce déséquilibre s'accroît. Les dépenses municipales ont augmenté pour toutes sortes de raisons, mais sans augmentation correspondante des recettes municipales.

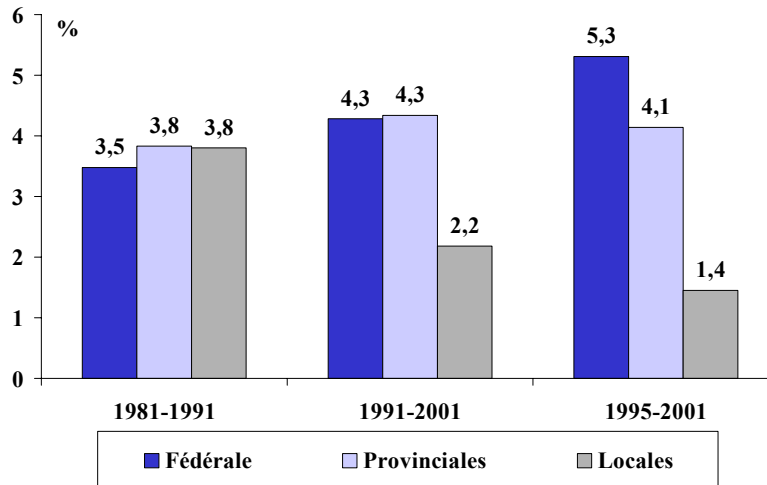
1. Disponibilité des recettes

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont enregistré une augmentation relativement solide de leurs recettes tout au long des années 1990, mais les recettes des municipalités ont stagné. Cette réalité contraste très vivement avec la décennie précédente, au cours de laquelle les revenus du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales ont augmenté presque au même rythme. Les recettes provinciales et locales ont augmenté en moyenne de 3,8 p. 100 par an dans les années 1980, tandis que le gouvernement fédéral suivait de près avec une augmentation moyenne de 3,5 p. 100 par an.

Toutefois, dans les années 1990, l'augmentation des recettes fédérales et provinciales est demeurée solide, tandis que l'augmentation des recettes locales a ralenti. Entre 1991 et 2001, les recettes fédérales et provinciales ont augmenté en moyenne de 4,3 p. 100 par an, tandis que les administrations locales ont enregistré une augmentation annuelle moyenne de 2,2 p. 100. L'écart entre les taux d'augmentation a été encore plus prononcé au cours de la deuxième partie des années 1990. Entre 1995 et 2001, l'augmentation moyenne des recettes fédérales a grimpé à 5,3 p. 100 par an, celle des recettes provinciales a diminué légèrement pour passer à 4,1 p. 100 par an, tandis que celle des recettes municipales a fléchi jusqu'à 1,4 p. 100 par an.

(14) Fédération canadienne des municipalités (FCM), *Un nouveau pacte fiscal pour les villes : sur la voie de la viabilité financière*, rapport provisoire, 2002, p. 2.

**Graphique 2 – Recettes des administrations :
Augmentation annuelle moyenne (%), 1981-2001**



Source : Calculs de l'auteur à partir de données de Statistique Canada

La baisse du taux d'augmentation des recettes municipales tient essentiellement à une diminution substantielle des paiements de transfert des gouvernements fédéral et provinciaux à partir du milieu des années 1990. Après une solide hausse à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les transferts provinciaux aux municipalités ont baissé de 23 p. 100 entre 1995 et 2000. En outre, même si les transferts fédéraux directs n'étaient pas une source importante de revenu pour les administrations locales, la diminution de ces transferts depuis 1995 a été abrupte – puisqu'ils sont passés de 560 à 323 millions de dollars cinq ans plus tard.

La diminution des paiements de transfert a obligé les municipalités à générer plus de recettes autonomes pour combler la différence. Toutefois, la conjoncture des années 1990 n'a pas été propice à la création de recettes autonomes. La valeur des maisons et des terrains au Canada a baissé au cours de la récession du début des années 1990 et est demeurée basse pendant toute la décennie. Par conséquent, il n'y a pas eu d'augmentation naturelle des recettes provenant des impôts fonciers pour aider à contrebalancer la perte au titre des transferts provinciaux et fédéraux. Pour compenser, les municipalités ont fréquemment augmenté le taux des impôts fonciers tout au long de la décennie⁽¹⁵⁾.

L'impôt foncier est souvent dénigré comme source de financement des dépenses municipales au Canada. Ses détracteurs font valoir qu'il est fondé sur la valeur du bien

(15) *Ibid.*, p. 3.

imposable et n'a donc qu'un lien ténu avec la capacité de payer. De plus, alors que la croissance économique augmente la capacité productive de recettes d'importants champs d'imposition comme l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation, cela n'est pas nécessairement vrai de l'impôt foncier. Enfin, il n'existe qu'un lien ténu entre l'impôt foncier et le coût de la prestation des services municipaux.

En raison du faible taux d'augmentation des recettes des municipalités et pour les aider à faire face à leurs besoins croissants en matière de dépenses, certaines provinces les ont autorisées à accéder à des recettes provenant d'autres sources. Par exemple, Edmonton et Calgary reçoivent cinq cents par litre de la taxe provinciale sur l'essence et le Manitoba transfère à ses villes l'équivalent de deux points de pourcentage de son impôt sur le revenu des particuliers et un point de pourcentage de son impôt sur le revenu des sociétés. La Colombie-Britannique remet à ses villes un pourcentage de la taxe de vente provinciale, tandis que la Nouvelle-Écosse et le Québec autorisent leurs municipalités à percevoir une taxe sur les transferts fonciers lors des ventes de propriété⁽¹⁶⁾. Néanmoins, en dépit de telles initiatives, les gouvernements provinciaux ont généralement hésité à accorder aux municipalités l'accès à des sources nouvelles ou supplémentaires de revenu fiscal⁽¹⁷⁾.

2. Augmentation des besoins sur le plan des dépenses

En plus de subir les pressions d'une faible augmentation des recettes, les municipalités doivent composer avec une importante augmentation de leurs obligations au chapitre des dépenses. Ceux qui prônent une augmentation de la disponibilité des recettes pour les administrations municipales font valoir qu'il y a plusieurs secteurs où de nouveaux investissements s'imposent. Parmi ceux-ci, le transport urbain, l'infrastructure des transports, le logement et les réseaux d'eau et d'égout sont souvent mentionnés.

Les tensions sur les coûts dans ces secteurs de financement municipal et d'autres encore peuvent être divisées en trois grandes catégories : la nécessité d'améliorer et de moderniser une infrastructure vieillissante; l'incidence des nouvelles responsabilités transférées aux municipalités par les gouvernements fédéral et provinciaux; et les tensions sur les coûts associées à une forte croissance démographique et à l'étalement urbain.

(16) D. Burleton, *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*, TD Economics, rapport spécial, Toronto, TD Bank Financial Group, avril 2002, p. 19.

(17) H. Kitchen, « Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability », *Revue fiscale canadienne*, vol. 50, n° 1, 2002, p. 166.

a. Une infrastructure vieillissante

Les compressions budgétaires des administrations fédérale et provinciales tout au long des années 1990 ont mené à une réduction de la disponibilité de fonds pour une vaste gamme de services publics. Par conséquent, les dépenses publiques dans des domaines comme la santé, l'éducation et l'infrastructure ont toutes été réduites, ainsi que les transferts fédéraux aux provinces et, comme il est mentionné ci-dessus, les transferts aux municipalités.

Une des façons les plus courantes de réduire les dépenses sans compromettre sur-le-champ la qualité ou l'étendue des services gouvernementaux consiste à reporter l'entretien régulier et les améliorations prévues de l'infrastructure existante⁽¹⁸⁾. Cette tendance a pu être observée à tous les ordres de gouvernement et pour tous les types d'infrastructure. Les investissements dans le réseau routier national, les hôpitaux, l'équipement médical et l'amélioration des installations universitaires – pour n'en nommer que quelques-uns – ont tous été reportés. Au niveau municipal, l'infrastructure, comme la réfection des routes et des ponts et l'amélioration des réseaux d'eau et d'égout, en a souffert.

D'après de nombreux intervenants, le report de ces travaux d'entretien a eu pour résultat un déficit accumulé important au chapitre de l'investissement dans l'infrastructure. Maintenant que le budget fédéral et le budget de la plupart des provinces sont excédentaires, ces intervenants – dont la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et plusieurs provinces – demandent une injection de fonds fédéraux pour aider les municipalités à venir à bout de l'arriéré de dépenses d'entretien et d'amélioration reportées. Le coût de l'élimination de cet arriéré serait de l'ordre de 50 à 100 milliards de dollars⁽¹⁹⁾. De plus, nombreux sont ceux qui croient que tout retard dans les travaux de réparation et d'entretien ne fera qu'entraîner de nouvelles augmentations des coûts à l'avenir.

b. Transfert de responsabilités

Les municipalités ont vu leurs responsabilités en matière de dépenses augmenter considérablement ces dernières années. Par suite de l'adoption de politiques de repli financier au milieu et à la fin des années 1990, les gouvernements fédéral et provinciaux se sont retirés de certains secteurs de dépenses et de services et en ont confié la responsabilité aux municipalités. Selon la responsabilité en question, ce retrait a pris l'une des formes suivantes : les

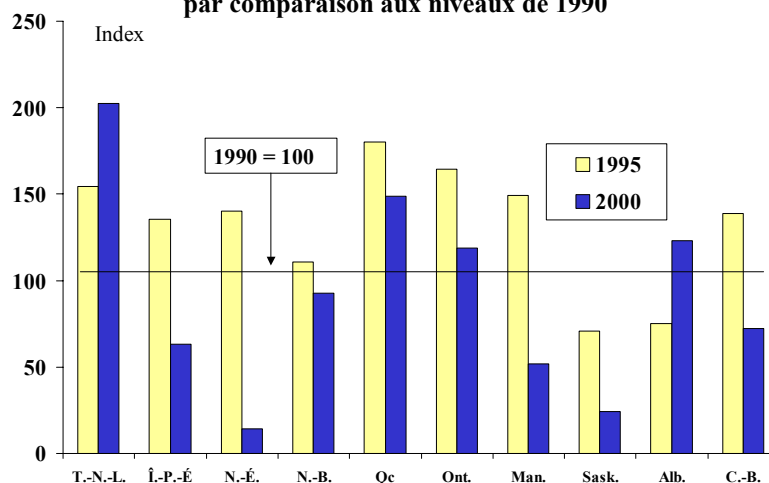
(18) Bradford (2002), p. 11.

(19) Poisson (2002), p. 15.

gouvernements ont officiellement confié la responsabilité de certains secteurs de dépenses aux municipalités ou ils se sont tout simplement démis de leurs obligations en laissant aux administrations locales le soin de combler le vide⁽²⁰⁾.

Cette deuxième forme de retrait a été la plus courante à l'échelle des provinces. Lorsque les provinces cessent d'octroyer des transferts à fins déterminées – aussi appelés subventions conditionnelles – on peut habituellement dire qu'il y a transfert des responsabilités aux administrations municipales, surtout en l'absence de toute nouvelle subvention inconditionnelle qui viendrait remplacer les fonds perdus. L'étendue de ce transfert implicite varie d'une province à l'autre, mais, de manière générale, les gouvernements provinciaux ont cessé d'engager des dépenses dans les secteurs du transport, de l'environnement et des services sociaux, laissant aux administrations locales le soin de combler l'écart. À l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador et de l'Alberta, toutes les provinces ont réduit dans l'ensemble les transferts conditionnels aux administrations locales depuis le milieu des années 1990. C'est en Nouvelle-Écosse que le changement a été le plus spectaculaire. Les subventions conditionnelles aux administrations locales qui s'élevaient à 271 millions de dollars en 1995 ont chuté de 90 p. 100 en cinq ans seulement – pour passer à 27 millions de dollars en 2000⁽²¹⁾.

Graphique 3 – Transferts conditionnels des provinces aux administrations locales : 1995 et 2000, par comparaison aux niveaux de 1990



Source : Calculs de l'auteur à partir de données de Statistique Canada

(20) C. Vander Ploeg, *Framing a Fiscal Fix-Up: Options for Strengthening the Finances of Western Canada's Big Cities*, Calgary, Canada West Foundation, janvier 2002, p. 2.

(21) Ces chiffres ainsi que ceux du graphique 3 n'incluent pas les effets de l'inflation ou de la croissance démographique dans les années 1990.

Le transfert officiel de responsabilités aux administrations locales n'a pas eu lieu aussi souvent que le transfert implicite décrit ci-dessus. L'Ontario est la province qui a le plus eu recours au transfert officiel de pouvoirs, notamment du milieu à la fin des années 1990, et ce, afin d'assumer le contrôle des dépenses en matière d'éducation des conseils scolaires locaux. Parce qu'elle avait soulagé les administrations locales du fardeau des dépenses de ces conseils scolaires, en échange, la province a transféré aux municipalités les responsabilités liées au financement des services comme le logement social, les routes provinciales à l'intérieur des limites des villes et la cotisation relative à l'impôt foncier, pour n'en nommer que quelques-uns. Dans bien des cas, les villes n'ont obtenu aucun contrôle correspondant sur la politique publique ou les normes⁽²²⁾. Qui plus est, contrairement au gouvernement provincial, les autorités municipales soutiennent que ces initiatives ne sont pas sans incidence sur les recettes et qu'elles nécessiteront d'importantes augmentations des taxes municipales lorsque les fonds de transition auront été épuisés⁽²³⁾.

c. Croissance démographique et étalement urbain

Le troisième facteur à avoir contribué à une augmentation des obligations en matière de dépenses a été un accroissement démographique rapide associé à l'étalement urbain. Comme nous l'avons vu précédemment, les plus grandes villes du Canada ont contribué à l'accroissement de la population à l'échelle nationale au cours des dernières années. Parallèlement, toutefois, le développement des banlieues a entraîné un déplacement graduel de la population du centre vers la périphérie des villes.

Plusieurs facteurs ont contribué à cet étalement, dont la disponibilité de terrains, le faible coût du transport individuel, l'augmentation des niveaux de vie et un marché pour les plus grosses maisons⁽²⁴⁾. Cependant, les facteurs les plus importants sont peut-être la nature et la structure de l'impôt foncier. Parce que la valeur de la propriété est le principal déterminant du taux d'imposition, les terrains du centre-ville font l'objet d'un taux plus élevé que les terrains

(22) D. Lidstone, *A Comparison of New and Proposed Municipal Acts of the Provinces: Revenues, Financial Powers and Resources*, préparé pour la Conférence annuelle de 2001 de la Fédération canadienne des municipalités, Banff (Alberta), mai 2001, p. 3.

(23) H. Kitchen, *Provincial-Municipal Fiscal Trends: An Interprovincial and Intertemporal Comparison*, document présenté au congrès de l'Union of British Columbia Municipalities, Vancouver, septembre 1999, p. 15.

(24) Vander Ploeg (2002), p. 2.

situés en banlieue. Cela contribué à l'exode hors du centre des villes et à la croissance de leur périphérie.

La redistribution de la population urbaine exerce des pressions sur les finances municipales de deux manières. Tout d'abord, le délaissement du cœur des villes (où la valeur des propriétés est élevée) au profit des banlieues (où la valeur des propriétés est moins élevée) ralentit l'augmentation des recettes municipales. Dans bien des cas, étant donné que les villes-dortoirs sont des municipalités distinctes, la ville centrale perd ses revenus. Pour combler le manque à gagner, les villes ont dû augmenter le taux de l'impôt foncier, accélérant ainsi l'exode hors du centre des villes.

Un certain nombre de provinces ont essayé de régler la question en procédant à des fusions municipales. Winnipeg, Halifax, Toronto, Ottawa et Montréal sont les exemples les plus importants des « méga-villes » qui se sont formées lorsque les gouvernements provinciaux ont fusionné une RMR et ses banlieues pour en faire une entité municipale unique. Dans d'autres cas, la coopération est volontaire, comme dans celui de la Capital Region Alliance d'Edmonton.

Cependant, les fusions municipales n'éliminent pas la deuxième cause des pressions sur les budgets municipaux : la diminution conséquente de la densité de la population. Lorsque les villes prennent de l'expansion, le coût de la prestation d'une infrastructure et de services municipaux augmente avec chaque kilomètre. Étant donné que l'impôt foncier est fondé sur la valeur du terrain, il ne reflète pas le coût plus élevé de la prestation de ces services municipaux. Par conséquent, le fardeau des dépenses des villes augmente alors même qu'il y a érosion de l'assiette de l'impôt servant au financement de ces services.

ARGUMENTS EN FAVEUR D'UNE « NOUVELLE DONNE » POUR LES MUNICIPALITÉS

Les gouvernements fédéral et provinciaux sont de moins en moins indifférents aux difficultés financières des municipalités. Ces dernières années, plusieurs provinces ont cédé une partie de leurs recettes fiscales à leurs grandes villes; les dépenses d'infrastructure augmentent dans de nombreuses provinces et certaines provinces ont procédé à des réformes très

nécessaires des impôts fonciers municipaux. Par ailleurs, un certain nombre de provinces ont légiféré ces dernières années pour élargir les pouvoirs des administrations locales⁽²⁵⁾.

Le gouvernement fédéral aussi a accru son aide aux municipalités par la voie de plusieurs programmes et mesures. On peut mentionner, entre autres, le budget de décembre 2001, qui réservait 2 milliards de dollars à un programme de grands projets d'infrastructure (transport urbain, traitement des eaux usées et routes) réalisés à frais partagés avec les provinces et les municipalités. Ces fonds s'ajoutent à plusieurs autres mesures fédérales, notamment 250 millions de dollars destinés à la construction d'infrastructures municipales écologiques.

Abstraction faite de ces exemples et d'autres apports plus récents d'argent frais aux municipalités, certaines organisations concernées exercent des pressions pour que les gouvernements fédéral et provinciaux offrent une « nouvelle donne » aux municipalités, c'est-à-dire pour qu'ils modifient les modalités d'attribution de financement aux municipalités pour qu'elles correspondent mieux non seulement aux dépenses courantes de celles-ci, mais aussi à l'importance croissante des villes pour le bien-être économique du pays. L'idée d'une nouvelle donne reçoit l'appui de tous les ordres de gouvernement, mais les détails restent encore à définir.

Jusqu'à présent, les partisans d'une nouvelle donne pour les villes du Canada envisagent surtout une augmentation de la contribution financière des gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, plusieurs études ont montré qu'il existait des moyens d'améliorer la capacité financière locale et l'efficacité des villes sans mettre davantage à contribution les administrations fédérale et provinciales. On pense notamment à une réforme des régimes fiscaux des municipalités, à l'amélioration de la réglementation et au recours à des modalités de financement différentes telles que les droits d'utilisation et les partenariats entre le secteur privé et le secteur public dans le contexte de projets et de services municipaux⁽²⁶⁾.

Le rôle potentiel que pourraient jouer le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces dans une nouvelle donne pourrait prendre deux formes. Ils pourraient accroître leur apport financier direct aux municipalités par la voie de transferts

(25) Burleton (2002), p. 17. L'Alberta a été, en 1994, la première province à accorder aux villes davantage de pouvoirs et une marge de manœuvre accrue. Certains considèrent cependant la *Municipalities Act* de Terre-Neuve-et-Labrador comme la loi la plus moderne, car elle contient la promesse d'un accroissement des pouvoirs en matière de fiscalité, d'administration et de gestion financière.

(26) Voir, par exemple, Burleton (2002), Wong (2002) et Vander Ploeg (2002). Dans bien des cas, ces propositions de réforme municipale exigent l'approbation de la province.

pécuniaires et d'impôts affectés aux municipalités⁽²⁷⁾. Ils pourraient aussi conférer aux municipalités une plus grande autonomie et améliorer leur capacité de générer des recettes autonomes suffisantes pour couvrir leurs dépenses. On pourrait dans ce dernier cas donner aux municipalités accès aux recettes tirées de différentes assiettes fiscales ou leur permettre de lever leurs propres impôts.

Ce sont les provinces qui ont le rôle le plus important à jouer dans cette nouvelle donne. Comme, en vertu de la Constitution, les municipalités relèvent d'eux, les gouvernements provinciaux ont le plus d'outils à leur disposition pour venir en aide aux centres urbains : reprendre la responsabilité de dépenses dont ils s'étaient déchargés sur les municipalités, augmenter les transferts, donner aux municipalités davantage de pouvoirs administratifs et législatifs qui leur permettraient d'explorer d'autres mécanismes de financement, et accorder aux municipalités des sources additionnelles de recettes fiscales ou des recettes fiscales supplémentaires⁽²⁸⁾.

La teneur d'une stratégie urbaine fédérale – la contribution potentielle du gouvernement fédéral à une nouvelle donne pour les municipalités – est d'une portée nécessairement limitée par les restrictions qu'impose la Constitution. Plus précisément, le gouvernement fédéral ne peut pas modifier les lois relatives aux municipalités, puisque ce sont des lois provinciales. Cette contrainte empêche le gouvernement fédéral d'accorder aux municipalités de nouveaux pouvoirs en matière fiscale, législative et administrative, une mesure qui exigerait une modification de la Constitution. Rien n'empêche cependant le gouvernement fédéral d'offrir aux villes des transferts pécuniaires ou des recettes d'impôts affectés.

Quoi qu'il en soit, toute mesure prise par le gouvernement fédéral par la voie d'une stratégie urbaine explicite, y compris des transferts directs aux municipalités, risque d'être interprétée par les provinces comme une ingérence dans un domaine de compétence provinciale. Les provinces ont toujours eu du mal à accepter toute forme d'intervention directe ou officielle du gouvernement fédéral auprès des municipalités.

(27) Cette catégorie comprend aussi les crédits d'impôt tenant lieu de transferts. Par exemple, dans le Budget de 2000, le gouvernement fédéral a annoncé une remise de TPS de 36 p. 100 à l'égard de la construction de logements locatifs.

(28) Kitchen (2002), p. 172.

A. Raison d'être de la participation du gouvernement fédéral

Dans l'ensemble, on pourrait dire qu'il vaudrait mieux laisser aux provinces et aux municipalités le soin de s'entendre sur les sommes à investir dans les villes. Plusieurs analystes, qui estiment que le gouvernement fédéral n'a pas à se mêler d'une question qui, par définition, relève des provinces, partagent ce point de vue, mais il en est d'autres, partisans d'un programme urbain fédéral, qui pensent que le gouvernement fédéral ne doit pas se laisser décourager d'investir dans les villes canadiennes.

Comme l'a fait remarquer le ministre des Affaires intergouvernementales Stéphane Dion, il y a une différence entre les *affaires municipales* – lesquelles relèvent indubitablement des provinces – et les *questions urbaines et rurales*, où les politiques ou les activités du gouvernement fédéral ont des conséquences directes pour le bien-être des villes⁽²⁹⁾. On peut penser par exemple à la réglementation fédérale sur la qualité de l'eau et de l'environnement, de même qu'à l'immigration et aux questions autochtones⁽³⁰⁾. M. Dion estime que dans ces cas, la coopération directe entre le gouvernement fédéral et les municipalités se justifie tout à fait.

Cet argument vaut pour toutes les dépenses municipales qui ont des répercussions de portée nationale en matière de politique. On admet généralement le principe que chaque collectivité doit assumer les dépenses qui ne présentent d'avantages que pour elle. Cependant, quand les retombées des dépenses des administrations locales touchent des secteurs de compétence voisins, les gouvernements fédéral et provinciaux ont un rôle à jouer. Certains estiment par exemple que le transport urbain répond à ce critère, puisque que le transport urbain non seulement a des retombées sur les habitants des collectivités voisines, mais aussi peut contribuer à réduire la dépendance envers l'automobile et ainsi à diminuer les émissions de gaz à effet de serre et donc aider le Canada à respecter ses engagements internationaux en matière de protection de l'environnement.

Quelques études récentes appuient la thèse selon laquelle, dans le contexte économique actuel, il est dans l'intérêt national que le gouvernement fédéral s'intéresse aux questions municipales. Vu l'importance considérable et croissante des villes pour la croissance et la prospérité économiques, elles doivent être compétitives au niveau international pour attirer au

(29) Poisson (2002), p. 34.

(30) FCM (2002), p. 6.

Canada les investissements, avec les retombées économiques qu'ils comportent. Or, des villes attrayantes et bien entretenues offrant une bonne infrastructure, une qualité de vie élevée et de bons services récréatifs et culturels sont des facteurs importants à cet égard.

B. Possibilités pour le gouvernement fédéral

Que les provinces soient d'accord ou non, le gouvernement fédéral a clairement indiqué son intention d'accroître son aide financière aux villes canadiennes. Cependant, comme il ne peut pas attribuer de nouveaux pouvoirs d'imposition aux villes, ses choix sont limités : offrir de l'aide financière par la voie de subventions diverses ou d'impôts affectés.

À l'intérieur de ces deux solutions, les choix sont nombreux. Les subventions en particulier, ou les transferts pécuniaires, peuvent prendre des formes très diverses selon l'objectif visé en matière de politique publique. Les subventions peuvent être conditionnelles ou inconditionnelles; elles peuvent être versées directement aux municipalités ou par l'intermédiaire d'une tierce partie; et elles peuvent être consenties telles quelles ou comporter un élément de partage des coûts avec les administrations municipales ou les provinces. Il est possible aussi de combiner plusieurs de ces caractéristiques.

En tant que mécanismes de financement, les transferts et les impôts affectés présentent des avantages et des inconvénients pour le gouvernement fédéral et les municipalités. Dans le cas des subventions fédérales, ces avantages et inconvénients varient quelque peu selon le type de transfert choisi. Le choix du gouvernement fédéral pourra donc se porter sur plusieurs solutions différentes, selon les objectifs politiques visés.

1. Transferts du gouvernement fédéral aux municipalités

Avant de passer aux détails, il est bon d'examiner d'abord le pour et le contre des subventions fédérales en général. Celles-ci constituent un bon moyen d'attribuer des fonds aux municipalités. Les transferts pécuniaires permettent d'offrir un financement immédiat, fixe et régulier pour la durée du programme ou de la mesure. Sauf si des changements arbitraires étaient apportés au programme, les transferts sont stables d'une année sur l'autre et peuvent facilement être augmentés au besoin. Du point de vue du gouvernement fédéral, les subventions présentent aussi l'avantage d'être faciles à mettre en œuvre et à administrer.

Cependant, un bon nombre de ceux qui préconisent une nouvelle donne pour les municipalités ont des réserves au sujet de cette solution. Pour eux, les transferts fédéraux ne

constituent pas une source de fonds fiable. En effet, si les administrations municipales manquent actuellement d'argent, c'est en partie à cause de réductions unilatérales antérieures des transferts des gouvernements fédéral et provinciaux. Les villes souhaitent une forme de financement durable à long terme; sauf à les associer à un engagement pluriannuel exécutoire, les subventions fédérales et provinciales sont considérées par beaucoup comme insuffisamment prévisibles pour faire partie d'une solution financière à long terme pour les municipalités.

On reproche aussi aux subventions d'être susceptibles d'entraîner un manque d'efficience. En effet, le souci d'efficience et de rentabilité dans la prestation des services se fait moins pressant quand on compte sur des fonds externes pour financer les dépenses municipales. Certains pensent qu'il y a plus de chances que les villes fassent preuve de discipline dans leurs dépenses⁽³¹⁾, et qu'elles explorent d'autres solutions comme des partenariats entre secteur public et secteur privé⁽³²⁾, si elles assument pleinement les coûts politiques et financiers de leurs décisions.

À la question de l'efficience se greffe aussi un reproche connexe : l'impression que les programmes de subventions ne sont pas assujettis à une obligation suffisante de rendre compte. Les administrations municipales dépensent des recettes du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux, si bien qu'il est difficile de déterminer si les niveaux de financement sont suffisants ou si l'argent est dépensé de manière appropriée et efficiente.

a. Conditionnalité ou non des subventions

Les transferts fédéraux aux municipalités peuvent être inconditionnels ou subordonnés à des conditions forçant les municipalités à consacrer l'argent à des domaines désignés. Les subventions inconditionnelles, aussi appelées subventions globales, ont l'avantage de permettre aux municipalités de déterminer elles-mêmes leurs priorités en matière de dépenses. Comme les besoins en infrastructures et en services varient d'un endroit à l'autre au pays, les municipalités sont le mieux placées pour régler les problèmes locaux et effectuer des investissements stratégiques en fonction des besoins locaux, d'autant plus qu'il existe déjà un arriéré pour ce qui est de l'entretien des infrastructures et de l'investissement dans celles-ci. En outre, la promesse de subventions globales stables conférerait aux municipalités la latitude

(31) Burleton (2002), p. 22.

(32) Poisson (2002), p. 33.

nécessaire pour qu'elles puissent se concentrer sur les besoins à long terme de leur collectivité, et non sur des projets ponctuels, comme l'exigeraient des subventions conditionnelles.

Il reste que les subventions globales ne sont pas dénuées d'inconvénients. On ne peut pas en faire le contrôle et l'on ne peut donc pas demander aux villes des comptes sur la manière dont elles dépensent les fonds. Elles confèrent très peu de visibilité au gouvernement fédéral. Les détracteurs des subventions globales affirment que, dans le passé, les municipalités ont accordé trop de poids aux considérations politiques dans le processus de décision et que cela a abouti à la construction d'éléments d'infrastructure d'une importance stratégique relativement faible. On reproche aussi aux subventions globales accordées dans le passé le fait qu'elles étaient trop générales et superficielles pour avoir l'efficacité des fonds expressément destinés à des dépenses précises.

Le principal avantage des subventions conditionnelles sur les subventions globales est le contrôle des dépenses qu'elles permettent. Pour toucher la subvention, les villes doivent engager des dépenses dans des secteurs désignés. De cette manière, le gouvernement fédéral est en mesure de fournir une aide financière nécessaire aux villes tout en contribuant à la réalisation d'objectifs de politique plus vastes. La visibilité du gouvernement fédéral est meilleure et le risque de politisation des dépenses au niveau local est amoindri.

Les subventions conditionnelles présentent en revanche l'inconvénient d'ôter aux municipalités la possibilité de se concentrer sur les besoins locaux à long terme et les investissements stratégiques à long terme. Les subventions consacrées aux programmes d'infrastructure forcent par ailleurs les municipalités à prendre des décisions financières en fonction d'une fraction seulement des coûts réels du programme⁽³³⁾.

b. Dépenses directes ou par l'intermédiaire d'une tierce partie

La différence entre dépenses directes et dépenses par l'intermédiaire d'une tierce partie tient à la manière dont les subventions fédérales – conditionnelles ou non – sont distribuées. L'attribution de subventions fédérales par l'intermédiaire d'une fondation ou d'une organisation sans but lucratif présente plusieurs avantages sur l'attribution plus conventionnelle, directe, des subventions. Premièrement, et c'est là sans doute le plus grand avantage, le fait de confier à une tierce partie le choix des projets admissibles réduit le risque d'ingérence politique

(33) Poisson (2002), p. 33.

dans ces décisions. Les décisions sont prises plutôt en fonction des besoins locaux et de considérations financières et sociales.

D'un autre côté, les transferts directs sont avantageux pour le gouvernement fédéral, en particulier dans le cas des subventions conditionnelles, parce que le gouvernement conserve un certain droit de regard sur les dépenses et peut contrôler celles-ci pour s'assurer que le programme fonctionne comme il avait été prévu.

c. Programmes unilatéraux et programmes à frais partagés

Il reste enfin à choisir entre des subventions unilatérales ou des subventions subordonnées à une participation quelconque des provinces ou des municipalités elles-mêmes.

Les programmes à frais partagés présentent énormément d'avantages. Comme la responsabilité financière des subventions est alors partagée, la part du gouvernement fédéral est moindre. Ce type de programme a aussi l'avantage d'être vu comme moins intrusif par les gouvernements provinciaux, ceux-ci pouvant simplement omettre de fournir les fonds de contrepartie s'ils ne souhaitent pas la réalisation du programme. En outre, selon la nature de la mesure, les programmes à frais partagés sont plus adaptables aux besoins locaux. Le plus grand degré de participation locale contribue à acheminer les fonds fédéraux vers les secteurs où les besoins sont les plus grands.

Toutefois, les programmes à frais partagés ne sont pas sans inconvénients. Leur efficacité dépend de la coopération des provinces, et en l'absence de consensus fédéral-provincial sur le type de subventions à frais partagés, les provinces pourraient voir dans ce type de proposition une intrusion mal venue dans leurs domaines de compétence.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral perd en partie le contrôle de la manière dont les sommes sont dépensées. Comme les municipalités sont issues de la législation provinciale, ce sont les provinces qui, en dernière analyse, décident de l'affectation des fonds. Les détracteurs de ce type de programme affirment qu'il est déjà arrivé que des provinces s'approprient ainsi des fonds fédéraux pour leurs propres fins⁽³⁴⁾. En outre, les programmes à frais partagés servent généralement à financer un grand nombre de petits projets, mais ne permettent pas la réalisation d'investissements stratégiques sur une grande échelle⁽³⁵⁾.

(34) FCM (2002), p. 8.

(35) *Ibid.*

Enfin, les programmes à frais partagés ont pour effet d'exacerber les différences entre provinces pauvres et provinces riches. Il arrive en effet que des provinces n'aient pas les moyens d'assumer leur part des dépenses, privant de ce fait leurs villes de la contribution fédérale. Les villes des provinces riches, elles, bénéficient de l'apport fédéral.

2. Impôts affectés aux municipalités

Une autre solution consisterait à affecter une partie du produit d'une source permanente de recettes fédérales aux administrations locales. Dans ce type de formule, le gouvernement fédéral s'engagerait à transférer aux municipalités un pourcentage donné des recettes tirées d'une ou de plusieurs sources fiscales particulières. Par exemple, on recommande souvent que le gouvernement réserve une partie de la taxe nationale sur les carburants aux municipalités.

Le gouvernement fédéral a toujours résisté à l'idée d'un impôt affecté, mais plusieurs provinces ont déjà recours à ce type de mécanisme. Comme nous l'avons dit précédemment, l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Québec, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba transfèrent une partie du produit de certaines taxes à leurs villes ou permettent à celles-ci d'imposer une taxe sur les ventes de biens fonciers. Les impôts affectés aux municipalités peuvent être inconditionnels ou réservés à des types de dépenses précis.

Au fond, les impôts affectés ne diffèrent pas tellement des transferts directs. Les deux se traduisent par un transfert pécuniaire du gouvernement fédéral aux municipalités. Les deux sont relativement faciles à mettre en œuvre et à administrer et les deux acheminent efficacement les fonds aux cibles visées.

La grande différence – et elle est de taille – tient au fait que la valeur du transfert fiscal est liée à la vigueur de l'assiette fiscale concernée. La valeur du transfert fiscal aux municipalités varie davantage qu'une subvention globale parce que les recettes fiscales fluctuent, influencées par plusieurs facteurs, dont la vigueur de l'économie. C'est un avantage pour le gouvernement fédéral dans la mesure où cela introduit un élément de capacité financière dans le transfert. Lorsque les recettes diminuent, les obligations de paiement du gouvernement fédéral diminuent aussi automatiquement.

Comme la valeur des points d'impôt augmente avec le temps, les transferts d'impôts affectés fournissent aux municipalités une source de revenus croissants. Les

municipalités et leurs défenseurs préfèrent aussi les impôts affectés aux subventions, parce qu'ils semblent constituer un engagement plus ferme de la part du gouvernement fédéral.

En raison des similitudes entre les transferts et les impôts affectés, les deux formules présentent en partie les mêmes inconvénients. Pour ce qui est de la fiabilité des impôts affectés aux municipalités, l'impression qu'ils constituent un engagement plus ferme n'est pas fondée. Les règles régissant ces transferts sont tout aussi faciles à modifier que n'importe quel autre mécanisme de financement⁽³⁶⁾.

Les détracteurs de cette formule affirment qu'elle présente les mêmes problèmes relatifs à l'efficacité que les subventions, du fait que les villes ne sont pas incitées à faire preuve d'efficacité et de rentabilité dans la prestation des services, et les mêmes problèmes de reddition de comptes, du fait que le gouvernement fédéral génère des recettes qui sont ensuite dépensées par les administrations locales.

CONCLUSION

Les villes jouent un rôle crucial dans la prospérité économique de notre pays. En conséquence, il n'est pas étonnant que leurs difficultés financières actuelles retiennent tant l'attention. Plusieurs études ont été publiées récemment qui recommandent que le gouvernement fédéral investisse davantage dans les grandes agglomérations urbaines du Canada.

Les municipalités jouent une partie difficile ces dernières années. Les administrations fédérale et provinciales leur ont cédé certaines de leurs responsabilités dans les années 1990 tout en réduisant leur apport financier aux villes. Cette tendance a été exacerbée aussi par d'autres facteurs comme l'augmentation des coûts associée à l'accroissement démographique rapide et à la dispersion de la population dans les banlieues, l'affaiblissement de l'assiette de l'impôt foncier dans les années 1990 et l'arriéré croissant de travaux d'entretien et de réfection des infrastructures constamment différés.

L'investissement stratégique dans les zones urbaines est devenu la pierre angulaire du programme fédéral. Il reste cependant que le bien-être des municipalités relève des provinces. En conséquence, bien que le gouvernement fédéral soit en mesure d'offrir une aide financière aux municipalités, il doit respecter les questions de compétence. Une démarche

(36) Par exemple, comme on l'a dit précédemment, Edmonton et Calgary touchent une part de 5 cents le litre de la taxe provinciale sur les carburants de l'Alberta. Dans son budget de 2002-2003 cependant, le gouvernement a ramené sans préavis le transfert à 1,2 cent le litre, mesure qui entrera en vigueur en mars 2003.

concertée du fédéral avec les gouvernements provinciaux et les administrations municipales améliorera les perspectives de réussite de la nouvelle stratégie urbaine et permettra de répondre aux besoins des municipalités de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible.

BIBLIOGRAPHIE

Alberta Future Summit: Joint Submission of the City of Calgary and the City of Edmonton, Nichols Applied Management, Management and Economic Consultants, Edmonton (Alberta), janvier 2002.

Berdahl, L. *Building the New West: The Role of the Federal Government*, Canada West Foundation, mémoire soumis au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, consultations prébudgétaires 2002, Ottawa, 23 mai 2002.

Bradford, N. *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Canadian Policy Research Network, document de travail n° F-23, Ottawa, juin 2002.

Burleton, D. *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada*, TD Economics, rapport spécial, Toronto, Groupe Financier Banque TD, avril 2002 (http://www.td.com/economics/standard/exec/cities_es_french.pdf).

Chambre des communes, Comité permanent des transports. *Une stratégie de renouvellement du réseau routier national*, sixième rapport du Comité permanent, février 1997.

Drummond, D., D. Burleton, G. Manning et K. Richardson. *The Greater Toronto Area (GTA): Canada's Primary Economic Locomotive in Need of Repair*, TD Economics, rapport spécial, Toronto, Groupe Financier Banque TD, mai 2002 (<http://www.td.com/economics/special/gta0502.pdf>).

Fédération canadienne des municipalités. *Un nouveau pacte fiscal pour les villes : sur la voie de la viabilité financière*, rapport provisoire, 2002.

Groupe de travail du premier ministre sur les questions urbaines.

- *La stratégie urbaine du Canada : une vision pour le XXI^e siècle*, rapport provisoire, avril 2002.
- *La stratégie urbaine du Canada : un cadre d'action*, rapport final, novembre 2002.

Kitchen, H.

- *Provincial-Municipal Fiscal Trends: An Interprovincial and Intertemporal Comparison*, présentation au congrès de l'Union of British Columbia Municipalities, Vancouver, septembre 1999.
- « Canadian Municipalities: Fiscal Trends and Sustainability », *Canadian Tax Journal*, vol. 50, n° 1, 2002.

- Lidstone, D. *A Comparison of New and Proposed Municipal Acts of the Provinces: Revenues, Financial Powers and Resources*, préparé pour la conférence annuelle de 2001 de la Fédération canadienne des municipalités, Banff (Alberta), mai 2001.
- Martin, P. Discours devant les membres de la Fédération canadienne des municipalités, Hamilton (Ontario), 31 mai 2002.
- Organisation de coopération et de développement économiques. *Examens territoriaux de l'OCDE : Canada*, Paris, 2002.
- Poisson, Y. *Public Infrastructure in Canada: Status, Priorities and Planning*, document de référence reposant sur une série d'entrevues avec des représentants du secteur public, d'associations, d'investisseurs et d'autres personnes, Forum des politiques publiques, mars 2002.
- Scofield, H. et J. Lewington. « Ministers clash over tax aid to cities », *The Globe and Mail*, 13 août 2002.
- Slack, E. *An Urban Agenda for Canada*, Enid Slack Consulting Ltd., mémoire au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, consultations prébudgétaires 2002, Ottawa, 23 mai 2002.
- Thériault, L., A. Arcand, F. Clavet et A. Fritsche. *Metropolitan Outlook I: Economic Insights into 25 Canadian Metropolitan Economies*, Conference Board du Canada, Ottawa, printemps 2002.
- Tolley, E. et W.R. Young. *Les municipalités, la Constitution et le régime fédéral canadien* (Étude générale BP-276F), Ottawa, Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement, octobre 1991, mise à jour en février 2001.
- Vander Ploeg, C. *Framing a Fiscal Fix-Up: Options for Strengthening the Finances of Western Canada's Big Cities*, Calgary, Canada West Foundation, janvier 2002.
- Ville de Toronto. « Comparison of Powers and Revenue Sources of Selected Cities », dans *Canada's Cities: Unleash our Potential*, juin 2000, mis à jour en octobre 2001.
- Winsor, H. « Liberals unroll the red carpet for urban issues », *The Globe and Mail*, 14 août 2002.
- Wong, D. *Cities at the Crossroads: Addressing Intergovernmental Structures for Western Canada's Cities*, Calgary, Canada West Foundation, août 2002.
- « Le Canada que l'on veut », discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-septième législature du Canada, Ottawa, septembre 2002.