

LA PLANIFICATION D'UN AVENIR URBAIN

NOTRE APPEL EN FAVEUR D'UNE STRATÉGIE
URBAINE NATIONALE POUR LE CANADA

FÉVRIER 2018

SOUS LA PRÉSIDENTIE DE



Calgary Chamber







5 RÉSUMÉ

6 SECTION 1 : LES RELATIONS FÉDÉRALES DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES URBAINES APRÈS LA « NOUVELLE ENTENTE »

150 ans d'urbanisation

Le déséquilibre du fédéralisme fiscal canadien

La « nouvelle entente » pour les villes, en rétrospective

Objectifs et résultats : qu'est-ce que les interventions ont permis d'accomplir depuis la « nouvelle entente » ?

Les faiblesses du modèle actuel

La Banque de l'infrastructure du Canada

14 SECTION 2 : LES MODÈLES INTERNATIONAUX DE STRATÉGIE URBAINE NATIONALE

Autres modèles nationaux

Belgique

Pays-Bas

France

Royaume-Uni

L'initiative australienne *Our Cities, Our Future*

L'effondrement de la stratégie urbaine

nationale australienne et les leçons apprises

22 SECTION 3 : QUELLE SERAIT L'UTILITÉ D'UNE STRATÉGIE URBAINE NATIONALE AU CANADA ?

Aperçu du processus idéal en l'absence d'une stratégie urbaine nationale

28 CONCLUSION : LES RETOMBÉES D'UN CHANGEMENT D'APPROCHE

30 NOTES ET SOURCES



Le Canada est un pays urbain dépourvu d'une stratégie urbaine. Le soutien du gouvernement fédéral aux régions métropolitaines canadiennes s'accroît sur plusieurs fronts, mais il a souvent été improvisé, fragmenté et octroyé de manière ponctuelle, au gré des changements de gouvernement. Telle est la réalité, que le gouvernement fédéral appuie les infrastructures de transport urbain, la résilience aux catastrophes, les infrastructures d'eau et d'énergie, le logement, la concurrence commerciale, la recherche ou l'infrastructure économique.

Au cours des 25 dernières années, les administrations municipales, les dirigeants municipaux et programmes axés sur une approche descendante, qui doivent faire l'objet d'une demande et être approuvés projet par projet. Les transferts de la taxe sur l'essence constituent la principale exception. Ils sont octroyés indirectement aux provinces, en fonction d'ententes provinciales individuelles, avec certains des inconvénients observés dans d'autres programmes axés sur les projets.

Il en résulte que l'attention se concentre surtout sur le processus, les annonces et les engagements, plutôt que sur les résultats attendus, la résolution de problèmes et la gestion de la capacité. Pire encore, le financement fédéral des projets est presque toujours réparti selon une formule de partage des frais qui traite les différents ordres de gouvernement comme s'ils avaient un accès égal aux ressources financières. Le gouvernement actuel a apporté des changements positifs à certains programmes, en particulier au financement du transport en commun, les fonctionnaires fédéraux ont fait pression pour que le fédéral aide les villes à résoudre trois défis à long terme : la compensation de la faiblesse financière des villes en matière d'investissement en capital, le rattrapage des années de sous-investissement dans l'entretien des infrastructures et l'appui aux villes canadiennes pour leur permettre de concurrencer les grandes villes du monde. En l'absence d'une stratégie cohérente permettant d'atteindre les objectifs susmentionnés, l'investissement et le leadership du gouvernement fédéral n'ont pas eu l'efficacité escomptée.

Fondé en 2015, le Conseil des grandes villes canadiennes (CGVC) est une nouvelle organisation visant à unir les chambres de commerce de plusieurs grandes villes canadiennes. Les membres du CGVC continuent de soutenir les maires canadiens qui plaident en faveur d'une aide fédérale accrue afin de réaliser l'ensemble des trois objectifs, notamment pour répondre au problème, mais le déséquilibre demeure et même

l'amélioration des ratios de financement n'est pas viable à terme. De plus, les ressources municipales et provinciales sont souvent détournées des priorités locales plus urgentes pour tirer parti du financement du gouvernement fédéral et correspondre aux cloisonnements des programmes fédéraux. Les régions métropolitaines du Canada sont confrontées à des priorités très différentes d'un bout à l'autre du pays, et chacune d'entre elles offre des ressources très différentes. L'approche uniformisée ne convient pas à toutes.

Dans bien d'autres systèmes nationaux et fédéraux, ces défis sont résolus au moyen d'une stratégie unique et cohérente. Ailleurs, les gouvernements sont beaucoup plus enclins à investir dans les villes à l'échelle nationale selon une approche ascendante, en visant l'identification et la priorisation des besoins uniques de chaque région métropolitaine, plutôt que selon une approche descendante, en fonction

des cloisonnements des programmes et des demandes grâce à des investissements accélérés dans l'infrastructure sociale et économique urbaine. Sans ce soutien, le Canada risque de prendre du retard par rapport à d'autres pays, particulièrement de l'Asie et de l'Europe, qui ont investi dans l'infrastructure urbaine pour offrir des avantages concurrentiels en matière de productivité et de qualité de vie. Un soutien accru pourrait se présenter sous la forme d'une augmentation des transferts aux villes ou de l'injection d'une partie des revenus de croissance. Néanmoins, le CGVC croit également qu'un changement d'approche quant au mouvement de ces investissements pourrait contribuer à obtenir de meilleurs résultats dans les décennies à venir.

À l'heure actuelle, la plupart des ressources fédérales affectées aux dossiers de la politique urbaine sont investies ou distribuées dans le cadre de de financement concurrentielles.

Selon cette approche, chaque grande ville ou région métropolitaine canadienne devrait disposer d'un plan à long terme pour l'infrastructure économique et sociale urbaine, élaboré en partenariat avec les provinces ainsi que des représentants élus de tous les ordres de gouvernement, des partenaires commerciaux et des dirigeants économiques. Le gouvernement fédéral investirait selon ses capacités dans l'exécution de plans qui répondent aux objectifs nationaux, plutôt que dans l'exécution de projets individuels. Ce changement pourrait mener à une utilisation plus judicieuse des ressources à l'échelle régionale, à un établissement plus cohérent des priorités et à une plus grande attention de tous les ordres de gouvernement sur des objectifs et des résultats clairs et précis.

« CENT CINQUANTE ANS APRÈS LA CONFÉDÉRATION, LE CANADA N'EST VRAIMENT PLUS LE MÊME. D'UN POINT DE VUE LOCAL ET URBAIN, LE FÉDÉRALISME CANADIEN NE CORRESPOND PLUS AUX RÉALITÉS DE NOTRE SOCIÉTÉ. »

SECTION 1 :

LES RELATIONS FÉDÉRALES DANS LE DOMAINE DES AFFAIRES URBAINES APRÈS LA « NOUVELLE ENTENTE »



Bytown en 1853, vue vers l'est de la rue Wellington près de la rue Bank ; Ottawa, 1853.
Bibliothèque et Archives Canada, no 1992-675-2

150 ANS D'URBANISATION

En 1867, au moment de la Confédération, le Canada n'avait rien d'un pays urbain. La plus grande ville, Montréal, comptait moins de 150 000 habitants et était la seule municipalité canadienne dont la population dépassait 100 000 habitants. Un voyageur sur le chemin actuel de la rue Bloor à Toronto verrait encore des terres à bois et des fermes s'il regardait vers le sud, et Rosedale n'était qu'un vallon à cette époque. La population totale d'Ottawa se comparait à la foule moyenne assistant à une partie des Sénateurs en 2017, et la plupart des navires manutentionnés par le port d'Halifax étaient ce qu'on appelle communément des « goélettes ». Un visiteur de l'est du Canada souhaitant se rendre aux emplacements actuels d'Edmonton, de Calgary ou de Winnipeg par une route entièrement canadienne mettrait plusieurs mois pour arriver à destination. À son arrivée, il trouvait des forts coloniaux construits aux abords de communautés de Métis ou de Premières nations, et était loin de se douter que des gratte-ciel s'érigerait à cet endroit dans l'avenir. En Colombie-Britannique, la capitale coloniale de New Westminster était une ville en pleine expansion, comptant une population moindre que celle de certains quartiers de la ville actuelle de Vancouver.

Ces faits ne constituent pas simplement des points d'intérêt historique. Ils décrivent également le genre de pays qui a inspiré le fédéralisme canadien. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui est le principal document juridique de la Constitution moderne du Canada, a été rédigé à une époque où un Canadien sur six occupait un emploi dans le secteur agricole comme agriculteur, membre actif d'une famille paysanne ou ouvrier agricole. Aujourd'hui, la proportion est d'un pour quatre-vingt-trois. La structure politique de nombreuses municipalités canadiennes découle encore directement du *Municipal Corporations Act* de 1847, mieux connu sous le nom de *Baldwin Act* (Loi de Baldwin). Pour replacer les choses dans leur contexte, la Loi de Baldwin a été promulguée un an avant que la Ville de Montréal ne distribue les premiers uniformes à ses forces policières, quarante ans avant que la Ville de Toronto n'asphalte ses rues et plus de cinquante ans avant que la Ville de Winnipeg n'achète son premier réseau public d'alimentation en eau.¹

Cent cinquante ans après la Confédération, le Canada n'est vraiment plus le même. D'un point de vue local et urbain, le fédéralisme canadien ne correspond plus aux réalités de notre société. Les administrations locales sont maintenant les plus grands agents d'entretien et les plus grands constructeurs d'infrastructures de notre fédération. Les villes et les régions métropolitaines sont les moteurs

économiques de la croissance nationale. Au bout du compte, même les célèbres industries primaires du Canada dépendent des grandes villes pour le financement, les ventes, la main-d'œuvre, la formation, le traitement et les services.

Pourtant, les villes canadiennes sont toujours embourbées dans la structure de l'ère agraire et minière de la Confédération du XIX^e siècle. Les municipalités, qui régissent et desservent souvent des populations plus grandes que celles de nombreuses provinces, sont littéralement considérées comme des « créatures » du droit provincial, à cause de la respectueuse adhésion du Canada à un principe juridique séculaire des États-Unis². Nos villes dépendent encore fortement des impôts fonciers régressifs pour payer les factures, à l'instar des conseils municipaux des années 1800, même si le profil des services urbains et des dépenses a radicalement changé depuis. En considérant l'utilisation perpétuelle des impôts fonciers pour financer les écoles, on constate que les administrations locales du Canada perçoivent plus d'impôts fonciers régressifs en proportion du PIB (3,2% en 2015, comparativement à 3% en 2008) que tout autre pays développé³. En comparaison, la moyenne dans l'Union européenne est inférieure à 2% du PIB. Bien que les instances supérieures offrent des transferts pour compenser cette réalité, le financement alloué est souvent incertain, conditionnel et arbitraire.

Dans un monde idéal, des Canadiens pourraient appuyer des modifications juridiques ou même constitutionnelles pour habiliter les villes à occuper une plus grande place au sein de la Confédération. Toutefois, des changements à l'autorité constitutionnelle de l'ordre municipal seraient controversés, ou du moins, improbables. Selon une étude universitaire récente (et brutale), en ce qui concerne l'autonomie locale, « peu de pays dans le monde se sont montrés aussi réticents à assouplir les restrictions et les règlements des administrations locales... [Le Canada est] un retardataire dans la course à l'autonomie locale⁴ ».

Compte tenu de sa résistance au changement structurel, le fédéralisme canadien urbain s'est laissé porter par une série d'improvisations politiques. Celles-ci vont des contacts informels entre les ministres du gouvernement fédéral aux contrats fédéraux officiels pour le financement de projets et de programmes précis. Il y a peu de chance qu'une solution constitutionnelle plus radicale soit envisagée pour répondre à ces enjeux. Toutefois, le Conseil des grandes villes canadiennes (CGVC) estime qu'il est temps pour les gouvernements canadiens d'envisager une solution plus pratique. Nous pouvons officialiser le cadre improvisé des interventions fédérales. Nous pouvons créer des partenariats



plus solides entre les villes et les régions métropolitaines, afin que tous les ordres de gouvernement puissent collaborer pour atteindre les objectifs d'une politique urbaine, en intégrant directement les priorités des villes dans un plan urbain national.

LE DÉSÉQUILIBRE DU FÉDÉRALISME FISCAL CANADIEN

Les maires canadiens rappellent souvent au public qu'ils ont accès à environ un dollar sur dix des recettes fiscales⁵. Cette réalité représente une incohérence dans l'ordre constitutionnel canadien. Les politologues parlent souvent d'un « déséquilibre fiscal vertical » pour décrire la situation⁶. Comme nous l'avons déjà mentionné, une partie de ce déséquilibre provient d'un héritage historique, car les attentes croissantes des administrations locales n'ont pas été suivies par une hausse du pouvoir fiscal, des transferts ou du pouvoir légal. Les administrations locales assument des coûts importants, notamment les coûts d'exploitation des services de police locaux, de la prévention des incendies et des interventions d'urgence, ainsi que les coûts de construction et d'entretien, en plus de la moitié du stock de capital d'infrastructure du Canada.

Outre ce déséquilibre historique de longue date, deux tendances politiques adoptées par les ordres de gouvernement supérieurs ont aggravé ce problème ces dernières années. D'abord, plusieurs gouvernements provinciaux ont refilé d'importants coûts (en capital, en exploitation, ou les deux) à l'assiette de l'impôt foncier des villes. Les coûts transférés ont inclus la prise en charge du logement social, de certains services sociaux ou des frais d'exploitation du transport public, qui étaient auparavant subventionnés par les gouvernements provinciaux. Le retrait fédéral de la politique du logement dans les années 1980 et 1990 a aussi exacerbé cette tendance partout au pays.

Ensuite, les instances supérieures ont également encouragé le transfert de la dette et des coûts de financement en institutionnalisant une norme voulant que les trois ordres de gouvernement financent les grands projets à parts égales, en fonction d'une formule « un tiers, un tiers, un tiers » (ci-après le modèle de « partenariat égalitaire déséquilibré »). On a présenté cette répartition des coûts comme un partage équitable et durable des responsabilités. En réalité, le partenaire local est confronté à des limites d'endettement, à de fortes contraintes financières et à des limites sur les revenus directs de l'impôt⁷ lorsqu'il participe à ces ententes. Les deux autres ordres de gouvernement ne subissent toutefois pas ces mêmes contraintes. C'est comme si un cabinet d'avocats s'attendait à ce qu'un adjoint administratif achète des parts de la société dans les mêmes conditions, et au même prix, qu'un avocat pourrait le faire, mais sans jouir d'aucun des avantages financiers du partenariat.

La réaction des gouvernements provinciaux à ces enjeux varie d'un bout à l'autre du Canada. Cela dit, il faut admettre que les gouvernements fédéraux qui se sont succédé ont commencé à reconnaître que l'approche de partenariat égalitaire déséquilibré était inéquitable et insoutenable. Il faut saluer les efforts du gouvernement actuel, qui dans sa dernière phase de financement des transports urbains a réduit la contribution des villes aux grands projets de transport public. Cependant, ce changement ne s'est pas appliqué à tous les programmes d'infrastructure et sa réussite dépend toujours de la coopération intergouvernementale. En outre, la question du transfert n'a pas été réglée. Seules des mesures de financement ponctuelles ont été proposées pour appuyer des projets précis du secteur du logement et d'autres secteurs. (Une stratégie fédérale du logement est en train de se mettre en place au moment de la publication de ce document.)

Les différentes régions, villes et parties prenantes du Canada voient la solution différemment, même si le défi est sensiblement le même d'un bout à l'autre du pays. Dans certaines villes et régions, il y a davantage d'appui pour une nouvelle autorité fiscale et une plus grande autonomie urbaine en réponse au problème, pourvu que les fonds mobilisés soient consacrés aux travaux d'infrastructure en toute transparence. Dans d'autres villes, les préoccupations au sujet du fardeau fiscal municipal font en sorte que les intervenants n'appuient que des solutions fondées sur des transferts supplémentaires ou des revenus partagés.

Il existe également d'importantes différences dans la capacité fiscale juridique et structurelle des différentes villes. Certaines villes reçoivent des transferts plus élevés que d'autres de la part de leur gouvernement provincial. Certaines villes s'inscrivent dans une structure gouvernementale régionale ou métropolitaine qui répartit les ressources. Au cours des dernières années, certaines villes (comme Halifax et Montréal) se sont vu accorder un nouveau pouvoir

Lions Gate de Vancouver, construit d'abord comme pont à péage privé en 1938
Archives de la Ville de Vancouver, document 586-462



d'intervention, mais d'autres non (comme Brampton). Ces distinctions sont importantes à souligner, car elles ne font qu'aggraver le problème d'une approche uniformisée. Dans certaines villes (comme le district régional du Grand Vancouver ou Montréal), les flux de recettes autorisés par le provincial pour le transport public sous-tendent, à l'échelle locale et régionale, le financement de grands projets que d'autres villes ne peuvent obtenir.

Peu importe la situation locale ou la solution privilégiée, la faille de notre modèle de fédéralisme fiscal actuel demeure béante et non résolue. Et cela, en dépit d'un quart de siècle de mesures du gouvernement fédéral pour tenter de remédier à la problématique.

LA « NOUVELLE ENTENTE » POUR LES VILLES, EN RÉTROSPECTIVE

Au début des années 1990, alors que l'ampleur du déséquilibre dans les responsabilités des administrations locales devenait de plus en plus évidente, des organisations comme le regroupement des maires des cinq grandes villes canadiennes, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et la Canada West Foundation⁸ ont commencé à discuter de solutions de rechange au déséquilibre fiscal municipal du Canada. Grâce au leadership des maires des cinq grandes villes canadiennes, le concept d'un nouvel arrangement fiscal pour les villes a été reconnu comme l'appel à une « nouvelle entente ». Cet effort visait les deux ordres de gouvernement supérieurs. Les défenseurs ont réclamé un soutien accru de la part du gouvernement fédéral et des provinces, qu'il s'agisse d'une plus grande autonomie fiscale, d'une augmentation des transferts, ou des deux à la fois.

Les provinces ont répondu au cas par cas, en ajoutant dans bien des cas un ou deux nouveaux outils générateurs de revenus à l'assiette municipale, habituellement accompagnés de restrictions importantes. En plus de plusieurs séquences d'investissements dans des projets d'infrastructure ponctuels, le gouvernement fédéral a réagi en lançant trois initiatives à long terme qui ont survécu à deux changements de gouvernement.

Le premier changement, inspiré des fonds d'infrastructure fédéraux créés dans les années 1990, était l'annonce d'une série de programmes fédéraux axés sur les grands projets ponctuels d'infrastructure municipale ou provinciale octroyés par voie de concours. Parmi ces fonds figuraient le Programme infrastructure Canada (2000-2007), le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique (2002-2013) et le Fonds Chantiers Canada (2007-2014).

La deuxième initiative était la création d'une série de fonds en vase clos alloués aux mêmes fins, mais le plus souvent aux zones urbaines. Il s'agit notamment du Fonds pour l'infrastructure frontalière (2002-2014), de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (2006-2014), du Fonds pour les portes d'entrée et les passages frontaliers (2007-2014),

« IL EST ESSENTIEL DE PRÉCISER QUE LE CGVC RECONNAÎT ET APPLAUDIT L'IMPORTANT CONTRIBUTION DES INVESTISSEMENTS FÉDÉRAUX AU PROGRÈS DES VILLES CANADIENNES EN PLEINE CROISSANCE. »

du Fonds pour le transport en commun (2005-2007) et de la Fiducie d'investissement pour le transport en commun (2006 et 2008).

Le troisième changement était l'engagement à long terme de partager les recettes tirées de la taxe sur l'essence avec les villes, inauguré par le premier ministre Martin sous l'égide d'une « nouvelle entente pour les villes » en 2003-2004. Les modalités de ces transferts ont changé d'un gouvernement à l'autre, mais les investissements se sont poursuivis. Le gouvernement fédéral avait de toute évidence l'intention de consacrer ces fonds aux projets d'infrastructures municipales. Toutefois, les modalités des transferts de la taxe sur l'essence devaient se négocier directement avec chaque province.

Avec une seule mesure fédérale, le Canada a dépensé environ 55 milliards de dollars supplémentaires⁹ pour les infrastructures municipales, régionales et urbaines depuis 2002. Comme nous l'avons déjà mentionné, une trop grande partie de ce financement a été octroyée d'une manière fragmentée, programme par programme, projet par projet, sans tenir compte des différentes priorités et capacités de chaque ville et région. Même les paramètres des transferts de la taxe sur l'essence ont changé à plusieurs reprises depuis la création du programme. Pire encore, le modèle actuel d'intervention du gouvernement fédéral sur toute une gamme de questions urbaines incite littéralement les villes à éviter la planification à long terme, l'établissement des priorités et l'analyse comparative. En effet, tous les décideurs locaux savent que des changements de gouvernement, des modifications apportées aux modèles de financement, de nouvelles possibilités de financement ou d'autres incertitudes politiques risquent de perturber les engagements des programmes.

Il est important de préciser que le CGVC reconnaît et applaudit l'importante contribution des investissements fédéraux au progrès des villes canadiennes en pleine croissance. Afin de comprendre pourquoi le CGVC estime toujours nécessaire d'élaborer une stratégie urbaine nationale pour canaliser les investissements futurs, il est utile d'évaluer les limites des progrès réalisés grâce à ces interventions en examinant les résultats plutôt que les sommes dépensées.

OBJECTIFS ET RÉSULTATS : QU'EST-CE QUE LES INTERVENTIONS ONT PERMIS D'ACCOMPLIR DEPUIS LA « NOUVELLE ENTENTE »?

Les premiers investissements fédéraux dans les infrastructures ont débuté en 1994, et l'initiative « Nouvelles ententes pour les villes » du fédéral a été lancée en 2003-2004. Au fil des ans, la politique de financement des infrastructures a connu d'importants changements à l'échelon provincial. Par exemple, citons l'attribution par le gouvernement de la Colombie-Britannique de l'autorité de la taxe supplémentaire sur l'essence à la société Translink dans le district régional du Grand Vancouver en 1998, la taxe sur l'immatriculation des véhicules imposée par le gouvernement du Québec pour le financement du transport en commun régional en 2011, ainsi que l'engagement récent du gouvernement de l'Ontario à augmenter les transferts de la taxe provinciale sur l'essence en 2018-2019.

À première vue, ces mesures représentent des progrès, même s'ils ne sont pas uniformes d'une région métropolitaine à l'autre. Toutefois, lorsque nous évaluons si ces politiques ont fait avancer des objectifs locaux ou nationaux mesurables, au lieu de simplement constater l'augmentation du financement, nous constatons que les progrès sont limités.

Le problème provient en partie du fait qu'il n'existe aucune mesure convenue pour évaluer la réussite par rapport aux objectifs communs. Même si le gouvernement fédéral investit davantage dans les infrastructures et dans d'autres projets urbains, il continue de contourner tout effort visant à établir des cibles ou des normes communes pour évaluer ces investissements. En conséquence, nous devons nous en remettre à des mesures externes ou empiriques pour faire valoir notre point de vue.

Mesure des progrès réalisés dans la construction de nouvelles infrastructures

Bien que les nouveaux investissements aient été bien reçus, il est difficile de savoir dans quelle mesure les interventions récentes ont amélioré la qualité relative de nos infrastructures. Pour mesurer la réussite globale, il est possible de se poser ces deux questions :

- Les villes atteignent-elles un niveau de construction de nouvelles infrastructures répondant à leur désir de concurrencer les autres grandes villes du monde sur le plan économique ?
- Les villes canadiennes sont-elles à la hauteur de leurs concurrents à l'étranger ?

Pour répondre à la première question, les meilleurs indicateurs disponibles sont les efforts déployés par la FCM pour évaluer les déficits d'infrastructure ainsi que les mesures de l'insuffisance des infrastructures dans chaque ville. Outre le suivi des manques à gagner en matière d'entretien, la FCM a également produit des estimations distinctes des coûts prévus (et souvent non financés) des besoins locaux futurs. Les chiffres recueillis représentent généralement toutes les municipalités membres de la FCM ; toutefois, la majeure partie des coûts pris en compte concerne les grandes agglomérations urbaines.

En 2007, les besoins futurs de la FCM ont été évalués à 115 milliards de dollars. En partie à cause des critiques selon lesquelles les nouveaux objectifs en matière d'infrastructure ne représentaient pas vraiment un

« déficit d'infrastructure », la FCM n'a pas suivi de façon constante cet écart. Pour situer la demande de nouvelles infrastructures en contexte, notons que le plan d'immobilisations de Toronto prévoit un déficit de financement de 2 milliards de dollars pour l'entretien du transport en commun en milieu d'année 2017. Ce « déficit » s'élève à 15 milliards de dollars lorsqu'on y ajoute les plans qui ont été adoptés pour de nouvelles constructions. Les projets qui n'ont pas encore été entièrement approuvés ou conçus, comme le prolongement du SLR de la station Eglinton West jusqu'à l'aéroport Pearson, ne sont pas inclus dans ce total¹⁰.

Au cas par cas, le Canada a manifestement bâti davantage d'infrastructures depuis l'accélération des investissements fédéraux dans les années 1990. Par exemple, grâce au financement par projet, la construction du réseau de SLR dans les deux plus grandes villes de l'Alberta a été réalisée plus rapidement que celle du réseau de transport en commun de villes américaines comparables.

Toutefois, la croissance des réseaux de transport en commun de Calgary et d'Edmonton accuse du retard si on la compare à celle des infrastructures de villes européennes et asiatiques comparables. De plus, l'état des nouvelles infrastructures urbaines canadiennes demeure généralement médiocre par rapport à celui des infrastructures de nos homologues à l'étranger. L'Institut Pembina a relevé que Vancouver, Calgary et Toronto ont construit un total de 91 km de lignes de réseau de service de transport en commun rapide au cours des vingt dernières années¹¹.

En comparaison, avec à peu près la même population, l'aire métropolitaine de Madrid en a construit près du double au cours de la même période. De manière plus générale, le Rapport sur la compétitivité mondiale évalue la qualité globale de l'infrastructure internationale. Le Canada se classe au 16^e rang dans les rapports 2015-2016 et 2017-2018, bien en deçà du rang qu'il devrait occuper compte tenu de la force de son économie à l'échelle mondiale et de son rendement élevé pour d'autres indicateurs.¹²

Pour ajouter à ce défi, il n'existe aucune mesure cohérente des besoins en capital des villes pour les technologies de l'information. Certaines villes incluent le remplacement des TI dans leurs estimations de l'insuffisance des infrastructures, mais beaucoup ne le font pas. Le gouvernement fédéral et les grands centres urbains du Canada doivent concrétiser leurs propos en investissant dans le remplacement des systèmes informatiques existants, s'ils souhaitent exploiter le plein potentiel des « villes intelligentes » à une échelle comparable à celle d'autres villes du monde. Les plans d'immobilisations municipaux, déjà réduits au minimum, reflètent rarement ces manques à gagner.

Mesure des progrès de l'entretien des infrastructures

Nulle part le fossé entre l'intervention accrue et le manque de résultats mesurables n'est plus évident que dans l'entretien des infrastructures. Jusqu'à récemment, la plupart des projets à frais partagés excluaient l'entretien. Certaines tranches antérieures de financement provenant de la taxe sur l'essence interdisaient même l'utilisation de ces transferts à des fins d'entretien. Encore aujourd'hui, les investissements fédéraux ne ciblent en grande partie que les nouvelles infrastructures.

En l'absence d'objectifs nationaux précis mesurés par rapport à des normes uniformes, la FCM demeure le principal porte-parole en

matière de suivi et de déclaration de l'ampleur du déficit d'entretien des infrastructures du Canada à l'échelon municipal.

En 2012, grâce à la collaboration de la FCM, une coalition d'organisations a commencé à publier un « Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes »¹³, une étude exhaustive sur l'état des infrastructures municipales dans quatre classes d'actifs. Lors de la première année de publication, l'étude a révélé que 30 % des infrastructures municipales étaient de qualité « passable », « médiocre » ou « très médiocre » et nécessitaient du financement pour l'entretien. En 2016, un rapport de suivi a montré qu'un peu moins de 35 % des infrastructures entraient dans ces catégories¹⁴. Que ce soit sur le plan financier ou dans la qualité globale de l'entretien de nos infrastructures, d'autres mesures à l'échelle municipale nous empêchent de faire avancer les choses. Par exemple, le déficit estimatif de Winnipeg en matière d'entretien des infrastructures sur dix ans est passé de 2,84 milliards de dollars en 2009 (en dollars courants) à 3,8 milliards de dollars en 2017¹⁵. De plus, malgré des investissements accrus visant à maintenir en bon état les infrastructures et un financement fédéral ponctuel destiné à l'entretien, la Commission de transport de Toronto s'attend à ce que les travaux de rénovation accusent un retard encore plus grand entre 2017 et 2026¹⁶.

Mesure des progrès de la capacité fiscale

Sans la capacité de financer davantage d'infrastructures ou de travaux de réparation, les villes ne peuvent pas rattraper leur retard sur les infrastructures nouvelles ou existantes, surtout si les coûts des projets sont partagés. Le déséquilibre fiscal global comporte encore deux problèmes importants. Le premier est celui des revenus autonomes. Ces derniers sont importants vu les défis du financement des immobilisations municipales. Les administrations municipales évitent normalement d'emprunter sur des transferts provinciaux ou fédéraux, car les évaluateurs des obligations considèrent à juste titre que ces revenus sont exposés à des changements arbitraires de politique en l'absence de garanties de financement à long terme. Il en résulte que les villes doivent soit emprunter sur des revenus provenant des impôts fonciers, qui sont déjà élevés par rapport à ceux des autres villes mondiales, soit emprunter sur d'autres revenus, qui sont presque inexistantes et susceptibles de le rester dans la plupart des villes canadiennes.

Depuis le début des activités de lobbying en faveur d'une « nouvelle entente », la composition des recettes des municipalités a légèrement changé grâce à l'effort des provinces. Winnipeg perçoit une taxe sur les chambres d'hôtel, et Toronto et Brampton devraient bientôt se partager l'autorité sur la taxe sur les chambres d'hôtel. Toronto reçoit des centaines de millions de dollars par année grâce à une nouvelle taxe sur les transferts fonciers autorisée par la province. Les agences de transport en commun de Montréal reçoivent des flux de rentrées provinciales pour le transport en commun. De plus, la société Translink de Vancouver peut utiliser son autorité afin d'imposer, à l'intérieur des limites du district régional, des taxes sur l'essence plus élevées que la norme provinciale. Néanmoins, peu de ces changements modestes ont eu pour effet de modifier de façon significative la dépendance des administrations locales vis-à-vis l'impôt foncier.

Partout au Canada, le statu quo en matière d'impôts sur la propriété foncière a aussi fait en sorte que les villes continuent obstinément de fixer

une taxe foncière sur les biens d'entreprise, dont les taux sont deux, trois ou même quatre fois plus élevés que ceux des propriétés résidentielles.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'approche de « partenariat égalitaire déséquilibré » du financement de projets d'immobilisations a également mené à des problèmes d'endettement non viables. Parmi les huit villes membres du CGVC, au moins cinq (Vancouver, Calgary, Edmonton, Winnipeg et Toronto) manqueraient probablement à leurs objectifs d'endettement dans la prochaine décennie si les investissements dans les infrastructures s'accéléraient considérablement. Par ailleurs, Montréal et Calgary ont délibérément recours à la trésorerie comme moyen de financement pour réduire leur endettement.

Si nous attendons à ce que les villes investissent davantage dans des projets fédéraux-provinciaux, même de façon plus équitable, nous heurterons littéralement un mur d'endettement des villes d'ici quelques années, car ces dernières seront contraintes de restreindre leurs plans d'immobilisations à long terme pour anticiper le plafonnement de leur dette. Il existe seulement quatre solutions possibles pour continuer à créer et à maintenir l'infrastructure urbaine du Canada au-delà de ce mur :

- Les provinces (ou les villes, si les limites d'endettement sont facultatives) pourraient augmenter les limites d'endettement sans modifier leur profil financier, ce qui entraînerait une hausse rapide du risque de crédit;
- Les provinces pourraient accorder davantage de latitude aux villes pour qu'elles génèrent d'autres revenus autonomes, mais cette perspective a rencontré presque systématiquement une résistance politique;
- Les ordres de gouvernement supérieurs pourraient accorder aux villes plus d'argent à long terme ou par projet, en quantité suffisante pour éviter qu'elles ne doivent recourir au financement par emprunt; ou
- Les ordres de gouvernement supérieurs pourraient garantir le financement de la dette par des transferts fédéraux ou provinciaux – ce qui signifie que le fédéral et les provinces devraient garantir la permanence des transferts pendant toute la durée du cycle de financement d'un projet donné. Le gouvernement fédéral avait proposé cette approche en 2015 pour faciliter l'utilisation accrue du financement en PPP.¹⁷

Aux États-Unis, la plupart des grandes villes disposent d'une marge de manœuvre pour accroître les revenus autonomes afin de soutenir la dette, qui est souvent conditionnelle à l'approbation des électeurs. Ailleurs dans le monde développé, la tendance a été de recourir davantage au financement fédéral direct pour les grands plans et projets. Comme l'a souligné le Bureau du directeur parlementaire du budget dans un rapport récent, le gouvernement fédéral du Canada occupe une position unique sur le plan financier pour adopter un modèle de financement urbain plus stratégique, car « au fédéral, la politique budgétaire actuelle est viable à long terme », alors que la politique budgétaire et la capacité des administrations provinciales et municipales « infranationales » ne le sont pas¹⁸.

SECTION 1

Les faiblesses du modèle actuel

Après près d'un quart de siècle de lobbying, d'investissement et d'intervention de la part des ordres de gouvernement supérieurs, les villes canadiennes font plus ou moins face au même problème qu'elles avaient rencontré au début des années 1990 concernant les infrastructures urbaines de tous genres. Cette absence de progrès substantiel peut être attribuée au manque de ressources, mais il y a aussi lieu de croire que les résultats pourraient être meilleurs avec une stratégie à long terme, qu'il y ait ou non des ressources supplémentaires. Un changement d'approche exigerait, par définition, de nouvelles politiques fédérales pour surmonter une panoplie de faiblesses inhérentes au modèle d'infrastructure de l'ère de la « nouvelle entente »¹⁹.

Ces faiblesses sont notamment les suivantes :

- **Problèmes liés à la mise en place et à la rapidité d'exécution.** L'approche actuelle, qui consiste à investir dans des projets plutôt que de financer un plan plus vaste, signifie que les gouvernements adaptent souvent les plans en fonction du financement, plutôt que le contraire. Par exemple, le prolongement du métro de Scarborough ne sera pas prêt à être réalisé avant le milieu des années 2020. Pourtant, les fonds fédéraux engagés dans le projet demeureront immobilisés et inutilisés comme part des investissements alloués à Toronto pour le transport en commun, alors que les travaux de construction d'autres projets non financés ou d'autres priorités d'entretien pourraient être devancés.
- **Peu de place pour l'entretien.** Depuis peu, des initiatives fédérales permettent d'utiliser les fonds d'un projet pour assurer un entretien limité. Les projets d'entretien des actifs existants, tels que les travaux d'aménagement des routes et des ponts en cours à Montréal, sont pour de nombreuses villes la plus grande priorité fondée sur des données probantes. Malgré les affirmations répétées des gouvernements supérieurs selon lesquelles l'établissement de priorités doit être mené à l'échelon local, Winnipeg a appris récemment qu'elle ne recevrait pas d'appui fédéral de la part de Fonds Chantiers Canada pour sa priorité de longue date, la réfection des routes régionales, en raison d'un manque de soutien provincial²⁰. Étant donné qu'il y a presque toujours des projets d'entretien de base en attente de réalisation, il serait préférable de toujours consacrer une partie des fonds à l'entretien jusqu'à ce que les objectifs précis relatifs à la qualité des actifs soient atteints.
- **Retards inutiles et rigidité du calendrier.** Le modèle actuel exige que les modalités des programmes soient constamment renégociées, souvent directement avec les gouvernements provinciaux, et ce, malgré la portée urbaine et locale de la plupart des investissements. Les goulets d'étranglement sont fréquents à l'échelle fédérale-provinciale²¹. Les fonctionnaires fédéraux font régulièrement preuve de « diligence raisonnable » dans le cadre de projets particuliers, même s'il y a peu de raisons de croire que ce degré de surveillance supplémentaire permet d'apporter une valeur ajoutée. Par exemple, le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités du Canada, Amarjeet Sohi, a récemment admis que la prévention du truquage des offres ou d'autres pratiques corrompues était tout sauf du ressort fédéral²². Entre-temps, le gouvernement

fédéral a annoncé en octobre 2017 qu'il devait revoir un budget de 2 milliards de dollars prévu pour le financement des infrastructures qu'il avait l'intention de dépenser rapidement au cours des années suivantes²³. Parallèlement, la Ville de Toronto a dû demander à Ottawa de modifier les délais de dépense d'un fonds consacré au transport en commun, car elle ne pouvait pas dépenser l'argent dans le temps imparti²⁴.

- **Manque de mesures communes ou d'objectifs clairs.** Ce point est essentiel. Bien que le gouvernement fédéral ait consacré des dizaines de milliards de dollars supplémentaires aux infrastructures municipales, régionales et urbaines, il n'existe aucune mesure commune pour évaluer la réussite de ces investissements hors de la simple dimension politique. En 2017, le principal indicateur public de réussite du ministère de l'Infrastructure et des Collectivités était tout simplement le nombre de projets qu'il finançait (plus de 3000, en milieu d'année). Sans une mesure nationale uniforme des déficits financiers ou d'entretien, les provinces et les villes ne sont guère incitées à élaborer d'autres approches (comme des partenariats avec le secteur privé ou des transferts dédiés) pour remédier à la situation.
- **Manque de souplesse pour les priorités locales.** À Brampton et à Halifax, deux exemples récents permettent d'observer que les priorités locales ne sont pas en phase avec une série de programmes nationaux. À Brampton, la Ville a récemment jugé prioritaire la création d'un campus universitaire postsecondaire local – à tel point qu'elle budgétise son propre capital, soutenu par les impôts fonciers, pour faciliter le développement du campus. À Halifax, les représentants locaux croient que des investissements supplémentaires dans le port d'Halifax (une société d'État fédérale) et dans les infrastructures de transport de marchandises connexes pourraient rendre la région d'Halifax plus concurrentielle sur le plan économique. Dans des circonstances normales, d'autres ordres de gouvernement pourraient vraisemblablement s'attaquer aux deux problèmes au moment opportun, par l'intermédiaire de programmes provinciaux ou fédéraux en vases clos. Cela dit, les deux initiatives sont prioritaires pour les villes et les municipalités en raison de leur incidence potentielle sur la création d'emplois, l'économie et (dans le cas de Brampton) la capacité de la Ville à servir de centre urbain cohésif²⁵. Pourtant, malgré les efforts déployés récemment par les fonctionnaires fédéraux pour élargir les possibilités d'utilisation du financement de la taxe sur l'essence, aucune des deux villes ne pourrait utiliser ces fonds pour l'une ou l'autre de ces priorités. Les ports situés aux abords des lacs répondent aux critères établis en vertu des ententes sur la taxe sur l'essence entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais ce n'est pas le cas des ports océaniques. De plus, les projets culturels, récréatifs et touristiques constituent des usages admissibles, mais pas les établissements d'enseignement et de recherche. Étant donné que de nombreuses priorités marginales n'entrant pas dans le cadre des programmes obtiennent tout de même un financement en fonction de décisions sélectives, il serait plus simple de modifier la façon dont les priorités influencent le modèle de financement.

La Banque de l'infrastructure du Canada

Avant d'aller plus loin, il est important de noter que le gouvernement fédéral a récemment mis en place un organisme pour soutenir les nouvelles initiatives en matière d'infrastructures. La nouvelle Banque de l'infrastructure du Canada, dont le siège social sera établi à Toronto, a le mandat clair d'accélérer les processus d'investissement partout au Canada. Les membres du CGVC et les principales administrations municipales canadiennes ont tous accueilli avec enthousiasme cette initiative, et avec raison. Les ressources de la Banque de l'infrastructure sont assez importantes pour améliorer considérablement la vitesse globale de construction de nouvelles infrastructures au pays. Les chefs de file influents de l'industrie de la construction espèrent également que la Banque de l'infrastructure jouera un rôle de premier ordre dans la promotion des meilleures pratiques de l'industrie au sein du secteur de l'infrastructure publique.

Toutefois, il est crucial de faire la distinction entre l'investissement dans les nouvelles infrastructures en général, et l'investissement dans les infrastructures visant à créer de plus grandes retombées à long terme dans les centres urbains du Canada. L'intention claire derrière la création de la Banque de l'infrastructure, proposée pour la première fois en tant que promesse électorale par le nouveau gouvernement de 2015, était de soutenir financièrement les gouvernements locaux pour la construction de nouvelles infrastructures, afin que leurs priorités locales soient réalisées. Le message de la plateforme électorale du parti au pouvoir était clair :

« Nous mettrons en place la Banque de l'infrastructure du Canada, qui fournira du financement à faible taux aux projets de construction de nouvelles infrastructures.

Le gouvernement fédéral peut utiliser ses solides cotes de solvabilité et son pouvoir de prêt pour que les municipalités puissent subventionner plus facilement, et de façon plus abordable, les projets d'infrastructures dont ont besoin leurs collectivités.

Lorsqu'un manque de capital fait obstacle à un projet, la Banque de l'infrastructure du Canada octroiera aux provinces et aux municipalités des garanties de prêt et de petits apports en capital afin de veiller à ce que le projet aille de l'avant²⁶. »

Malheureusement, l'engagement initial visait à résoudre le mauvais problème. Au regard des normes internationales, les administrations municipales canadiennes n'ont aucun problème à obtenir du financement à faible taux. Puisque la plupart des provinces peuvent souvent obtenir du crédit à des taux plus faibles que les villes, certains gouvernements provinciaux font appel à des organismes tels que la Municipal Finance Authority de la Colombie-Britannique pour obtenir des taux concurrentiels grâce à des obligations communautaires. Ces organismes offrent des garanties provinciales implicites sur l'emprunt des municipalités. (À titre informatif, les provinces utilisent souvent ces organismes pour limiter l'emprunt des municipalités qui souhaitent réaliser leurs priorités locales.)

Les villes canadiennes, même celles situées dans des provinces ne disposant pas d'organisme provincial facilitant l'emprunt municipal (comme l'Ontario et le Manitoba), réussissent à obtenir du financement à faible taux depuis des décennies. Cette tendance s'est maintenue jusqu'en 2017. Le défi n'a donc jamais été le manque d'options de financement ou d'emprunt abordable en soi, mais plutôt la fin imminente du financement à faible taux, en raison de la limite légale d'endettement ou du flux de trésorerie limité pour rembourser la dette au moyen de revenus autonomes ou de transferts, ou (plus probablement) une combinaison de ces deux raisons.

Depuis l'élection, le concept de la Banque de l'infrastructure a évolué par rapport à la proposition initiale. Alors que sa mission première était d'aider les municipalités à atteindre les objectifs fiscaux, de développement et d'entretien mentionnés plus haut, la Banque de l'infrastructure concentre désormais ses efforts sur l'investissement ciblé dans des projets susceptibles d'attirer des capitaux de risque privés par l'intermédiaire de partenariats publics-privés.

Ce changement devrait être porteur d'avantages importants pour les villes. Il signifie que des montants beaucoup plus importants que prévu seront investis dans les infrastructures. Toutefois, le changement d'objectifs et de mandat de l'organisme réduit aussi radicalement le champ d'intervention potentiel du gouvernement fédéral dans la politique sur les infrastructures. D'abord, si les villes jouent un rôle majeur dans le financement de tout projet classique de partenariat public-privé avec la Banque, elles rencontreront tout de même le problème de la limite d'endettement notée plus haut, puisque les capitaux empruntés dans le cadre de PPP sont presque toujours comptabilisés au même titre que les dettes conventionnelles en vertu des règlements actuels du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public.

Ensuite, il est plus probable que la Banque finance des projets susceptibles de générer leurs propres flux de rentrées – comme les améliorations apportées aux ports ou aux aéroports et les projets de développement ou de transports en commun qui sont associés à des occasions de promotion immobilière précises. En d'autres termes, la Banque pourrait investir dans le même type de projets qui étaient déjà les mieux positionnés pour attirer les partenaires privés si les municipalités et les organismes avaient offert au départ une structure d'affaires adéquate aux investisseurs.

Pendant ce temps, les secteurs dans lesquels les villes canadiennes ont pris du retard, soit la construction de réseaux de transport en commun dans des zones urbaines existantes, l'entretien des routes, des ponts et des réseaux d'aqueduc, ou la construction d'infrastructures visant à prévenir les inondations, seront à nouveau hors de portée. La Banque de l'infrastructure, à l'instar d'autres projets similaires antérieurs, est une initiative utile, nécessaire et favorablement accueillie qui sera bénéfique pour les investissements en général, mais elle ne constitue pas une solution de rechange à une stratégie. Au mieux, la Banque serait l'un des acteurs d'une stratégie urbaine nationale qui n'est pas encore en place, mais qui pourrait l'être.

SECTION 2 :
**LES MODÈLES
INTERNATIONAUX
DE STRATÉGIE
URBAINE NATIONALE**





Bruxelles, Belgique
 GettyImages

AUTRES MODÈLES NATIONAUX

Le but de cet article est de souligner l'importance de l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale au Canada, afin que le soutien offert aux villes par le gouvernement fédéral produise de meilleurs résultats stratégiques. Cette stratégie permettrait d'établir des objectifs urbains, région métropolitaine par région métropolitaine (particulièrement, mais non exclusivement, en matière d'infrastructures). Elle permettrait de cibler les lacunes des efforts prévus pour atteindre ces objectifs et fournirait un cadre pour combler ces lacunes au moyen d'un plan flexible.

Cette idée ne date pas d'hier. La notion de « stratégie urbaine nationale » ou de « politique urbaine nationale » visant à officialiser les interventions intergouvernementales dans les affaires urbaines est courante ailleurs dans le monde; tellement, que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en a défini les usages dans les pays développés, et en fait également le classement et le suivi.

S'inspirant des mesures prises par les Nations Unies en matière d'urbanisation, l'OCDE définit la politique urbaine nationale comme un « ensemble cohérent de décisions » émanant d'un processus gouvernemental d'orientation et de coordination de divers acteurs ayant tous comme objectif de favoriser un développement urbain plus productif, inclusif et résilient²⁷. Généralement, ces politiques priorisent principalement les objectifs de développement économique, mais, souvent, elles tiennent compte également des objectifs de développement urbain, social et environnemental.

De façon générale, l'OCDE ne considère pas une « politique urbaine nationale » comme étant véritablement

nationale à moins qu'un organisme ne soit désigné pour la gérer. Cet organisme peut être une cellule centrale au sein du cabinet d'un premier ministre ou d'un président, un ministère, une cellule interministérielle composée d'employés-experts ou un organisme infranational menant ses activités avec la bénédiction du gouvernement du pays²⁸. Parmi les trente-cinq membres de l'OCDE, une vaste majorité d'entre eux ont déjà mis en place certains éléments propres à

une politique urbaine nationale. Quinze membres de l'OCDE satisfont aux critères de l'organisme en matière de stratégie ou de politique urbaine nationale exhaustive. Parmi ceux-ci, un tiers en sont au stade de l'élaboration, un autre tiers au stade de la mise en œuvre, et seulement quatre ont atteint le stade de la mise en œuvre complète, avec suivi et évaluation. Cinq des membres qui répondent partiellement aux critères de l'OCDE sont actuellement en train de surveiller et d'évaluer leurs progrès, même si leurs plans sont toujours incomplets. La Corée du Sud suit cette voie depuis 1972, donc depuis beaucoup plus longtemps que tout autre pays, et poursuit sa lancée avec une quatrième stratégie urbaine consécutive sur vingt ans qui touchera à sa fin en 2020. Fait encore plus frappant, parmi les neuf membres de l'OCDE ayant des systèmes fédéralisés, seulement deux, c'est-à-dire le Canada et les États-Unis, ne disposent d'aucune politique urbaine nationale ou n'en appliquent activement aucune. Ce n'est pas un hasard si les problèmes de qualité des infrastructures au sein de ces deux pays sont évalués par des firmes d'ingénierie privées produisant de fameux « bulletins de rendement des infrastructures » plutôt que par des organismes gouvernementaux utilisant des critères d'évaluation neutres pour mesurer le progrès.

Cinq pays ont mis en œuvre ou appliquent une politique ou une stratégie urbaine nationale. Pour quatre de ces pays – c'est-à-dire l'Australie, la Belgique, la France et les Pays-Bas – les projets municipaux individuels financés à l'échelle nationale ou les contributions municipales détenant un plan financé à l'échelle nationale se sont avérés le principal instrument politique ayant mené à la mise en œuvre d'une stratégie. Le cinquième pays – le Royaume-Uni – est en cours de transfert de responsabilités pour ce qui est des affaires urbaines. Le gouvernement national négocie actuellement des ententes de transfert de responsabilités sur mesure avec les dirigeants de régions métropolitaines afin d'accroître leurs pouvoirs à l'échelle locale en se basant sur les besoins de la région.

Belgique

Le progrès de la politique urbaine nationale de la Belgique devrait être un sujet d'intérêt pour le Canada, étant donné la complexité du fédéralisme belge. Avant 1999, les efforts de collaboration concernant les questions urbaines ont été menés par la Wallonie, la Flandre et la région de la capitale de la Belgique, dans le strict respect des principes constitutionnels du pays.

Un plan élaboré en 1999 a établi une approche plus explicite et cohérente de la politique urbaine pour l'ensemble du pays, quoique seulement en ce qui concerne certaines parties précises de la politique. L'instrument politique de choix pour cette « politique fédérale pour les grandes villes » (*Grootstedenbeleid*) était une série de contrats conclus entre dix-sept villes et le gouvernement national. Des objectifs précis touchant la cohésion sociale, l'environnement et les transports ont été définis dans chacun des contrats. Chacun d'eux a aussi servi à officialiser la coopération interministérielle à l'échelle nationale ainsi qu'à harmoniser les objectifs au sein de tous les ordres gouvernementaux de la Belgique. Ces contrats sont renouvelés chaque année. En dehors des volets de ces contrats, les régions de la Belgique conservent leur leadership politique lorsqu'elles collaborent avec les centres urbains sur des objectifs politiques plus vastes²⁹.

Pays-Bas

Depuis 1994, les Pays-Bas travaillent à élaborer, étape par étape, une politique urbaine nationale, en commençant par leurs quatre plus grandes villes. Entre 2005 et 2009, trente et une grandes et moyennes villes ont conclu des ententes avec le gouvernement central hollandais stipulant que les municipalités étaient les principaux acteurs du processus de décision visant l'atteinte des objectifs établis à l'échelle nationale, y compris l'amélioration des processus d'intégration et de citoyenneté, l'investissement dans la jeunesse, l'amélioration des quartiers résidentiels et de la sécurité, et le renforcement de l'économie³⁰.

La réalisation la plus concrète et récente de cette stratégie est le « programme urbain hollandais » (*AgendaStad*). Les gouvernements hollandais utilisent ce programme depuis 2015 pour faire le suivi des objectifs principaux, réduire la bureaucratie entre les ordres gouvernementaux, resserrer les ententes entre le gouvernement central et les villes, et favoriser la flexibilité à l'échelle locale pour atteindre les objectifs. La dernière politique favorise également l'intégration des objectifs prévus dans le cadre du programme urbain de l'Union européenne³¹. En 2017, le Forum économique mondial a classé la qualité des infrastructures des Pays-Bas au troisième rang des pays développés.

France

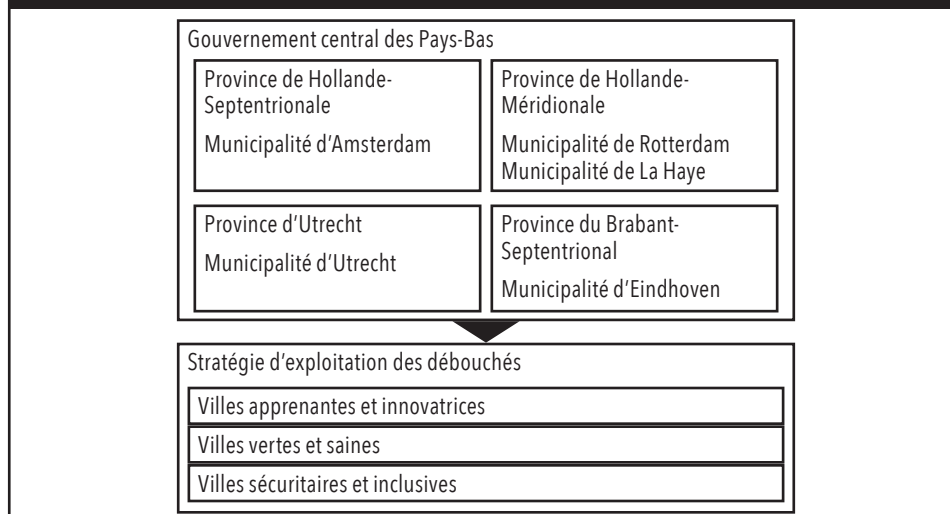
Le gouvernement central français a réalisé plusieurs interventions ciblées dans le cadre de sa politique urbaine depuis 1977, notamment en élaborant des plans pour répondre aux besoins croissants en matière de logements sociaux. En 1988, le Comité interministériel des villes fut établi afin de centraliser la gestion de la politique urbaine au sein de tous les portefeuilles touchés. Une fois de plus, les contrats conclus entre les villes et le gouvernement central se sont avérés l'outil de choix pour officialiser les relations avec les villes. En 2007, un système de « contrats urbains pour la cohésion sociale » d'une durée de trois ans établis entre le gouvernement central, les gouvernements régionaux et les villes a commencé à remplacer les contrats municipaux. Les objectifs spécifiques comprenaient l'amélioration des conditions dans les quartiers défavorisés, plus particulièrement dans des domaines tels que l'éducation, l'accès, l'emploi et la sécurité. Résultat : en 2017, le Forum économique mondial a classé la qualité des infrastructures françaises au septième rang des pays développés.

La plus récente série d'ententes a commencé en 2014, en ciblant des ressources pour répondre à des objectifs précis en matière de développement économique, de cohésion sociale, d'amélioration des conditions de vie et de réaménagement urbain. Le gouvernement central a également réformé la gouvernance des villes afin de mieux répartir les responsabilités inhérentes à la politique urbaine³².

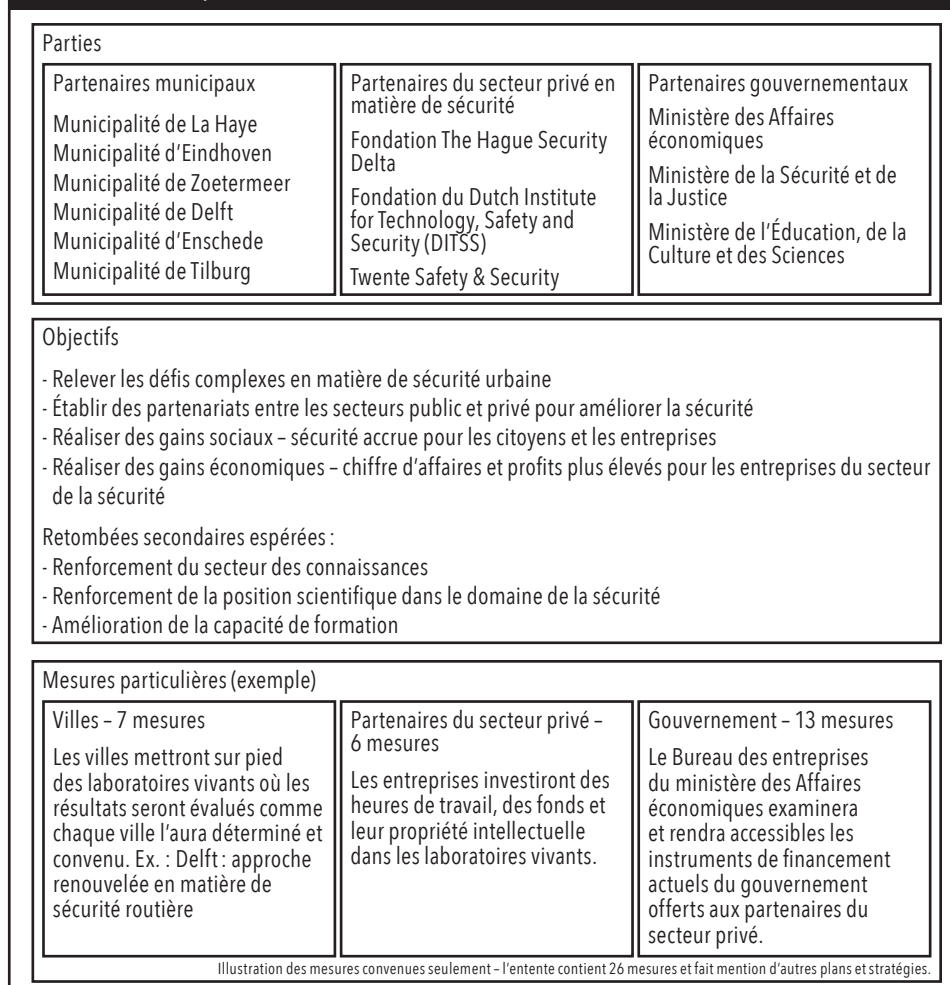
Royaume-Uni

Jusqu'à tout récemment, le Royaume-Uni était l'un des États nationaux les plus centralisés du monde occidental. Depuis les années 1990, le Royaume-Uni a graduellement migré certains pouvoirs du gouvernement central vers la Greater London Authority et les gouvernements de l'Écosse, des pays de Galles et de l'Irlande du Nord. Toutefois, ce processus n'a pas vraiment tenu compte des priorités urbaines collectives. La situation a changé en octobre 2012, avec le rapport *No Stone Unturned: in Pursuit of Growth* de Lord Heseltine, réalisé à la demande du gouvernement de coalition. Heseltine avait

Plans urbains – Relance des villes (05-2015)



Entente municipale – Sécurité urbaine (20-09-2016)



A "City Deal" built under the Urban Agenda : the Dutch Urban Security Agreement of 2016. Source : Ev Delen, Evolution Consulting.



Vue aérienne du port de Sydney, en Australie
 GettyImages

pour mission d'examiner les outils politiques afin de stimuler la croissance économique britannique à l'extérieur de Londres.

La plus importante conclusion d'Heseltine était que les dirigeants urbains et régionaux détenaient trop peu d'argent et de pouvoirs, particulièrement au nord de l'Angleterre. La solution proposée était de transférer près de 50 milliards de livres de Westminster directement aux autorités locales et régionales, en s'assurant de transférer également le financement et la responsabilité de leviers économiques tels que le transport, l'éducation et le perfectionnement des compétences³³.

Depuis, le Royaume-Uni s'est lancé dans un processus asymétrique de localisation, en demandant officiellement aux autorités de transférer la responsabilité de certains programmes nationaux et de priorités en matière d'infrastructures ayant une valeur urbaine aux autorités régionales de Manchester, Liverpool, Birmingham et d'autres centres dans le cadre de soi-disant ententes de dévolution. Fait intéressant pour le Canada, des partenariats économiques locaux existants furent mis sur pied afin d'officiallement créer une collaboration entre les dirigeants d'affaires et économiques locaux et les participants directs dans la négociation de ces ententes. Plusieurs partenariats économiques locaux évoluent maintenant sous l'égide des autorités régionales ayant signé l'entente de dévolution.

L'INITIATIVE AUSTRALIENNE OUR CITIES, OUR FUTURE

Les gouvernements locaux canadiens sont confrontés à deux enjeux structurels à long terme : un déséquilibre fiscal et un déséquilibre entre les pouvoirs légaux et constitutionnels qui complique la correction du premier déséquilibre. Les efforts de l'Australie pour créer une stratégie urbaine nationale au milieu des années 2000 méritent d'être reconnus, étant donné que les villes du Commonwealth sont confrontées à des enjeux similaires. Les villes australiennes sont également considérées comme « des organismes créés par les assemblées du gouvernement d'État... »³⁴, même si les trois quarts des Australiens vivent maintenant dans des villes de 100 000 habitants ou plus. De plus, la fédération de l'Australie est basée sur ce que le politologue Richard Tomlinson appelle un « déséquilibre fiscal vertical extrême »³⁵, un peu comme la nôtre.

En décembre 2007, le nouveau gouvernement australien était déterminé à contourner ces barrières. Afin de signaler son intérêt à aller de l'avant avec une politique urbaine nationale, il créa le Major Cities Unit (MCU) au sein du ministère des Infrastructures, des Transports et du Développement régional et du Gouvernement local. Le personnel du MCU travaillait à proximité d'Infrastructure Australia, un nouvel organisme créé par l'État dont le mandat est de fournir des

données de recherche indépendante et des conseils aux gouvernements. En 2012-2013, le MCU comptait environ dix employés et disposait d'un budget de 1,48 million de dollars³⁶.

Bien que les ressources étaient modestes, le MCU s'est vu octroyer le pouvoir de mener ses activités de façon latérale – au sein des portefeuilles et des silos ministériels – et de façon longitudinale – au sein de tous les ordres de gouvernement et directement auprès du secteur privé et des organisations communautaires.

Le *Council of Australian Governments* (COAG) est un organisme similaire au Conseil de la fédération du Canada, qui compte un représentant de l'Australian Local Governments Association dans ses membres à part entière. En décembre 2009, le gouvernement national a persuadé le COAG d'accepter l'entente selon laquelle tous les États et territoires devaient avoir élaboré, avant janvier 2012, des plans stratégiques à long terme comprenant des priorités en matière de transport, d'infrastructures et d'utilisation des terres pour chacune de leurs grandes villes respectives. Afin d'être admissibles au financement national provenant de diverses enveloppes budgétaires, les plans devaient établir clairement les priorités d'investissement, les dispositions de la mise en œuvre et les sources de financement.

Les trois ordres du gouvernement ont travaillé de concert à l'élaboration des plans afin d'harmoniser les priorités et de gérer les attentes. L'un des avantages prévus de cette coopération intergouvernementale était de réussir à atténuer le décalage entre les plans d'utilisation des terres au sein de certaines collectivités publiques et à corriger l'incohérence entre les plans d'utilisation des terres et les propositions d'infrastructures soumises à Infrastructure Australia à des fins d'évaluation.

Le COAG a pris la responsabilité d'élaborer la stratégie des grandes villes de concert avec son conseil de réforme, un groupe semi-autonome créé en 2006 pour améliorer l'efficacité des services offerts par le gouvernement, réduire les prescriptions du Commonwealth quant à la prestation des services, accroître la flexibilité dans la prestation des services et fournir des spécifications claires quant aux rôles et aux responsabilités de chaque ordre de gouvernement.

Lors de la soumission de leur ébauche de politique urbaine nationale au gouvernement, les lords-maires du Council of Capital City ont indiqué que la stratégie urbaine nationale mise en place dans les années 1990 intitulée *Building Better Cities Program* constituait un modèle sur lequel se baser, si on y ajoutait les gouvernements locaux comme partenaires officiels. En outre, un cadre d'investissement et de planification à long terme mettant l'accent sur le transport en commun devait être inclus dans la politique urbaine nationale, particulièrement en ce qui a trait à la promotion de la productivité commerciale entre les villes et les États grâce à l'amélioration des routes, de l'accès ferroviaire, des aéroports et des ports.

Le gouvernement national a mené plusieurs études afin d'amasser des renseignements sur la politique urbaine dans le but de coordonner l'élaboration des plans au sein de la fédération australienne. En mai 2010, afin de soutenir les objectifs ayant trait à l'utilisation des terres des plans en cours d'élaboration, le gouvernement national a entrepris de mener une « étude comparative sur l'évaluation de la planification, du zonage et du développement », particulièrement en ce qui concerne les coûts d'observation, la concurrence ainsi que l'efficacité et l'efficacités générales. Un document de travail est paru en décembre 2010, comparant la gouvernance et la planification entre les villes australiennes³⁷.

C'est en mai 2011 que tous ces efforts portèrent leurs fruits : le gouvernement australien lança sa stratégie urbaine nationale intitulée : *Our Cities, Our Future*. La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie a été transférée à l'échelle locale et régionale ; le plan local d'une ville ou d'une région métropolitaine était admissible à un soutien financier direct du gouvernement national uniquement s'il respectait les objectifs généraux du plan national – une fois encore, les plans locaux ont bénéficié d'un soutien national (par l'intermédiaire du MCU et d'Infrastructure Australia) et d'une rétroaction politique nationale (dans le cadre du processus de planification collaborative). La politique visait l'atteinte de quatorze objectifs provenant de trois domaines principaux : la « productivité », la « durabilité » et l'« habitabilité », de même qu'à assurer l'application de pratiques de bonne gouvernance et à établir des stratégies de mise en œuvre à court, à moyen et à long terme.

- **Productivité.** Les initiatives d'amélioration touchant la main-d'œuvre et la productivité du capital devaient inclure des stratégies pour répondre à la demande de main-d'œuvre en planifiant le positionnement de cellules d'emploi plus près des zones résidentielles ainsi que le développement en grappes par secteur et par région métropolitaine. L'intégration de l'utilisation du territoire et des infrastructures devait se faire grâce à une entente entre tous les ordres de gouvernement sur la mise en œuvre de stratégies pour les ports nationaux et le réseau de transport terrestre de fret, ainsi que d'une stratégie pour protéger les corridors de l'infrastructure économique. L'amélioration de l'efficacité des infrastructures urbaines, dans le but de maximiser les rendements des infrastructures nouvelles et existantes, devait être atteinte grâce à des mesures telles que la formation d'un groupe de travail ayant pour mandat d'augmenter l'investissement du secteur privé et des retraites dans les infrastructures.
- **Durabilité.** Les mesures de protection des milieux naturels et des milieux bâtis devaient inclure des investissements du gouvernement fédéral afin de soutenir le développement durable, ainsi que des subventions pour aider les municipalités dans la gestion et la conservation

des lieux patrimoniaux. La réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'amélioration de la qualité de l'air devaient être atteintes grâce à des efforts tels que l'investissement dans les technologies à faible taux d'émission, l'adoption de normes plus sévères quant aux émissions des nouveaux véhicules et l'instauration de changements au code du bâtiment. Les objectifs de durabilité des ressources devaient être atteints, par exemple, en prenant davantage en considération l'utilisation de l'eau et de l'énergie lors de la planification des infrastructures.

- **Habitabilité.** Les objectifs partagés pour le développement de logements abordables et accessibles devaient être atteints grâce à des projets nationaux, territoriaux et locaux visant à réduire les barrières à la construction de logements, ainsi qu'à une panoplie de mesures adaptées aux situations locales. Les améliorations quant à l'accessibilité du logement devaient être atteintes par des mesures d'encouragement favorables à la localisation des logements plus près des installations, des services, des emplois et des transports en commun, et de rationalisation des programmes fédéraux et des biens fonciers existants. Les objectifs liés au soutien du bien-être de la collectivité devaient être atteints grâce à l'élaboration et à l'adoption d'un *protocole de conception urbaine* australien, à la promotion d'un mode de vie sain ainsi qu'à d'autres mesures.
- **Gouvernance.** En plus des projets pour simplifier la planification, l'exécution d'infrastructures et la collecte de données partagées, la stratégie prévoyait la publication annuelle du rapport *State of Australian Cities* pour suivre le progrès des villes dans l'atteinte des objectifs, en complément à d'autres rapports et rétroactions.

L'EFFONDREMENT DE LA STRATÉGIE URBAINE NATIONALE AUSTRALIENNE ET LES LEÇONS APPRISSES

En novembre 2012, le plan *Our Cities, Our Future* a été distribué pour une autre ronde de consultations, et les plans de mise en œuvre étaient prêts à la mi-année 2013. Toutefois, « aucun résultat urbain important ne peut être attribué à *Our Cities, Our Future*³⁸ ». Comme il est bien souvent le cas, le problème provenait d'un contexte politique défavorable. Au moment où le plan se concrétisait, en septembre 2013, un changement de gouvernement a provoqué une transformation radicale dans l'approche.

Certains éléments de la stratégie se sont maintenus, notamment l'adoption d'un protocole commun de conception urbaine et la sélection d'Infrastructure Australia comme organisme neutre chargé de l'évaluation et du suivi des priorités nationales en matière d'infrastructures. Toutefois, le changement de politique du nouveau gouvernement était défavorable aux priorités urbaines et voulait que les

organismes de financement des infrastructures de l'Australie n'appuient que les « projets d'importance nationale ». Les projets de chemins de fer urbains ont été mis de côté, l'approche par villes pour l'établissement des priorités a été abandonnée, et le gouvernement du Commonwealth s'est retiré d'un éventail de projets conçus pour lutter contre la congestion, promouvoir les projets de logements et atteindre les cibles environnementales. Le MCU a été démantelé.

Les résultats sont criants. Les critiques face au gouvernement du Commonwealth fusaient de toutes parts, et les différends entre les ordres de gouvernement concernant les infrastructures sont devenus légion³⁹. De plus, cette décision de revenir à la planification improvisée a eu d'inévitables répercussions politiques. En 2016, le gouvernement fédéral a tenté de se racheter avec une nouvelle politique *Smart Cities*, s'apparentant à une stratégie urbaine nationale sur le plan de la forme. Toutefois, le modèle de financement maintenait une vision nationale et compétitive, plutôt que stratégique.

Selon le premier ministre, « le gouvernement australien avait toujours eu coutume de donner des subventions pour les infrastructures », mais les subventions ne stimulaient pas l'innovation. Le nouveau rôle du gouvernement serait donc de « négocier les investissements pour les projets d'envergure ». Malgré le changement radical des modèles de financement, le plan intégrait un objectif politique précis: la « mission » de faire en sorte que l'Australien moyen se déplace en trente minutes ou moins. Cet objectif confirmait bel et bien que le gouvernement fédéral avait un rôle à jouer dans les sujets d'intérêt municipal. Étonnamment, ce dernier refus d'établir des priorités à l'échelle locale demeure tout aussi controversé que la décision initiale de se rétracter du plan *Our Cities, Our Future*.

En somme, l'expérience australienne n'est pas idéale pour deux raisons. Premièrement, le projet de conception du plan *Our Cities, Our Future* a pris des années à se concrétiser. Deuxièmement, le changement inopportun de gouvernement au moment où le plan commençait à prendre vie a donné peu de temps aux observateurs pour évaluer les mérites de cette approche.

Néanmoins, la grande qualité des infrastructures urbaines et le succès avéré des politiques urbaines dans des pays tels que la Belgique et les Pays-Bas prouvent la pertinence d'une approche fondée sur l'entente et la participation des villes pour mettre en œuvre une stratégie urbaine nationale. Le plan australien *Our Cities Our Future* offre de son côté un modèle d'approche permettant de surmonter les défis du fédéralisme canadien, puisque le fédéralisme de l'Australie s'apparente au nôtre et compte des précédents juridiques similaires. Pourtant, les dirigeants australiens ont réussi à concevoir un plan mettant de l'avant les priorités et les politiques locales, sans pour autant compromettre le fait que les « rôles constitutionnels des États et des Territoires devaient être respectés⁴⁰ ».

GESTION DE LA DETTE ET LIMITES D'ENDETTEMENT DES VILLES DU CGVC

Les villes canadiennes ont souvent des limites d'endettement imposées par le gouvernement de leur province, des politiques énonçant des objectifs formels relatifs aux limites d'endettement, ou bien les deux. Le respect de ces limites détermine fortement la solvabilité des villes. Les gouvernements municipaux doivent puiser dans leurs réserves pour assumer les dépenses d'infrastructures qui ne sont pas prises en charge par le fédéral et le provincial. Halifax et Brampton ont une grande marge de manœuvre pour l'endettement, mais d'autres villes du CGVC portant de plus gros fardeaux financiers sur le plan des infrastructures pourraient rencontrer des problèmes à moyen terme si elles devaient égaler le pouvoir de dépense du fédéral et du provincial pour attirer des investissements en infrastructure.

VANCOUVER



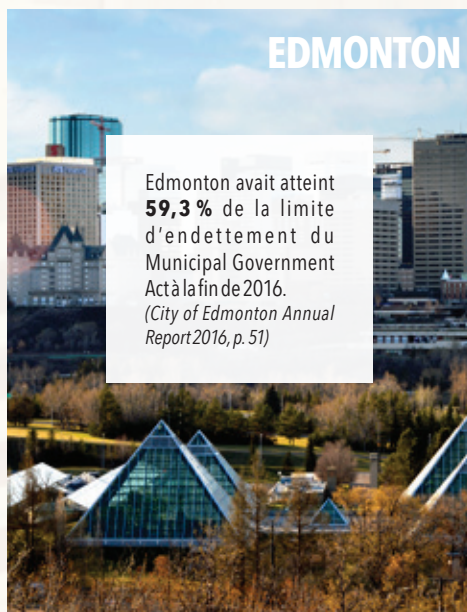
Le plan budgétaire actuel de Vancouver prévoit que la Ville s'approchera de son objectif du service de la dette en 2020 et qu'elle se stabilisera à un niveau légèrement inférieur par la suite. (City of Vancouver 2018 and Five-Year Financial Plan, p. 21-22)

CALGARY



En 2016, les frais du service de la dette de Calgary représentaient **10,4%** de ses dépenses brutes, dépassant ainsi la limite de 10% imposée par la Ville. (Il est possible d'outrepasser la limite si les dépenses d'un projet sont en accord avec le programme Municipal Sustainability Initiative de la Ville. City of Calgary Annual Report 2016, p. 22)

EDMONTON



Edmonton avait atteint **59,3%** de la limite d'endettement du Municipal Government Act à la fin de 2016. (City of Edmonton Annual Report 2016, p. 51)

TORONTO



On prévoit qu'en 2020, la Ville de Toronto dépassera la limite d'endettement adoptée par son Conseil. (Présentation 2018 Preliminary Operating Budget & 2018-2027 Capital Budget & Plan, diapositive 52)

WINNIPEG



Winnipeg avait atteint **72%** de l'une de ses limites d'endettement (dette brute en pourcentage des recettes fiscales) à la fin de l'année 2016. (City of Winnipeg Preliminary 2018 Operating and Capital Budgets, diapositive 38)

MONTREAL



Le ratio d'endettement par rapport aux recettes fiscales de Montréal en 2015 était le plus élevé parmi toutes les grandes villes canadiennes. Il dépassait **3:1**. Montréal est déjà en train d'augmenter son utilisation de la trésorerie pour les projets majeurs afin de limiter l'endettement. (Almos T. Tassonyi, « The Context and Challenges for Canada's Mid-Sized Cities », University of Calgary School of Public Policy Briefing Note, vol. 10, no 9, mai 2017, p. 12.)



SECTION 3 :

QUELLE SERAIT L'UTILITÉ D'UNE STRATÉGIE URBAINE NATIONALE AU CANADA ?



Nous croyons qu'une véritable stratégie urbaine nationale serait plus efficace qu'une série de programmes et d'enveloppes budgétaires sans suite. Inspiré par l'expérience d'autres pays, notamment de l'Australie et de son plan *Our Cities, Our Future*, le CGVC propose que le gouvernement fédéral prenne en charge l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale pour le Canada au cours des deux prochaines années.

Comme il a été mentionné précédemment, aucune modification à l'ordre constitutionnel ne serait nécessaire, comme ce fut le cas en Australie. Les gouvernements doivent s'entendre pour reconnaître que les pratiques actuelles ne constituent peut-être pas la seule approche viable au sein de cet ordre⁴¹. D'ailleurs, le gouvernement fédéral aurait déjà envisagé en 2001 d'élaborer une stratégie urbaine nationale ainsi qu'un ministère des Villes, mais a rejeté les deux propositions sous prétexte que les «villes relèvent des provinces⁴²». Il a tout de même commencé à verser du financement, avec l'appui absolu des provinces, sans mettre en place une infrastructure de gestion pour appuyer les investissements sur une stratégie. À notre avis, il est plus raisonnable de fonctionner comme si la structure juridique des municipalités canadiennes s'inscrivait entièrement dans le cadre des provinces. Néanmoins, les défis politiques du Canada urbain appartiennent aux trois ordres de gouvernement et les rôles de chacun devraient être définis et respectés en conséquence. La définition d'objectifs nationaux généraux concernant la résilience fiscale, économique et physique du Canada urbain s'inscrit légitimement dans l'intérêt national. Du moins, le gouvernement national devrait être libre de coopérer directement avec les villes, les régions métropolitaines et les provinces pour s'assurer que le financement qu'il verse est bel et bien investi dans l'atteinte des objectifs nationaux. S'il en avait été ainsi, les provinces n'auraient pas eu à recevoir et à rediriger des milliards de dollars en fonds fédéraux vers les municipalités au cours des deux dernières décennies.

Les villes sont peut-être des «créatures de compétence provinciale» d'un point de vue structurel, mais les législations provinciales donnent également le pouvoir aux dirigeants municipaux d'agir au nom de leurs citoyens. En vertu de cette autorité, il est cohérent de permettre aux villes de diriger l'élaboration de plans pour les régions métropolitaines, négociés en collaboration avec les provinces et les autres parties prenantes et organismes.

Une véritable stratégie urbaine nationale devrait :

- Désigner formellement une unité ministérielle, un organisme ou tout autre regroupement du gouvernement fédéral pour surveiller, organiser et élaborer une politique urbaine pour l'ensemble des silos ministériels. Pour ce faire, certains pays ont créé un bureau au sein d'un organisme central (p. ex., le bureau de gestion de projet ou le Bureau du Conseil des ministres), un ministère des Villes ou une unité politique des services publics. Il devrait être possible de constituer l'unité à partir de ressources existantes et d'y faire participer des conseillers détenant une expérience de gestion des infrastructures dans le secteur privé.

(Cette étape serait entreprise par le gouvernement fédéral.)

- Déléguer à cette agence un véritable pouvoir fédéral pour relever les problèmes, recueillir les données et concevoir les pratiques exemplaires du domaine des infrastructures urbaines et économiques nationales, en puisant dans l'expérience d'autres organismes d'infrastructures publiques indépendants tels que Infrastructure UK et Infrastructure Australia. Le fait que les lacunes d'entretien des infrastructures canadiennes soient relevées par des groupes de pression sans but lucratif, et non pas par le gouvernement fédéral ou toute autre instance gouvernementale, souligne la faiblesse de l'approche canadienne. Sans véritable effort national de suivi et d'identification des obstacles comme la capacité de construction, tout programme d'infrastructure urbaine continuera de prendre la forme d'un processus improvisé d'annonces, de transferts et de mesures de financement ponctuelles ne tenant pas compte des problèmes cruciaux.

(Cette étape serait entreprise par le gouvernement fédéral, en concertation avec les dirigeants des infrastructures et des travaux publics des provinces et des municipalités.)

- Établir des objectifs généraux pour l'ensemble du Canada afin d'évaluer le progrès des priorités urbaines nationales à l'échelle locale.

(Cette étape serait entreprise par le gouvernement du Canada sur le plan politique national, en collaboration avec le nouvel organisme politique central, en concertation avec les gouvernements provinciaux, les gouvernements municipaux et les dirigeants clés des secteurs privé et public.)

- Conclure des ententes contractuelles à long terme entre les villes et régions métropolitaines, le gouvernement fédéral, les partenaires provinciaux et les parties prenantes des secteurs privé et public, et réévaluer le financement fédéral existant (et dorénavant, le nouveau financement) afin de respecter les priorités de la politique urbaine.

(Cette étape serait entreprise par les gouvernements municipaux ou les régions métropolitaines en concertation avec les gouvernements provinciaux, les dirigeants économiques, les partenaires du secteur privé et les parties prenantes locales. Voir ci-dessous.)

Il s'agit là des étapes nécessaires pour profiter des mêmes résultats qui ont été observés dans d'autres pays ayant adopté des stratégies urbaines nationales. Il est également important de souligner que ces étapes doivent être appuyées par des changements de politique et d'approche afin d'être efficaces. Ces changements doivent inclure :

- **La collaboration.** Au cours de la première année de l'élaboration d'une stratégie urbaine nationale, le gouvernement fédéral déterminerait les programmes et les initiatives ayant une forte répercussion urbaine au sein de la sphère fédérale. Les dirigeants des villes, des régions métropolitaines, des organismes régionaux, du milieu de l'éducation, du secteur des affaires et des provinces seraient impliqués dans l'élaboration d'une liste de priorités des investissements et des objectifs politiques connexes (p. ex., le développement des compétences en construction pour améliorer la capacité locale ou la politique autochtone urbaine).

La façon dont les représentants fédéraux organiseraient le processus est secondaire, mais il est essentiel que le projet transcende les silos ministériels et mobilise tous les gouvernements, les secteurs et les parties prenantes concernés afin que tous collaborent sur les plans des villes et des régions métropolitaines. Dans les domaines de compétence municipale, les dirigeants des villes seraient chargés de déterminer les priorités sur dix et sur vingt ans et de définir des cibles basées sur des données probantes pour la construction de nouvelles infrastructures hors de la sphère municipale. Ils participeraient ainsi à la définition des priorités de pair avec les dirigeants fédéraux, provinciaux, économiques, institutionnels et communautaires.

- **La planification.** Une fois les objectifs définis, les villes devraient prendre en main, en collaboration avec les partenaires provinciaux et régionaux, la soumission d'un plan de mise en œuvre. Ces plans devraient être plus détaillés que les budgets d'investissement existants et se pencher davantage sur les diverses options de financement et les objectifs de partenariat pour les projets gérés par d'autres acteurs, en plus de fournir une estimation réaliste des délais, de l'organisation, des besoins de trésorerie et des problèmes de capacité. En cas d'écarts de financement, les insuffisances seraient reconnues et corrigées en choisissant une approche financière adaptée à chaque centre urbain. Nous croyons que le fait d'établir des plans et des objectifs précis faciliterait la recherche de solutions adaptées aux

fonds alloués ou de nouveaux partenaires pour réaliser ces objectifs.

- **Le financement du plan, et non du projet.** Un aspect clé de ce concept est l'élaboration d'un plan collaboratif des villes ou des régions métropolitaines pour établir l'ordre de priorité des investissements. À l'instar du modèle *Our Cities, Our Future* de l'Australie, le financement fédéral ne serait pas versé (outre les ententes de projets de sites patrimoniaux déjà conclues en 2017) sans l'existence d'un plan de ville ou de région métropolitaine justifiant ces investissements. Le financement serait versé aux villes et aux organismes (sur une base régionale) afin d'exécuter les plans, et non pas pour financer les projets. Les fonds seraient alloués par habitant, avec quelques ajustements mineurs afin de refléter les besoins. Les fonds devraient être sous-divisés en tranches régionales et locales si des gouvernements métropolitains ou des organismes de transports publics régionaux peuvent faciliter le financement conjoint des objectifs régionaux. Par exemple, si des fonds étaient alloués à Metrolinx pour un plan régional des transports publics, rien n'empêcherait Brampton, si elle en a les moyens, d'utiliser une partie de ses transferts de fonds pour appuyer ou pour accélérer une priorité locale en partenariat avec Metrolinx. Les municipalités seraient tenues de suivre l'acheminement du financement afin de garder des traces de chacune des étapes d'utilisation des fonds fédéraux.

Les ententes des plans devraient être négociées à long terme (entre dix et vingt ans) et prévoir des dates de renouvellement réparties entre les cycles électoraux en prévision que les modifications aux plans seront renégociées, et non imposées, par les nouveaux gouvernements. Chacun des plans pourrait et devrait être signé par des partenaires du secteur privé, des organisations économiques, et même des institutions universitaires, comme il a été fait aux Pays-Bas, afin de renforcer le sens commun du devoir et de réduire au minimum le risque politique d'une perturbation arbitraire.

- **L'évaluation des résultats.** Dès le moment où une stratégie urbaine nationale sera mise en place, les fonctionnaires fédéraux concernés devraient se concentrer sur l'évaluation, la diffusion de pratiques exemplaires et la mobilisation, plutôt qu'uniquement sur l'approbation et la surveillance. Un organisme indépendant s'apparentant aux bureaux nationaux d'infrastructures de l'Australie, de la Belgique et du Royaume-Uni devrait être créé pour suivre attentivement le progrès de la stratégie nationale, dès le moment où sera lancé le premier plan de ville ou de région métropolitaine. Infrastructure Ontario tient déjà un rôle semblable au provincial en recevant les plans de gestion des actifs et les données d'entretien de la part des municipalités. Au fédéral, cette fonction pourrait être assumée par la

Banque de l'infrastructure du Canada. Évidemment, ce mandat dépasserait son champ de compétence actuel qui ne touche que les projets majeurs d'infrastructures.

Les objectifs à suivre dans chacun des plans devraient inclure des cibles spécifiques d'entretien, des objectifs plus généraux sur les indicateurs clés, ainsi que d'autres mesures sur les coûts et les succès des travaux de plus grande envergure. En coopération avec les dirigeants provinciaux et locaux, les représentants fédéraux devraient jouer un rôle dominant dans l'évaluation de la capacité nationale et régionale de construction d'infrastructures et participer à l'atteinte d'autres objectifs de la politique urbaine sur des aspects non financiers, tels que la main-d'œuvre spécialisée, les matières premières et les ressources industrielles. Autant que possible, le gouvernement fédéral devrait promouvoir l'instauration de pratiques exemplaires pour la politique urbaine et le développement des infrastructures dans tous les ordres de gouvernement. Par exemple, la politique fédérale pourrait encourager la densification des terrains domaniaux si cette pratique est conforme aux objectifs de la planification municipale.

- **La mise en place de la transition.** Pendant les premières années, au fil de la progression des plans, les programmes et les engagements existants se maintiendraient. Au cours de la deuxième ou de la troisième année, le financement non engagé de divers bassins ou fonds serait redirigé pour la mise en œuvre de chacun des plans de ville ou de région métropolitaine s'inscrivant dans la stratégie globale. L'aide financière fédérale serait versée pour l'exécution du plan par ordre de priorité, plutôt que pour des projets individuels, afin d'éviter d'examiner deux fois le même plan.
- **L'identification et la résolution des problèmes nationaux.** Les ministres et autres dirigeants fédéraux pourraient désormais se concentrer, de pair avec les provinces et les régions métropolitaines, sur l'atteinte des priorités plutôt que sur les ententes de financement. Ils pourraient s'attaquer aux problématiques de la politique et faciliter les ententes au lieu de s'attarder à l'approbation et à l'exécution des projets. Les représentants fédéraux impliqués pourraient recourir à une série de politiques ou de projets plus larges pour appuyer l'exécution des plans. Ils pourraient par exemple :
 - Promouvoir une réforme nationale du code de construction, des normes provinciales quant aux autoroutes, des normes maritimes concernant les Grands Lacs ou d'autres cadres juridiques afin de les adapter aux nouvelles technologies.
 - Négocier des modifications aux plans des villes ou des régions métropolitaines pour anticiper les défis interrégionaux, notamment l'amélioration de la mise

en place et du jalonnement des projets afin d'éviter l'engorgement de la main-d'œuvre.

- Déterminer des façons, autres que les transferts de financement, d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale de chacun des plans de ville ou de région métropolitaine, notamment par des modifications à la politique fédérale concernant l'usage ou l'élimination des terrains domaniaux le long des principaux corridors de transport urbain.
- Discerner les liens entre les plans des villes et des régions métropolitaines pour voir comment le fédéral pourrait accompagner l'autorité municipale, par exemple, en gérant les blocages critiques des échanges aux points frontaliers clés ou dans les réseaux à large bande.

APERÇU DU PROCESSUS IDÉAL EN L'ABSENCE D'UNE STRATÉGIE URBAINE NATIONALE

À quoi peut-on s'attendre? Les membres du CGVC prennent en exemple l'élaboration et l'exécution de la proposition REM, un SLR à Montréal, pour montrer ce qu'un modèle idéal pourrait accomplir si les principes en utilisation étaient appliqués de façon plus générale.

En avril 2016, la Ville de Montréal a annoncé son intention de s'allier avec CDPQ Infra pour construire un réseau express métropolitain (REM) privé et automatisé. Ce partenariat visait l'atteinte d'une priorité municipale, en impliquant à la fois l'approbation et la participation du gouvernement provincial. Dans cet exemple, la Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ) assure le financement provincial, son rôle étant d'investir des fonds publics et parapublics dans les infrastructures par l'entremise de partenariats appropriés. À titre de comparaison, le même rôle provincial pourrait être assuré en Ontario par Infrastructure Ontario ou un ministère affilié. Ce partenariat, en retour, a incité le fédéral à verser 1,3 milliard de dollars de financement en appui au projet. Plusieurs caractéristiques font de ce projet un modèle idéal à utiliser comme point de départ:

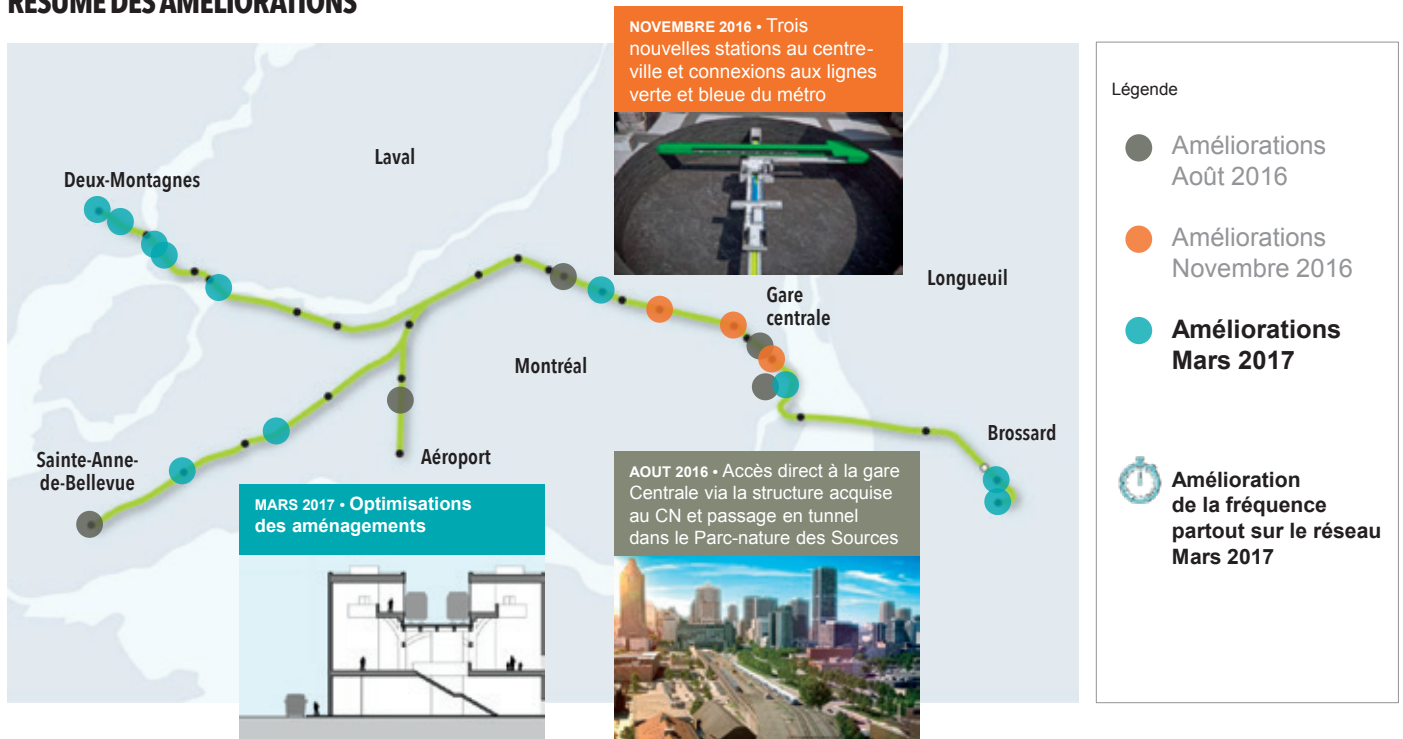
- **Le financement municipal direct, minimal et raisonnable.** Le rôle de la Ville de Montréal est davantage de faciliter le succès du projet que d'y participer dans le cadre d'un partenariat inéquitable 1/3, 1/3, 1/3. En plus de

soutenir les approbations, la Ville contribue modestement (100M\$) à la construction de trois stations de transfert liant le REM et le réseau de métro de Montréal.

- **L'appui des trois ordres de gouvernement,** plutôt que l'imposition de priorités dictées par les directives de programmes fédéraux ou provinciaux. Il s'agit d'un exemple de projet mené par la CDPQ et la Ville, avec un appui du provincial, plutôt que d'un exemple où les priorités sont imposées par le haut.
- **La flexibilité du projet:** les initiateurs ont eu la possibilité d'ajouter des éléments au plan, de le modifier et de l'améliorer afin de répondre aux préoccupations des parties prenantes, et ce, sans devoir renégocier.
- **La rapidité:** le projet est légèrement en retard par rapport au calendrier (voir ci-dessous), mais la construction devrait commencer sous peu. Il s'agit de l'un des délais d'exécution les plus courts de l'histoire canadienne récente pour un projet d'expansion des transports publics.
- **La flexibilité du financement:** Les fonds fédéraux sont versés sous la forme d'une subvention qu'il est possible de convertir en investissement d'un actionnaire si la Banque d'infrastructure le juge possible. En tel cas, la subvention fédérale ainsi libérée serait redéployée à d'autres fins. Si une stratégie urbaine nationale avait été en place, les dirigeants et les partenaires locaux auraient implicitement été incités de la même façon à élargir la marge budgétaire en trouvant des partenaires ou en utilisant d'autres mécanismes de financement adaptés à leurs besoins, pour ainsi libérer des fonds vers d'autres priorités de leur plan.

Fait révélateur, la principale difficulté liée à l'exécution rapide du REM était de nature législative. Puisque le projet est financé sur une base ponctuelle, plutôt que par une série de financements visant à améliorer globalement les infrastructures de Montréal, les promoteurs ont couru des risques de retard à deux points: au Parlement fédéral (pour ratifier les engagements) et à l'Assemblée nationale du Québec (pour ratifier l'entente initiale avec Ottawa)⁴³. Cela n'aurait pas posé problème si Ottawa finançait les plans globaux d'infrastructure au lieu des projets.

RÉSUMÉ DES AMÉLIORATIONS



D'août 2016 à mars 2017, le consortium à la tête du projet de REM de Montréal a fait l'annonce de plusieurs améliorations à sa proposition, moins d'un an après la publication du plan initial. Cela a été rendu possible, car l'engagement d'Ottawa est de financer le concept de REM en marge du processus de subvention lourd et compétitif. Au Canada, dans les modèles de financement d'infrastructures habituels, toute modification majeure pour adapter ou améliorer un projet doit faire l'objet d'une renégociation, mettant ainsi à risque le financement des autres gouvernements.

Il est prévu que le REM sera opérationnel d'ici 2021. Il s'agit d'un des délais d'achèvement les plus courts de l'histoire canadienne récente pour un projet d'expansion du transport.

Source : *Présentation breffage technique de la CDPO Infra*, 21 mars 2017.

CONCLUSION : LES RETOMBÉES D'UN CHANGEMENT D'APPROCHE

À première vue, l'élaboration d'une approche stratégique nationale concernant les politiques et les investissements urbains peut sembler un changement abstrait. Cependant, nous croyons qu'une nouvelle approche pourrait offrir divers avantages par rapport au modèle ayant succédé à la « nouvelle entente ».

La définition d'objectifs et d'indicateurs nationaux généraux permettrait de mettre fin à l'ère de la « nouvelle entente », pendant laquelle les ressources étaient déployées pour répondre aux défis urbains sans que des objectifs clairs et mesurables soient établis.

L'engagement à concevoir des plans spécifiques aux villes et aux régions métropolitaines pourrait aider les dirigeants politiques à adopter une approche plus réaliste et cohérente au moment d'investir dans les infrastructures de tous genres, existantes et nouvelles, que ce soit pour le développement en

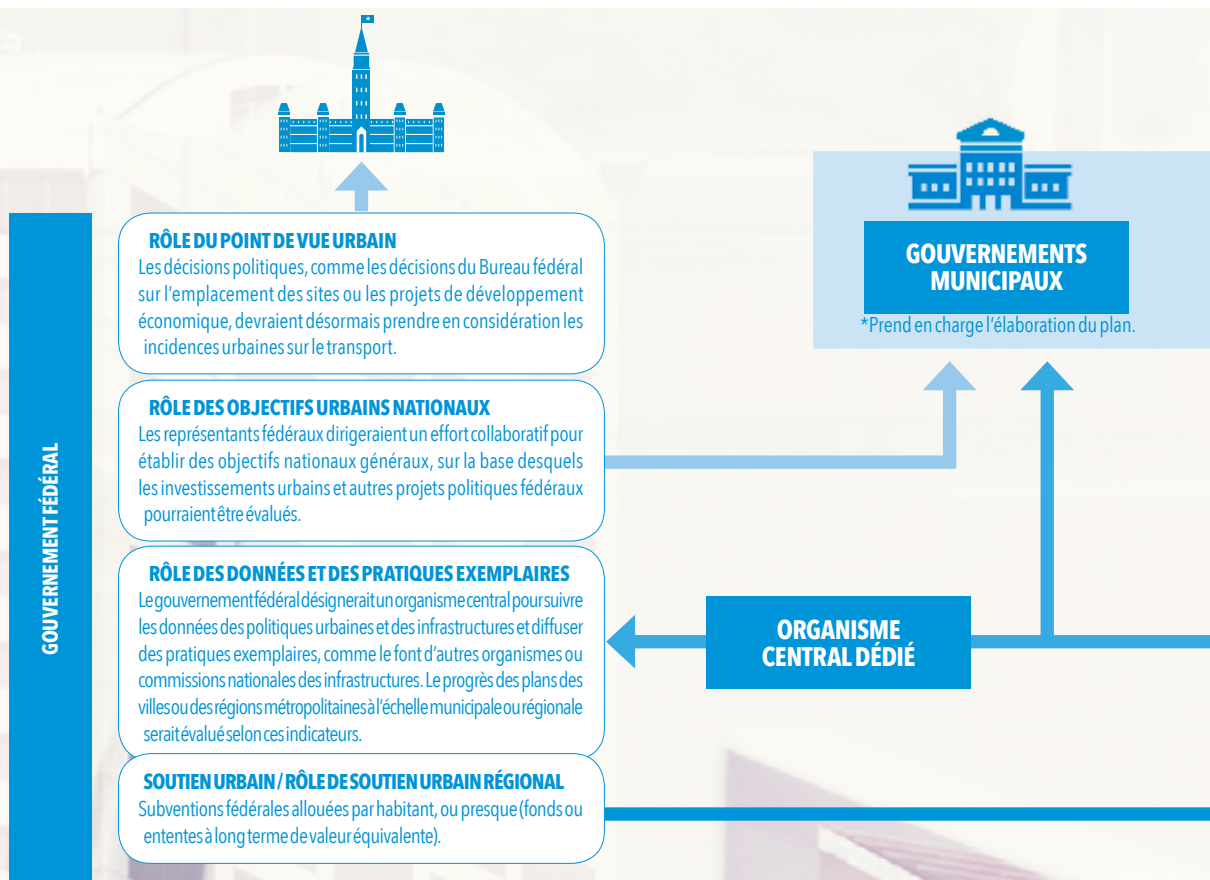
grappes, l'expansion du réseau de transport ou l'entretien et l'échange des systèmes de traitement de l'eau.

Des plans spécifiques aux villes mèneront à la reconnaissance publique des lacunes quant au respect des priorités, ce qui pourrait en retour encourager les gouvernements à s'employer plus attentivement à trouver des solutions précises ou à déterminer l'ordre des priorités.

L'élaboration d'ententes pour les régions métropolitaines s'appuyant sur des objectifs et des buts précis pourrait favoriser l'engagement du secteur privé : de façon générale, en tant que partie prenante aidant à déterminer les priorités commerciales et économiques au cours du processus de planification, ou de façon directe en aidant à déceler plus clairement les possibilités de partenariats privés pour le développement des infrastructures et des projets afin de combler les écarts de financement.

STRATÉGIE URBAINE NATIONALE

Rôles du gouvernement fédéral, inspirés du plan *Our Cities, Our Future* de l'Australie



Le leadership du fédéral pour l'élaboration et l'évaluation de ces plans signifierait qu'une approche stratégique transcendant les frontières régionales verrait le jour pour la première fois pour affronter les défis. Ce rôle inclurait le développement des compétences, l'automatisation, la réforme des normes de construction et l'accès aux matières premières.

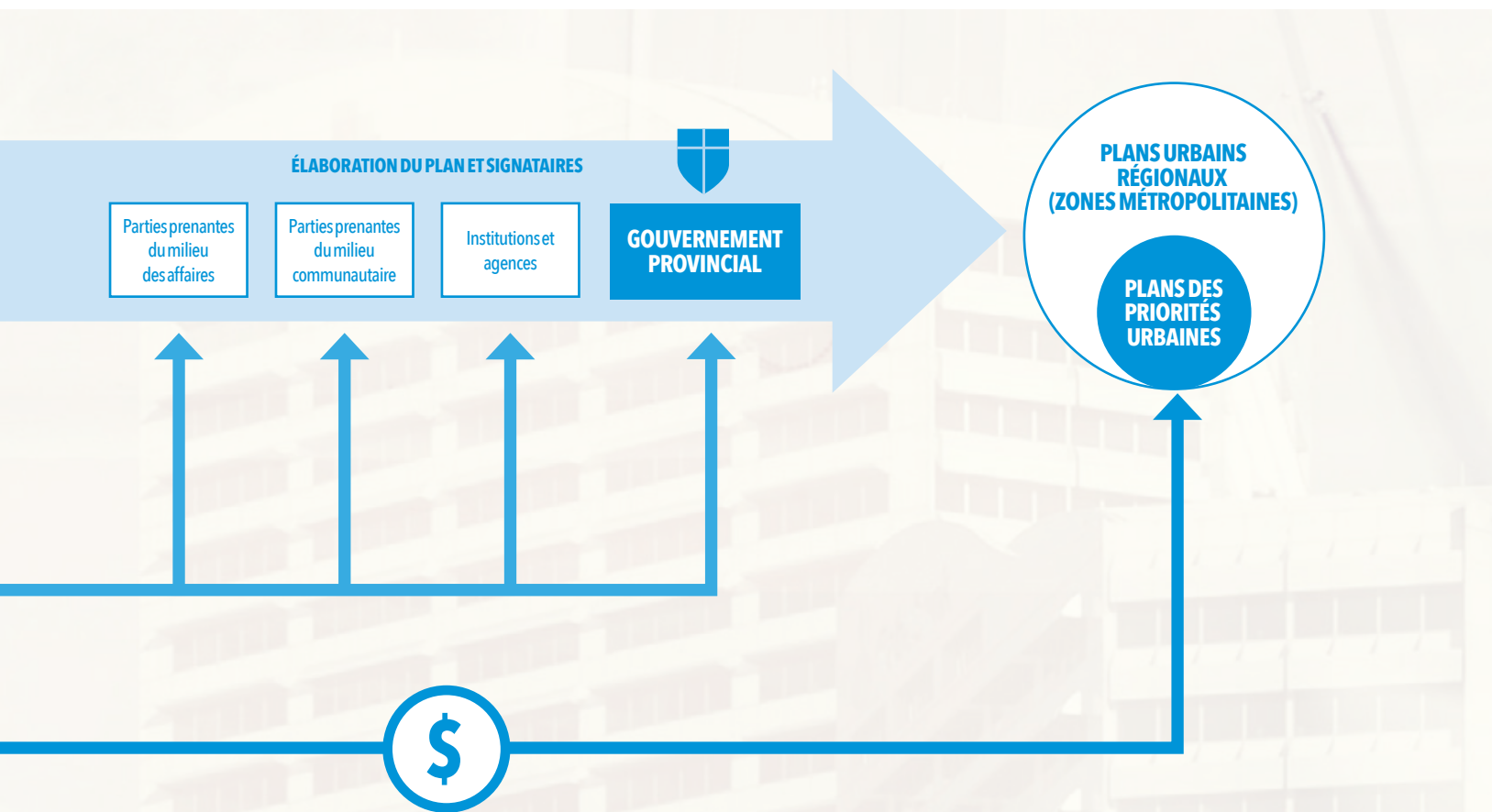
L'allocation fluide des fonds fédéraux aux plans des villes et des régions métropolitaines (au lieu des projets) ferait en sorte que la grande majorité des investissements urbains du fédéral n'auraient pas à faire l'objet de négociations ou d'approbations aussi fréquemment. Cela signifie que moins de temps et d'énergie aurait à être déployés dans des processus de répétition ou de renégociation. En ce qui concerne la nécessité d'une diligence raisonnable, soulignons que les représentants fédéraux travaillant au sein du bureau indépendant des infrastructures pourraient désormais établir des normes et en faire usage afin de surveiller le progrès, au lieu de recourir à des approbations initiales ou répétitives.

Et qu'advierait-il si un nouveau gouvernement ou un nouveau parti souhaitait changer le plan d'une année à l'autre pour l'adapter aux priorités changeantes? Des modifications légitimes et raisonnables aux priorités pourraient enfin être reçues sans renégociations fastidieuses ni incertitude. Le renouvellement du plan d'une ville ou d'une région métropolitaine s'inscrivant dans la structure globale de la

stratégie urbaine nationale pourrait se faire dans le cadre des changements annuels de financement et de mise en place, pour ainsi éviter les impasses maintenant inhérentes à tout changement de gouvernement.

Grâce à ce changement d'approche, les interventions de la politique urbaine fédérale, et les interventions provinciales et régionales qui en découlent, pourraient s'appliquer aux objectifs spécifiques respectant les besoins et les structures propres à chaque ville canadienne. En passant d'une «nouvelle entente» à une «nouvelle stratégie» pour soutenir les villes, nous pouvons destiner le Canada urbain à un meilleur avenir, tout en portant une plus grande attention aux priorités actuelles des villes.

Sans ce changement, nous risquons de continuer à investir des milliards de dollars en argent fédéral en suivant un processus désuet, sans observer une véritable incidence de ces investissements sur notre compétitivité économique. Le Canada a la capacité de compétitionner à l'échelle mondiale grâce au talent, à la sécurité, à la diversité et à l'innovation dont jouissent ses villes florissantes. Toutefois, le Canada reste en marge de la concurrence en ce qui concerne l'infrastructure urbaine, qu'elle soit économique, sociale ou éducationnelle. Nous pouvons entrer dans la course, si nous commençons par reconnaître qu'il est nécessaire d'investir dans les infrastructures selon un processus appuyé par de véritables objectifs, et qu'il est avant tout primordial d'adopter une stratégie pour réaliser ses objectifs.



NOTES ET SOURCES

1 Les références historiques ont été tirées de diverses sources, dont Statistiques Canada (les notes sur le recensement de 1871), les cartes d'archives de la Ville de Toronto et les sites Web de la Ville de Winnipeg et de la Ville de Montréal.

2 Source spécifique pour la « loi Dillon » : Warren Magnussen, « Are Municipalities Creatures of the Province? », *Revue d'études canadiennes*, vol. 39, no 2, 2005, p. 21

3 Tableaux de l'OCDE sur OECD-library.org, données les plus récentes (2015). Les chiffres varient légèrement si l'ensemble des impôts fonciers prélevés par tous les gouvernements sont inclus, puisque certains États collectent des impôts fonciers auprès des villes (p. ex., les taxes prélevées aux entreprises au Royaume-Uni) et certains gouvernements infranationaux collectent des impôts fonciers à d'autres fins (p. ex., les impôts scolaires réclamés aux entreprises en Ontario). À la lumière de ces données, le Canada occupe le troisième rang, derrière le Royaume-Uni et la France, en ce qui a trait au prélèvement d'impôts fonciers en pourcentage du PIB.

4 Alison Smith et Zachary Spicer, « The Local Autonomy of Canada's Largest Cities », *Urban Affairs Review* 1-31, 2017, p. 2

5 La figure la plus utilisée est « huit cents sur chaque dollar de taxe payé », qui se base sur des calculs antérieurs de la FCM. Cependant, des données

récentes suggèrent que le chiffre pourrait être légèrement plus élevé et même atteindre douze cents. Des publications récentes de la FCM dans la presse (janvier 2017) utilisent désormais l'indicateur « moins de dix cents ». Certains critiques avancent que ces données ne prennent pas en considération les transferts fédéraux et provinciaux. Par exemple, la FCEI a suggéré que les villes comptaient pour 15% des dépenses gouvernementales dans un communiqué de presse (« Cities take almost double what they claim, still cry poor ») du 24 février 2014. Ces données ne changent rien au fait qu'en plus des frais d'exploitation de leurs propres services, les villes supportent plus de la moitié du fardeau des infrastructures canadiennes, et tout cela avec la source de recettes la plus impopulaire du Canada, soit les impôts fonciers.

6 *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes : éclairer l'avenir*, Fédération des municipalités canadiennes et coll., 2016, p. 6

7 Les dirigeants municipaux du Canada se plaignent souvent que leur niveau de confiance gouvernemental envers les impôts fonciers par rapport aux taxes de vente ou aux impôts sur le revenu fait en sorte que les subventions pour un nouveau projet de construction ou un événement public majeur généreront un rendement direct du capital investi pour les gouvernements provinciaux et le fédéral, mais pas pour le gouvernement local.

- 8 Consultez, par exemple, Casey G. Vander Ploeg, «Big City Revenue Sources: a Canada-US Comparison of Municipal Tax Tools and Revenue Levers», Canada West Foundation, 2002.
- 9 Site Web d'Infrastructure Canada, «Projets et programmes d'Infrastructure Canada (depuis 2002)».
- 10 Ben Spurr, «Toronto still more than \$7 billion short for transit projects even after federal budget funding», *Toronto Star*, 25 mars 2017.
- 11 Cherise Burda et Geoffrey Singer, «Fast Cities: a comparison of rapid transit in major Canadian cities», the Pembina Institute, 5 sept. 2014, p. 2.
- 12 Forum économique mondial, «Global Competitiveness Report 2015-2016» (page 28) et «Global Competitiveness Report 2017-2018», tableaux en ligne au www.weforum.org.
- 13 *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes*: Fédérations des municipalités canadiennes, 2012, p. 2.
- 14 *Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes : éclairer l'avenir*, Fédération des municipalités canadiennes et coll., 2016, p. 6.
- 15 Note d'information, City of Winnipeg Council Seminar, «the City of Winnipeg Infrastructure Deficit», 10 juillet 2009 et note d'information, Association of Manitoba Municipalities, «Issues: Infrastructure» (2017 à aujourd'hui).
- 16 City of Toronto, «2017 Capital Budget Briefing Note: State of Good Repair (SOGR)», BN#1, décembre 2016, p. 7.
- 17 Brian Kelcey, «Ottawa's New Transit Fund: a Weapon of Mass Construction», *National Post*, 27 avril 2015.
- 18 *Rapport de viabilité financière 2017*, 5 octobre 2017, Bureau du directeur parlementaire du budget, p. 2.
- 19 Ces exemples représentent un échantillon des défis relevés par les auteurs dans des entrevues, des expériences du gouvernement et des sources citées dans le texte. Les expériences provinciales varient selon le parti au pouvoir à Ottawa, les priorités provinciales et certaines autres distinctions. Toutefois, les lecteurs intéressés à connaître l'analyse d'un tiers sur l'expérience de ces défis du point de vue d'une seule province devraient par exemple consulter: Joan Grace, «Building from the Ground Up: Funding the Infrastructure Deficit in Manitoba», *Manitoba Law Journal*, vol. 37, no 2, 2014, p. 399-424.
- 20 Joyanne Pursaga, «Big ticket items for city left off feds' wish list», *Winnipeg Sun*, 10 octobre 2017. L'article souligne que d'autres projets prioritaires n'ont également pas été choisis pour du financement, en faveur de projets moins importants.
- 21 Consultez, par exemple: Gordon Isfeld, «Local governments to Ottawa: End "confusion and delays" of \$14-billion infrastructure program», *Financial Post*, 2 juin 2014; La Presse Canadienne, «Billions in federal infrastructure money yet to flow to five provinces», *Financial Post*, 15 août 2016, et Michael Atkinson, «Federal Infrastructure Delays», *Construction Business*, 20 février 2017. Ces exemples ont été délibérément choisis pour dépasser les opinions partisans, en traitant du sujet selon le point de vue de deux partis différents.
- 22 James Munson, «Mostly up to cities to stop infrastructure bid-rigging: Sohi», *ipolitics.ca*, 5 octobre 2017.
- 23 Jordan Press, «Liberals to delay billions in planned infrastructure spending», *cbc.ca* et la Presse canadienne, 30 octobre 2017.
- 24 David Shum, «Toronto eyes deadline extension for \$121M in unused federal transit money», *Global News*, 24 octobre 2017.
- 25 Vu son caractère urbain, sa capacité de transit limitée et son mélange démographique particulièrement jeune, le projet de localisation d'un campus à Brampton implique le développement du transport et de l'aménagement urbain, et non pas seulement l'économie et l'éducation, dans la mesure où il pourrait réduire le trafic transfrontalier vers d'autres institutions postsecondaires dans la région du Grand Toronto.
- 26 <https://www.liberal.ca/fr/>, Banque de l'infrastructure du Canada
- 27 OCDE (2017), «National Urban Policy in OECD Countries», Les Éditions de l'OCDE, Paris, p. 12
- 28 *Ibid*, p. 13.
- 29 *Ibid*, p. 29-31.
- 30 Simone Pekelma, «National Urban Policy of the Netherlands», European Urban Knowledge Network, 9 mai 2012.
- 31 OCDE, *Ibid*, p. 95-96.
- 32 *Ibid*, p. 57-59.
- 33 Le rapport complet est accessible sur <https://www.gov.uk/government/publications/no-stone-untuned-in-pursuit-of-growth>. Voyez également: Nick Robinson, «Heseltine report calls for action to stimulate growth», *BBC.com*, 21 octobre 2012.
- 34 Brian Dollery, «The State of Play in Australian Local Government», University of New South Wales School of Economics, *Working Paper Series in Economics*, 2005-05, p. 3.
- 35 Richard Tomlinson, «New name, new look for latest national urban policy, but same old problem», *The Conversation*, 16 mai 2016.
- 36 Cameron Jewell, «Axing of Major Cities Unit widely condemned», *The Fifth Estate*, 28 septembre 2015.
- 37 Les étapes de cette politique sont décrites dans le document de l'OCDE (*Ibid*, p. 21-22) et dans des notes en ligne échangées entre les auteurs et Anthony Albanese, le ministre des Infrastructures et des Transports au moment de l'élaboration du plan.
- 38 Tomlinson, *Ibid*.
- 39 Pour ne nommer que quelques exemples, la Ville de Sydney est impliquée dans un litige prolongé de 16 milliards de dollars concernant le projet d'autoroute WestConnex, Queensland s'est ouvertement disputé avec le gouvernement du Commonwealth à propos des formules de financement pour la construction des autoroutes, et Melbourne et l'État de Victoria ont procédé à l'autofinancement d'un projet de système léger sur rail, malgré leur capacité limitée à le faire, en protestation contre les compressions du gouvernement fédéral pour le projet et le financement par habitant insuffisant des projets de la région de Melbourne.
- 40 *Our Cities, Our Future — A National Urban Policy for a productive, sustainable and liveable future*, 2011, Ministry of Infrastructure and Transport, Commonwealth of Australia, p. 15.
- 41 Pour en savoir plus à ce sujet, il est possible de consulter Magnussen (*Ibid*). Il est largement considéré qu'il s'agit de l'un des défis intellectuels déterminants concernant la nécessité d'une théorie des villes (en tant que «créatures») sur les questions pratiques de la coopération intergouvernementale.
- 42 OCDE, *Ibid*, p. 34.
- 43 Jason Magder, «Trudeau confirms \$1.283 billion in federal cash for REM train», *Montreal Gazette*, 15 juin 2017.

Fondé en 2015, le Conseil des grandes villes canadiennes (CGVC) est une coalition formée des présidents et des chefs de la direction des huit plus grandes chambres de commerce urbaines régionales du Canada : Brampton, Calgary, Edmonton, Halifax, Montréal, Toronto, Vancouver et Winnipeg. Représentant 52 % du PIB et plus de la moitié de la population du pays, le CGVC collabore à des dossiers d'intérêt national et international ayant une incidence sur la compétitivité de nos régions.

globalcitiescouncil.ca



SOUS LA PRÉSIDENTIE DE



Calgary Chamber



bramptonbot.com/
[@BramptonBOT](https://twitter.com/BramptonBOT)

calgarychamber.com/
[@CalgaryChamber](https://twitter.com/CalgaryChamber)

edmontonchamber.com/
[@EdmontonChamber](https://twitter.com/EdmontonChamber)

halifaxchamber.com/
[@halifaxchamber](https://twitter.com/halifaxchamber)

ccmm.ca/fr/
[@chambremonreal](https://twitter.com/chambremonreal)

Bot.com
[@TorontoBOT](https://twitter.com/TorontoBOT)

boardoftrade.com/
[@BoardofTrade](https://twitter.com/BoardofTrade)

winnipeg-chamber.com/
[@TheWpgChamber](https://twitter.com/TheWpgChamber)