



CAHIER SPÉCIAL : LES VILLES ET LEURS PLANS D'ACTION

Les réticences d'Ottawa à financer les villes canadiennes

PAR ROBERT YOUNG

Les municipalités canadiennes ne cessent d'exercer des pressions sur le gouvernement d'Ottawa pour obtenir une revalorisation de leur financement, et cela, en dépit du fait qu'elles dépendent presque exclusivement des provinces. Mais les derniers développements économiques semblent accentuer l'importance des grandes villes, dont la croissance est exponentielle, alors même que les municipalités périphériques enregistrent un déclin de leur population. Cette pression financière n'épargne aucune municipalité du Canada. Et bien que les villes et les collectivités rurales revendiquent également des changements dans leurs relations avec les provinces, c'est le gouvernement fédéral qui a fait l'objet de toute leur attention parce que la part actuelle du fédéral dans

Sous-financement chronique dans les collectivités locales

Dans ce cahier thématique sur les collectivités locales et les régions métropolitaines dans les pays fédéraux, nos experts se penchent sur les différentes approches adoptées par les municipalités du Brésil, du Canada, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de l'Espagne afin d'assurer à leur population en pleine croissance, et qui les réclament à cor et à cri, des services de première ligne.

Ces cinq pays ont en commun le fait que leurs collectivités locales éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs tâches. De fait, on leur impose d'assurer des services qu'elles n'ont pas les moyens d'offrir et pour lesquels elles doivent compter sur des fonds transférés par les autres ordres de gouvernement.

Au Brésil, le journaliste économique Brian Nicholson dépeint de fascinants contrastes entre Altamira, une municipalité qui s'étend sur 159 700 kilomètres carrés, et Diadema, une ville située dans la poussiéreuse banlieue industrielle de São Paulo. Les municipalités brésiliennes reçoivent des fonds soit du gouvernement fédéral sous la forme de transferts, ou des États sous la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée, en fonction de la taille de leur population dans les deux cas.

Les villes canadiennes, elles, relèvent des gouvernements provinciaux. Le tableau brossé par Robert Young, Ph. D., de l'université de Western Ontario, révèle des municipalités qui

manquent sérieusement de fonds. Le gouvernement fédéral mené par Stephen Harper refuse toutefois qu'Ottawa contribue au financement des villes sous prétexte qu'il devrait pour cela contourner la Constitution. L'approche de M. Harper va à l'encontre de la politique prônée par son prédécesseur.

L'Inde compte 60 villes de plus d'un million d'habitants. La journaliste Rashme Sehgal souligne que la mairesse de Delhi, la capitale du pays, est furieuse car elle considère que les gouvernements régionaux du pays empiètent sur ses pouvoirs. Les revenus perçus par les villes indiennes proviennent pour la plupart des taxes foncières, mais les municipalités reçoivent également des transferts du centre et des États pour l'éducation, la santé et les programmes sociaux.

Dans les villes sud-africaines, la construction bat son plein en vue de la Coupe du monde de football de 2010. Pourtant, les manifestations dénonçant le manque de services offerts par les municipalités s'y sont multipliées, explique Annette Christmas de l'université du Western Cape.

En Espagne aussi, la prestation des services pose problème aux municipalités. Selon Carlos Alba et Carmen Navarro, de l'université autonome de Madrid, les Espagnols ne souhaitent rien de moins que l'élection en mars prochain d'un gouvernement qui poursuivra la réforme visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales.



VILLE D'OTTAWA/ROGER LALONDE

Les conseillers municipaux d'Ottawa manifestent devant le Parlement en décembre 2007. Le conseiller Michel Bellemare, entouré de ses collègues, exhorte de nouveau Ottawa à octroyer aux villes canadiennes l'équivalent d'un cent de la taxe fédérale sur les produits et services.

les finances municipales est si minime qu'elle offre le plus grand potentiel de croissance.

À Ottawa, le monde des affaires, les syndicats et les alliés des municipalités dans le monde académique ont exercé des pressions en faveur de ce qu'ils appellent « le plan d'action urbain ». Et le gouvernement fédéral s'y est montré sensible, surtout durant le mandat de l'ancien premier ministre libéral Paul Martin (décembre 2003 - janvier 2006). Plus récemment cependant, on a pu observer un retour de tendance, dans la mesure où le gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu en 2006, a fait marche arrière sur bon nombre d'initiatives novatrices touchant les dossiers municipaux. Voilà qui illustre l'une des caractéristiques fondamentales du fédéralisme : dès qu'un problème urgent ne relève pas des compétences d'un niveau spécifique de gouvernement, la Constitution fournit à ce dernier une excellente excuse pour ne pas s'en préoccuper.

Au Canada, les municipalités sont considérées comme éma-

nant des provinces. Dans la mesure où les villes, les villages et autres municipalités rurales relèvent de la compétence de ces dernières, il existe d'une province à l'autre des différences considérables, mais également un certain nombre de points communs. Premièrement, toutes les municipalités sont soumises à la législation provinciale pour ce qui concerne l'environnement, le logement, l'aménagement du territoire, la police et de nombreux autres domaines. Deuxièmement, les collectivités locales sont plutôt dépendantes des transferts financiers provenant des provinces, qui représentent environ 16 pour cent des ressources municipales. De leur côté, les subventions de la fédération n'en représentent que deux pour cent. Enfin, les municipalités canadiennes dépendent fortement du produit de l'impôt foncier, qui ne se revalorise pas automatiquement en période de croissance économique. Les impôts fonciers sont en plus difficiles à dissimuler et il est politiquement délicat de les augmenter.

À Ottawa, les municipalités se donnent de l'importance

Les municipalités réaffirment leur poids politique quand elles sont unies et déterminées. Cette constatation se vérifie tout particulièrement dans les provinces dominées par des villes. Les habitants de

Robert Young est professeur de sciences politiques à l'université de Western Ontario, où il occupe la chaire de recherche du Canada en gouvernance multi-paliers. Il a également été président de l'Association canadienne de science politique.

la campagne peuvent bien déplorer cette prédominance, il n'en demeure pas moins que la population de Winnipeg représente 60 pour cent de la population totale du Manitoba, alors que les trois principales villes du Canada - Toronto, Montréal et Vancouver - sont des poids lourds en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, où elles abritent respectivement 41 pour cent, 47 pour cent et 51 pour cent de la population.

Le gouvernement fédéral se doit également de répondre aux attentes des électeurs urbains. Les trois plus grandes villes du pays élisent à elles seules 85 des 308 membres du Parlement, et l'essentiel des dépenses et des programmes fédéraux est destiné aux villes. Cependant, les contacts directs d'Ottawa avec les municipalités se sont relâchés au fil du temps, l'apogée de son engagement auprès des municipalités ayant été atteint pendant les années 1970, époque de l'éphémère ministère fédéral des Affaires urbaines. Mais lorsque Paul Martin a pris le pouvoir à Ottawa, la tendance est clairement repartie vers un renforcement de l'engagement fédéral.

Le plan d'action urbain

Les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il modifie sa position n'ont cessé de se renforcer à partir du milieu des années 1990. En effet, l'urbanisation galopante a créé des problèmes de croissance dans les principaux centres, les immigrants en provenance de l'étranger étant surtout attirés par les grandes villes. L'Ouest canadien a également assisté à l'exode des peuples autochtones abandonnant leurs réserves pour la ville. Pendant ce temps, les municipalités périphériques devaient lutter pour continuer à offrir des services publics à des résidents dont le nombre stagnait quand il ne déclinait pas.

Dans certaines provinces, les transferts aux municipalités ont été réduits en raison des réductions des subventions fédérales aux provinces après 1995. Mais la question des infrastructures municipales - les routes, les égouts, les ponts et les systèmes d'approvisionnement en eau potable - est demeurée centrale tant dans les villes en pleine croissance que dans les municipalités plus modestes et les villages. La Fédération canadienne des municipalités (FCM), un lobby de plus en plus pointu et efficace à Ottawa, a estimé le « déficit d'infrastructures » à quelque 60 milliards CAD, une somme dépassant largement les capacités des seules collectivités locales. En conséquence, la pression s'est accentuée sur le gouvernement fédéral pour qu'il s'engage plus fermement dans la recherche de solutions aux problèmes municipaux.

Engagement fédéral en 2004

Lorsque Paul Martin a formé son gouvernement, la fédération a repris l'initiative. Il avait promis une « nouvelle approche » pour les villes, même s'il fallait pour cela surmonter « le mur des habitudes et des attitudes ancrées ». Sans perdre un instant, il a mis sur pied le Secrétariat des villes au sein du Bureau du Conseil privé, le ministère d'élite du gouvernement canadien responsable de la recherche et du Cabinet. Est venu s'y greffer, dès juillet 2004, un ministre d'État responsable des infrastructures et des collectivités. Dans son premier budget, il a octroyé aux municipalités une exonération totale de leurs paiements de la taxe sur les ventes, soit un bénéfice estimé à sept milliards CAD sur 10 ans, alors que 4 milliards CAD ont été alloués à l'assainissement des sites contaminés. Le budget suivant a prévu le versement aux municipalités de 5 milliards CAD en cinq ans, somme prélevée sur la quote-part fédérale de l'impôt sur l'essence, alors que 300 millions CAD supplémentaires ont été ajoutés aux Fonds municipaux verts administrés par la FCM.

Par ailleurs, tandis que le gouvernement attendait qu'un comité consultatif indépendant ait terminé la rédaction de son rapport, Ottawa prorogait les accords de développement urbain avec les villes de Vancouver et de Winnipeg. Il s'agissait de conventions tripartites signées par la ville, la province et le gouvernement fédéral, et qui impliquaient des programmes et

des dépenses étroitement coordonnés. De nouveaux accords avaient été conclus en 2005 entre les villes de Regina et de Saskatoon et la province de la Saskatchewan, et des négociations avaient été entamées avec d'autres villes, notamment Toronto, au moment où, victime d'un vote de confiance, le gouvernement Martin a dû céder sa place aux conservateurs de Stephen Harper.

« Plan d'action urbain » et « fédéralisme d'ouverture »

Pour expliquer l'approche du gouvernement actuel vis-à-vis des municipalités - ou plus précisément son désengagement des innovations lancées par son prédécesseur - il est indispensable de comprendre le cadre global dans lequel s'inscrit la conception du fédéralisme de M. Harper, ce qu'il appelle le « fédéralisme d'ouverture ». En voici les principes fondamentaux :

- Les relations entre la fédération et les provinces doivent être marquées par l'ordre et la rigueur, avec des accords de principe plutôt que des transactions *ad hoc* et des compromis de dernière minute.
- Les provinces sont des acteurs légitimes qui s'occupent de domaines importants dont elles sont responsables.
- La répartition des compétences prévue par la Constitution doit être respectée, la fédération se concentrant sur ses fonctions de base comme la défense, les affaires étrangères et le marché intérieur (bien qu'Ottawa doive poursuivre ses engagements en matière de santé, d'éducation supérieure et d'infrastructures, d'une manière respectueuse et coopérative).
- Le Québec représente une province dotée de compétences spéciales pour sa culture et ses institutions, et il est très important que les Québécois comprennent que le fédéralisme est aussi à leur service.

Les conséquences pour le dossier municipal sont évidentes. Les municipalités, rappelons-le, relèvent de la compétence des provinces. La détermination à maintenir le contrôle provincial s'est révélée particulièrement forte au Québec. Les municipalités peuvent bien revendiquer des revenus plus sûrs et plus stables, il n'en demeure pas moins que les provinces doivent demeurer leurs interlocuteurs privilégiés. Ottawa peut certes concevoir des politiques destinées à résoudre certains problèmes propres aux zones urbaines, comme la criminalité ou l'établissement des immigrants, mais la persistance de relations tripartites n'est pas conforme à la doctrine du fédéralisme d'ouverture.

Reculer pour mieux sauter ?

Le gouvernement de M. Harper a très rapidement incorporé le ministère des Infrastructures et des Collectivités dans celui des Transports, plus vaste et plus ancien. Officiellement, cette fusion a donné naissance au nouveau « ministère des Transports, des Infrastructures et des Collectivités », mais peu après, le poste de sous-ministre aux Infrastructures et aux Collectivités n'était plus et la Direction générale des collectivités avait pratiquement disparu des sites Internet officiels.

Le gouvernement conservateur a prorogé jusqu'en 2014 le transfert aux municipalités de la taxe sur l'essence, et il reste engagé dans les programmes d'infrastructures, pour lesquelles les subventions n'ont cessé d'augmenter. Certains indices trahissent même une nouvelle politique nationale en matière de transport urbain. Mais un signal particulièrement manifeste de la marche arrière opérée par le gouvernement de M. Harper par rapport à l'ambitieux programme de son prédécesseur a été donné lors du discours prononcé en 2006 par le premier ministre devant la FCM. Il a certes fait l'éloge des collectivités locales, mais s'est référé plusieurs fois aux « niveaux de gouvernement » du Canada, plutôt qu'au terme plus égalitaire « ordres de gouvernement » préféré depuis longtemps par la FCM. Il a réaffirmé que « pendant des décennies - et particulièrement au cours des dernières

[SUITE À LA PAGE 22]

CANADA [SUITE DE LA PAGE 12]

années – Ottawa s’est immiscé dans les affaires provinciales et locales », et il a insisté sur le fait que la capitale entendait désormais se confiner à de nouveaux programmes dont les dépenses seraient orientées « sur des domaines relevant clairement de la fédération ». De manière révélatrice, il a cité le Québec, qui à ses yeux « défend jalousement ses prérogatives constitutionnelles, y compris pour ce qui concerne les affaires municipales », soulignant le fait que la province avait substantiellement augmenté ses propres transferts aux collectivités locales.

Retour de balancier

Pour expliquer le revirement d’Ottawa, il est difficile d’invoquer le droit constitutionnel en tant que tel, puisque le gouvernement fédéral s’est montré actif pendant longtemps dans des domaines relevant de la responsabilité des provinces en vertu de son « pouvoir fédéral de dépenser », compétence qu’il invoque au moment de procéder à des transferts directs en faveur de certains peuples ou lorsqu’il offre des subventions aux provinces, conditionnelles à la mise en œuvre de programmes fédéraux.

Le désengagement d’Ottawa tient peut-être tout simplement au fait que l’occasion s’est présentée. La répartition des compétences dans le fédéralisme canadien, comme dans les autres fédérations, offre à Ottawa une excellente raison de ne pas s’immiscer dans certains domaines publics. Dans une nation unitaire, au contraire, un gouvernement



CP PHOTO/PAUL CHASSON

Des ressources physiques comme monétaires devront être mis à contribution pour reconstruire le pont qui s’est effondré à Laval, au Québec, en 2006. Faute de fonds, les villes canadiennes ne sont pas en mesure de remplacer d’importantes sections de leurs infrastructures vieillissantes.

est responsable de la politique publique dans son intégralité, et les revendications populaires touchant certains problèmes urgents finissent inmanquablement par remonter jusqu’au gouvernement central. Par contraste, une des caractéristiques essentielles d’une fédération tient au fait que les divers ordres de gouvernement n’ont aucune responsabilité pour certains domaines, et qu’elles peuvent donc se dispenser d’agir.

Il est cependant vrai que si l’engagement du centre est devenu important, comme dans le système canadien des soins de santé, un retrait devient politiquement impensable. Mais en ce qui concerne le programme consacré aux villes et aux communautés, le gouvernement de M. Harper peut invoquer la Constitution pour ne pas prendre de nouvelles initiatives. Et il a de bonnes raisons pour cela : de grands engagements comme celui-ci suscitent à travers tout le pays des attentes qu’il devient difficile de ne pas décevoir. Au Canada, les besoins des collectivités sont immenses, et il est à craindre que les municipalités ne deviennent des puits sans fond. Un gouvernement fédéral qui ambitionne de se repositionner dans ses propres domaines de compétences, la défense par exemple, et qui au surplus est impatient de procéder à des baisses d’impôts, doit trouver une bonne excuse pour ne pas agir dans d’autres domaines. En ce qui concerne les municipalités, c’est la Constitution elle-même qui sert d’excuse. Voilà l’explication de ce retour de balancier... 