

**Compétitivité et attractivité des villes canadiennes :  
la nécessité d'une nouvelle entente  
Document d'information**

**Préparé par**

**Alain Lapointe  
Professeur titulaire  
HEC Montréal**

**Montréal, juin 2004**

## Sommaire exécutif

La constance du phénomène d'urbanisation observé à l'échelle mondiale témoigne des avantages de la concentration spatiale des personnes et de l'activité économique au sein des villes. En ce sens, les villes jouent un rôle important et sont appelées à tenir une place plus grande encore dans l'économie du savoir. Les externalités informationnelles et technologiques générées par la concentration spatiale des activités font désormais partie intégrante du processus de création de valeur des entreprises. Les investissements réalisés par les entreprises en matière de recherche et de formation de la main-d'œuvre leur procure des avantages, mais ces avantages profitent également à l'ensemble des entreprises de la région. De ce point de vue, ce ne sont pas les villes en tant que telles qu'il faut étudier, mais bien les territoires qui arrivent mieux à capter ces externalités et qui comptent le plus d'institutions favorisant la diffusion de l'information et du savoir. Ces territoires sont appelés les villes-régions.

Les villes-régions sont les moteurs de la prospérité et de la croissance du Canada. Ce potentiel tient à la concentration spatiale des principaux facteurs d'innovation : les grappes d'entreprises, la concentration des centres de recherche, la main-d'œuvre qualifiée, les infrastructures et les institutions. Une telle combinaison d'actifs, d'entreprises et d'institutions axés sur le savoir génère des retombées et des externalités qui profitent à l'ensemble de la région. Elle constitue en outre une force d'attraction pour le capital et la main-d'œuvre qualifiée.

Cela dit, on constate que les villes-régions canadiennes sont plus ou moins compétitives dans le contexte de l'économie mondiale. En utilisant le PIB par habitant comme indicateur de compétitivité, l'OCDE dresse un classement de 65 régions métropolitaines du monde. Boston arrive au premier rang de ce classement. Toronto est la région métropolitaine canadienne qui obtient le meilleur résultat : elle est 30<sup>e</sup>. Montréal et Vancouver occupent respectivement le 38<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> rang. Il y a 22 régions métropolitaines des États-Unis qui se classent parmi les 30 premières. Et si on ne tient compte que de la productivité du travail, les grandes régions métropolitaines du Canada font encore plus piètre figure. Toronto se classe 35<sup>e</sup>, tandis que Montréal et Vancouver sont respectivement 49<sup>e</sup> et 50<sup>e</sup>. L'examen des données de l'OCDE donne à penser que les écarts dans la productivité du travail résultent, dans une large mesure, de la déficience des facteurs de production complémentaires, tels que le stock de capital, l'éducation et les compétences, dans les régions métropolitaines du Canada.

Le Canada doit investir au chapitre des composantes de la compétitivité de ses villes-régions. Le document insiste sur l'une de ces composantes : les dépenses publiques en capital. Il analyse l'importance de ces investissements et leur incidence sur la productivité et la croissance. La conclusion est claire : les investissements dans les infrastructures n'ont pas soutenu le rythme de la croissance économique et le manque à gagner n'a pas été compensé par une hausse des investissements du secteur privé. Ce déclin de la participation du secteur public tient principalement aux gouvernements fédéral et provinciaux, dont les dépenses en capital ont sensiblement diminué, alors que celles des administrations locales ont augmenté, mais à une cadence qui se révèle nettement insuffisante. Selon la Société canadienne de génie civil, le coût de la réfection des infrastructures du Canada s'élève à 60 milliards de dollars et le déficit continue de s'accroître annuellement à la hauteur de 2 milliards de dollars.

État donné l'ampleur du défi, le document invite les gouvernements fédéral et provinciaux à conclure une nouvelle entente avec les villes-régions canadiennes afin :

- d'investir pour accélérer la croissance
- d'établir un partenariat pour coordonner et financer l'investissement public
- de partager la nouvelle prospérité
- d'investir dans le renforcement des habiletés et de la recherche

Le document propose également certains principes directeurs afin de revoir et de moderniser les relations entre les municipalités et les ordres de gouvernement supérieurs. Premièrement, les partenaires doivent s'entendre sur des priorités spécifiques pour chaque région. Deuxièmement, ils doivent négocier des sources de revenus stables et prévisibles pour les villes, incluant le transfert de revenus qui croissent avec l'économie. Finalement, ils doivent conclure des ententes qui prévoient un cadre pour évaluer l'impact économique des interventions, afin de rectifier le tir si besoin est.

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	4
1. L'importance des villes.....	4
2. Compétitivité et attractivité des villes-régions canadiennes .....	5
2.1 Les composantes de la compétitivité et de l'attractivité .....	6
2.2 Les villes-régions canadiennes sont-elles compétitives ? .....	7
2.3 Les défis perçus en matière de compétitivité par les villes canadiennes .....	9
3. Investissements des pouvoirs publics et compétitivité.....	11
3.1 Les dépenses publiques en capital au Canada : définition et importance .....	11
3.2 Incidence économique des dépenses publiques en capital.....	11
4. Une nouvelle entente pour les villes canadiennes .....	13
4.1 Investir pour accélérer la croissance .....	13
4.2 Collaborer pour la coordination et le financement des investissements publics .....	15
4.3 Partager la nouvelle prospérité .....	17
4.4 Investir dans le renforcement des habiletés et de la recherche .....	18
Conclusion.....	18
Annexe .....	20
Bibliographie .....	22

## Introduction

En Europe comme aux États-Unis, on reconnaît depuis longtemps le rôle de premier plan que jouent les villes au chapitre du processus de création de la richesse, de l'innovation et de la croissance. Ces pays ont mis en place des mesures afin d'améliorer la compétitivité et l'attractivité des villes. Or, dans cet environnement mondial, les villes canadiennes font piètre figure sur le plan de la compétitivité. Leurs infrastructures sont déficientes et la qualité de vie s'y détériore. En outre, elles doivent composer avec un alourdissement des charges financières tout en n'ayant que des pouvoirs fiscaux restreints.

Les villes canadiennes ont de toute urgence besoin d'une nouvelle entente qui leur permettra d'accroître leur compétitivité et de développer leur potentiel de croissance. Le forum national des maires des grandes villes du Canada qui doit se tenir à Montréal en juin 2004 vise précisément à jeter les bases d'une telle entente. Celle-ci devra dans un premier temps tenir compte de la nécessité d'investir dans les principaux facteurs de création de richesse, à savoir le capital humain, l'innovation, les infrastructures et la qualité de vie. Deuxièmement, elle devra définir, entre les trois paliers de gouvernement, un nouveau partenariat comprenant l'identification et le financement d'initiatives contribuant à accroître la compétitivité des villes canadiennes. Enfin, dans une perspective de viabilité, elle devra prévoir une formule de partage des gains découlant de la croissance future.

Ce document dresse un portrait général des défis qui attendent les villes canadiennes. Il jette les bases d'une nouvelle entente entre les villes et les autres paliers de gouvernement qui permettrait d'augmenter la compétitivité des villes et de stimuler la croissance économique. Ainsi, dans la première des quatre sections du document, nous présentons les principales raisons de l'importance des villes et pourquoi elles sont appelées aujourd'hui à occuper une place encore plus grande dans l'économie du savoir. La seconde section porte sur les composantes de la compétitivité et de l'attractivité, et positionne les villes canadiennes par rapport à leurs principales concurrentes en fonction de ces indicateurs. La troisième section fournit des renseignements sur l'importance des dépenses publiques en capital au Canada. Puis, nous y analysons l'incidence des dépenses publiques en capital sur la productivité et la croissance au Canada. Finalement, la dernière section présente les éléments fondamentaux d'une nouvelle entente : l'investissement dans une prospérité nouvelle, le financement en partenariat et le partage des gains sous la forme de nouvelles sources de revenus pour les villes.

### 1. L'importance des villes

La constance du phénomène d'urbanisation constaté à l'échelle mondiale témoigne clairement des avantages que présente la concentration spatiale des personnes et de l'activité économique au sein des villes. C'est ce qui nous permet d'affirmer que si les villes ont toujours été importantes, elles le sont encore davantage dans la nouvelle économie fondée sur le savoir. Les externalités informationnelles et technologiques générées par la concentration spatiale des activités fait désormais partie intégrante du processus de création de valeur des entreprises. D'autant plus que les investissements en terme de R-D et de capital humain, effectués par les entreprises, profitent non seulement à celles qui font ces investissements, mais aussi aux autres entreprises de la région. De ce point de vue, ce ne sont pas les villes en tant que telles qu'il faut étudier, mais bien les territoires qui arrivent le mieux à profiter de ces externalités et qui comptent le plus d'institutions favorisant la diffusion de l'information et du savoir. Ces territoires sont appelés les villes-régions.<sup>1</sup>

Ce n'est pas seulement parce qu'elles regroupent une forte concentration de la population que les villes-régions sont importantes, mais aussi parce qu'elles sont le foyer de l'innovation et du processus de création de la richesse. À l'instar de nombreux pays, le Canada a vécu au fil des ans un phénomène

---

<sup>1</sup> La ville-région englobe le noyau urbain, les banlieues proches et éloignées ainsi que les zones périphériques semi-rurales et rurales. Elle se caractérise par un degré élevé d'intégration de l'activité économique et sociale. À Toronto, Montréal et Vancouver, les limites spatiales de la ville-région correspondent à peu de choses près à celles de la région métropolitaine de recensement. Voir à ce sujet [Vinodrai, 2001].

d'urbanisation constant. En 1921, le pays ne comptait que six régions métropolitaines de 100 000 habitants ou plus. En 2001, il y en avait 27, et elles représentaient 68 % de la population totale du Canada. De plus, l'essentiel de la richesse du pays est concentrée dans ces villes-régions. Les sept plus grandes régions métropolitaines du Canada génèrent presque 45 % du PIB canadien. Et les régions métropolitaines de Vancouver, de Calgary, d'Edmonton, de Winnipeg et de Montréal comptent pour plus de la moitié du PIB de leur province respective.<sup>2</sup>

Les villes-régions ont aussi leur importance comme catalyseurs de la prospérité et de la croissance du Canada. Ce potentiel tient à la concentration spatiale des principaux facteurs d'innovation : les grappes d'entreprises, la concentration des centres de recherche, la main-d'œuvre qualifiée, les infrastructures et les institutions de formation. Une telle combinaison d'actifs, d'entreprises et d'institutions axés sur le savoir génère des retombées dont profite l'ensemble de la région. Elle constitue en outre une force d'attraction pour le capital et la main-d'œuvre qualifiée.

L'importance des villes dans le processus de création de la richesse et les avantages de la proximité au chapitre de la créativité sont reconnus depuis quelque temps déjà [Jacobs, 1984 ; Reich, 1992]. Plus récemment, dans *La stratégie d'innovation du Canada* [Gouvernement du Canada, 2001], le rôle primordial des villes-régions a été mis en lumière dans les termes suivants :

*« Un des paradoxes de l'économie mondiale du savoir c'est que les sources d'avantage concurrentiel se trouvent généralement à l'échelle locale. Les collectivités et les régions à l'échelle du Canada utilisent leurs ressources en matière de savoir pour créer de la valeur économique, et c'est là seulement que les éléments du système d'innovation national convergent. »*

Aux États-Unis et en Europe, cette prise de conscience de l'importance renouvelée des villes-régions s'est traduite par des politiques et des programmes visant à accroître leur compétitivité.<sup>3</sup> Le Canada doit éviter de prendre du retard. Pour être dans le peloton de tête de la compétitivité, il doit mettre en œuvre une stratégie et un partenariat clairement articulés.

Enfin, si les villes-régions sont importantes, c'est aussi parce que les ordres de gouvernement supérieurs ont transféré aux pouvoirs municipaux des responsabilités additionnelles relativement à l'administration de services sociaux et de la gestion des infrastructures. Ces mesures de décentralisation ont été justifiées par l'incapacité des paliers de gouvernement supérieurs à offrir des programmes et des services adaptés aux particularités régionales. Malheureusement, ces transferts de responsabilités n'ont pas toujours été accompagnés de ressources financières et de pouvoirs administratifs. En fait, ces paliers de gouvernement se sont en partie déchargés de leurs problèmes de fiscalité auprès des municipalités, les forçant ainsi à relever de multiples défis avec des moyens restreints.

## **2. Compétitivité et attractivité des villes-régions canadiennes**

Dans la section précédente, nous avons insisté sur le rôle de foyer d'innovation et de catalyseur de la croissance des villes-régions. Concrètement, cela signifie que les entreprises situées dans les régions prospères qui se regroupent et qui réseautent, profitent davantage d'externalités qui stimulent leur productivité et l'innovation que celles situées en régions éloignées. C'est pourquoi il convient de traiter ici de la compétitivité des régions plutôt que de celle des entreprises. Dans cette section, nous identifions

<sup>2</sup> Source : Conference Board [2003].

<sup>3</sup> Aux États-Unis, le plus récent programme d'infrastructures fut le *Transportation Equity Act for the 21st century (TEA-21)* promulgué en 1998. Il a permis des investissements de 217 milliards de dollars, en six ans, dans les routes, les systèmes de transport en commun et le réseau ferroviaire. Par ailleurs, au cours de la dernière décennie, ce sont 263 millions de dollars par année, en moyenne, qui ont été consacrés à la mise en valeur des centres-villes et des zones riveraines de dix grandes villes américaines, soit grosso modo cinq fois plus que les investissements consentis à Toronto. En Europe, le principal instrument de financement des infrastructures est le Fonds européen de développement régional, dont le budget s'élève à environ 175 milliards de dollars pour la période 2000-2006 [FCM, 2002b].

d'abord les composantes de la compétitivité, puis présentons le classement des villes-régions canadiennes par rapport à diverses villes nord-américaines et d'outre-mer en fonction de ces indicateurs.

## **2.1 Les composantes de la compétitivité et de l'attractivité**

Nous retenons cinq composantes de la compétitivité englobant les principaux vecteurs du processus d'innovation :

- la main-d'œuvre qualifiée
- les actifs fondés sur le savoir
- la capacité de mobilisation stratégique
- les infrastructures
- la qualité de vie

Dans la nouvelle économie du savoir, la première composante – la main-d'œuvre qualifiée – est probablement celle qui revêt le plus d'importance pour l'entreprise. Les données comparatives sur les villes révèlent un lien étroit entre, d'une part, le niveau de qualification de la main-d'œuvre, le degré d'innovation et, d'autre part, le PIB par habitant.<sup>4</sup> Au-delà de la seule présence d'une main-d'œuvre qualifiée, l'étendue et la qualité des relations entre les utilisateurs de ces effectifs qualifiés (soit principalement les entreprises) et les fournisseurs (à savoir les universités, les collèges et les écoles techniques) semblent aussi jouer. Par conséquent, la capacité d'innovation d'une région ne dépend pas uniquement de la qualification de la main-d'œuvre, mais aussi de la concentration des actifs fondés sur le savoir dans la ville-région.

Les actifs fondés sur le savoir tels que les investissements dans la recherche, l'éducation et l'innovation sont des vecteurs essentiels des systèmes d'innovation locaux. De plus, pour nourrir un système d'innovation, il faut une collaboration public-privé permettant d'établir un pont entre les investissements en recherche-développement et les applications industrielles. En effet, les terreaux les plus fertiles pour l'innovation sont les zones hautement concurrentielles sur le plan international ou les grappes industrielles alimentées par un milieu entrepreneurial dynamique constitué d'entreprises interdépendantes et d'institutions favorisant les interactions entre ces entreprises et l'accès à du capital de risque.

Cela nous amène à la troisième composante de la compétitivité, soit la capacité de mobilisation stratégique d'une région. Les études sur les régions innovantes montrent que l'ampleur des externalités informationnelles et technologiques dépend dans une large mesure de l'environnement institutionnel et culturel propre à la ville-région.<sup>5</sup> Au fil du temps, la ville-région se dote de conventions, de façons de faire et d'identité uniques, contribuant ainsi à renforcer le niveau de confiance. Ce climat réduit le coût des transactions et favorise le transfert d'information et de connaissances. C'est pourquoi la vision, le leadership, le partenariat et la politique sont des facteurs qui déterminent largement le développement à long terme. Pour cela, il faut que ce leadership et cette vision s'exercent à l'échelle de la ville-région.

Les deux dernières composantes de la compétitivité sont la qualité des infrastructures et la qualité de vie. Pour attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée, la qualité de vie est un facteur déterminant. La qualité de vie comprend non seulement les attraits naturels et culturels, mais aussi des enjeux liés à la sécurité et à l'équité. D'ailleurs, il semblerait que c'est pour les entreprises qui emploient des salariés à revenu élevé que la qualité de vie est la plus prépondérante. En raison de l'élasticité-revenu de la demande pour la qualité de vie, les salariés à revenu élevé sont attirés par des endroits où la qualité de vie est élevée, et les entreprises qui les embauchent ont tendance à les suivre. Il s'ensuit que l'augmentation du revenu accroît la demande de qualité de vie, et que les travailleurs se déplacent vers les zones où est elle

---

<sup>4</sup> Nous présentons au tableau 4.1 ci-après les résultats d'une étude qui montre que l'ajout d'une année à la scolarité induit une hausse du PIB par habitant de 5,5 % .

<sup>5</sup> Le bilan de ces études est présenté dans Lapointe [2003].

élevée.<sup>6</sup> Bref, la qualité de vie, la main-d'œuvre qualifiée et le niveau de revenu forment une espèce de cercle vertueux. De plus, l'étendue et la qualité des infrastructures sont d'importants facteurs d'attractivité, car elles soutiennent les activités du secteur privé, favorisent la réduction de leurs coûts et viennent compléter les investissements privés. Un réseau autoroutier efficace permettant la livraison rapide des marchandises constitue un bon exemple d'infrastructure de qualité. Les villes-régions les plus prospères sont dotées d'infrastructures et de réseaux électroniques nécessaires à l'acheminement rapide et efficace des biens, services et personnes au sein de la région ainsi qu'en provenance ou à destination de l'extérieur.

## **2.2 Les villes-régions canadiennes sont-elles compétitives ?**

En prenant comme point de départ les composantes de la compétitivité énoncées précédemment, certains indicateurs permettent de classer les villes-régions canadiennes par rapport à d'autres villes d'Amérique du Nord et du reste du monde. Au chapitre de la qualification de la main-d'œuvre, on peut se servir des deux extrémités de l'échelle des compétences comme points repères, c'est-à-dire les titulaires d'un diplôme universitaire, et les personnes qui n'ont pas au moins une scolarité de 9<sup>e</sup> année. En 2000, parmi les 25 plus grandes agglomérations nord-américaines, Toronto, Vancouver et Montréal se classaient respectivement 15<sup>e</sup>, 20<sup>e</sup> et 25<sup>e</sup> au titre du pourcentage des habitants qui détiennent un diplôme universitaire et 21<sup>e</sup>, 14<sup>e</sup> et 25<sup>e</sup> pour ce qui est du pourcentage d'habitants ayant une 9<sup>e</sup> année comme niveau de scolarité.<sup>7</sup> En revanche, une ventilation de ces indicateurs par groupe d'âge révèle que les régions métropolitaines du Canada sont en progression par rapport à leurs homologues américaines. Si on examine par exemple le pourcentage des 25-35 ans qui détiennent un diplôme universitaire, le classement des régions métropolitaines du Canada s'améliore, Toronto, Vancouver et Montréal arrivant alors respectivement au 7<sup>e</sup>, 12<sup>e</sup> et 15<sup>e</sup> rang.

En matière d'actifs fondés sur le savoir et de grappes d'entreprises de haute technologie, mentionnons que le Canada compte diverses grappes qui en sont à des stades de maturité différents, dont l'aérospatiale à Montréal, la biotechnologie agricole à Saskatoon et les services financiers à Toronto, entre autres. Le classement des villes-régions constitue tout de même une opération délicate puisque les définitions et les données de base varient d'une étude à l'autre. Au chapitre de l'emploi dans les secteurs de la haute technologie, Toronto, Montréal et Ottawa viennent respectivement au 10<sup>e</sup>, 11<sup>e</sup> et 14<sup>e</sup> rang d'un échantillon de 16 grandes régions métropolitaines d'Amérique du Nord.<sup>8</sup> De façon plus générale, quand on le compare à ses concurrents du G-7, le Canada ne dépasse pas le cinquième rang pour les composantes de la performance telles que les demandes de brevets intérieures et à l'étranger, la main-d'œuvre consacrée à la recherche-développement et la balance des paiements dans le secteur de la technologie. Pour ce qui est des investissements de l'État en recherche-développement, il arrive bon dernier.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> La qualité de vie peut aussi se répercuter sur l'attractivité lorsque la qualité de vie offerte permet de consentir aux travailleurs des salaires inférieurs à ce qu'ils exigeraient normalement. Cette possibilité de réduire la rémunération des compétences a pour effet d'attirer les entreprises.

<sup>7</sup> En ce qui a trait au pourcentage d'habitants qui détiennent une maîtrise ou un doctorat, les trois plus grandes zones métropolitaines du Canada arrivent en queue de peloton. Sources : Recensement de 2000 du US Census Bureau, recensement de 2001 de Statistique Canada.

<sup>8</sup> Les secteurs de haute technologie sont la technologie de l'information, la biopharmaceutique et l'aérospatiale. L'enquête sur l'emploi vise les entreprises de 100 employés ou plus. Source : Montréal International [2003].

<sup>9</sup> Gouvernement du Canada [2001].

En ce qui concerne les infrastructures, il est admis que les villes-régions canadiennes n'ont pas été en mesure d'en empêcher la détérioration ni de faire les investissements nécessaires pour les développer au rythme de la croissance.

- Selon la Société canadienne de génie civil [2004], le coût de la réfection des infrastructures du Canada s'élève à 60 milliards de dollars et croît de 2 milliards de dollars par année<sup>10</sup>. Le Conference Board du Canada [2004] indique qu'au Québec le sous investissement au niveau des infrastructures municipales au cours des 25 dernières années a engendré un déficit de l'ordre de 15 milliards de dollars qui s'étalera sur les 15 prochaines années.
- L'Association canadienne du transport urbain [2004] évalue à 21 milliards de dollars les investissements requis dans les infrastructures de transport en commun au cours de la période 2004 à 2008. De cette somme, 32,8 % ou 6,8 milliards de dollars devront être consacrés à des travaux de réfection ou de renouvellement, et la tranche restante de 14,2 milliards de dollars, à l'expansion des réseaux et au développement des services aux voyageurs.
- Enfin, la Fédération canadienne des municipalités (FCM) [2002] a évalué à 900 000 le nombre des ménages canadiens qui ne peuvent plus se permettre leur logement actuel.

Du côté des indicateurs de la qualité de vie, le Canada et les villes canadiennes figurent habituellement au sommet des classements internationaux. La qualité de vie est généralement considérée comme meilleure dans les villes canadiennes comparativement aux villes américaines, et ce, malgré les niveaux de revenu inférieurs et les hivers plus rigoureux. Le Canada s'est classé au premier rang du Rapport mondial sur le développement humain des Nations Unies de 1992 à 2000, pour ensuite glisser au 8<sup>e</sup> rang en 2003.<sup>11</sup> Dans l'enquête sur la qualité de vie 2004 de Mercer<sup>12</sup>, toutes les villes canadiennes étudiées se sont classées parmi les 25 premières ; Vancouver arrive au 2<sup>e</sup> rang et est suivie par Toronto (12<sup>e</sup>), Ottawa (20<sup>e</sup>), Montréal (23<sup>e</sup>) et Calgary (26<sup>e</sup>). À l'échelle nord-américaine, les villes canadiennes surpassent leurs homologues américaines, à l'exception de San Francisco.

Le classement du Canada et de ses villes selon les indicateurs précités s'est toutefois détérioré au cours des dernières années. De plus, le Système de suivi de la qualité de vie de la FCM montre, pour 2004, une exacerbation des pressions sur le revenu et l'environnement ainsi que de la pauvreté. Bien que le taux de scolarisation postsecondaire, l'emploi, le revenu, les taux de pauvreté et le taux de propriété se soient tous améliorés depuis 1996, l'accroissement des écarts de revenu, le renchérissement du logement et les modifications apportées aux programmes sociaux défavorisent les moins nantis.<sup>13</sup>

Dans l'ensemble, on peut s'attendre à ce que le classement des villes-régions canadiennes à l'égard de chacune de ces composantes se répercute sur le niveau de vie. En utilisant le PIB réel par habitant comme indicateur de compétitivité, l'OCDE dresse un classement de 65 régions métropolitaines du monde.<sup>14</sup> Boston arrive au premier rang de ce classement. Toronto est la région métropolitaine canadienne qui obtient le meilleur résultat : elle est 30<sup>e</sup>. Montréal et Vancouver occupent respectivement le 38<sup>e</sup> et 44<sup>e</sup> rang. Il y a 22 régions métropolitaines des États-Unis qui se classent parmi les 30 premières. Et si on ne tient compte que de la productivité du travail, les grandes régions métropolitaines du Canada font encore plus piètre figure. Toronto se classe 35<sup>e</sup>, tandis que Montréal et Vancouver sont

---

<sup>10</sup> Banque TD [2002].

<sup>11</sup> L'indice du développement humain utilisé pour classer les 174 pays visés par le Rapport est fonction de l'espérance de vie, du niveau d'éducation et du revenu.

<sup>12</sup> Mercer Consultation en ressources humaines évalue la qualité de vie dans 215 villes d'après 39 critères, dont les facteurs politiques, sociaux, économiques et environnementaux, la sécurité et la santé individuelle, l'éducation, les transports et les autres services publics.

<sup>13</sup> La FCM [2004] étudie six facteurs de qualité de vie dans 20 municipalités qui représentent 40 % de la population canadienne : l'économie locale, l'environnement naturel, les objectifs et aspirations personnels, l'équité, les besoins essentiels et l'inclusion sociale.

<sup>14</sup> L'échantillon est composé de zones métropolitaines comptant au moins deux millions de personnes qui vivent pour la plupart en milieu urbain (moins de 15 % de ces populations vivent en milieu rural). Le PIB réel est ajusté en fonction de la parité des pouvoirs d'achat (PPA) à l'échelle nationale.

respectivement 49<sup>e</sup> et 50<sup>e</sup>. L'examen des données de l'OCDE laisse croire que les écarts dans la productivité du travail découlent dans une large mesure de la rareté relative, dans les régions métropolitaines du Canada, de facteurs de production complémentaires, notamment le stock de capital, l'éducation et les compétences.

Le tableau 2.1 présente le classement de quelques régions métropolitaines du Canada au chapitre de la compétitivité provenant de quelques enquêtes d'envergure internationale. Malheureusement, les indicateurs ne tiennent compte que des plus grandes régions métropolitaines du Canada.

**Tableau 2.1: Classement de quelques régions métropolitaines du Canada**

	<b>Qualification de la main-d'œuvre</b>		<b>Actifs fondés sur le savoir</b>	<b>Qualité de vie</b>	<b>PIB réel par habitant</b>
<b>Type d'indicateur</b>	<i>Diplôme universitaire</i>	<i>Moins d'une 9e année</i>	<i>Emplois en haute technologie</i>	<i>Indicateur général</i>	<i>Ajustement pour la PPA</i>
<b>Région visée</b>	Amérique du Nord	Amérique du Nord	Amérique du Nord	Mercer International	OCDE International
<b>Nombre de villes</b>	25	25	16	215	65
<b>Année</b>	2000	2000	2002	2003	2000
<b>Classement des RMR</b>	15 <sup>e</sup>	21 <sup>e</sup>	10 <sup>e</sup>	12 <sup>e</sup>	30 <sup>e</sup>
Toronto	25 <sup>e</sup>	25 <sup>e</sup>	11 <sup>e</sup>	23 <sup>e</sup>	44 <sup>e</sup>
Montréal	20 <sup>e</sup>	14 <sup>e</sup>	n.d.	2 <sup>e</sup>	38 <sup>e</sup>
Vancouver	n.d.	n.d.	14 <sup>e</sup>	20 <sup>e</sup>	n.d.
Ottawa	n.d.	n.d.	n.d.	26 <sup>e</sup>	n.d.
Calgary					

Sources : citées dans le texte

Ce tableau montre que les villes-régions canadiennes accusent du retard par rapport à leurs homologues dans presque toutes les catégories, sauf en matière de qualité de vie. Mais même à ce chapitre, le classement du Canada et de ses villes-régions s'est détérioré ces dernières années.

### 2.3 Les défis perçus en matière de compétitivité par les villes canadiennes

Cette section s'appuie sur une enquête portant sur la compétitivité et l'attractivité des villes-régions canadiennes.<sup>15</sup> Cette enquête avait pour objectif de faire ressortir les principales composantes de la compétitivité, du point de vue des villes, et les enjeux qu'elles soulèvent. Étant donné la grande diversité des villes en ce qui a trait à la situation géographique, à la taille et au tissu économique, il est difficile de rendre compte de toutes les informations fournies dans les réponses. Chaque ville a ses forces, ses faiblesses et, dans une certaine mesure, ses propres besoins. Conséquemment chaque ville a besoin des pouvoirs de décisions et des outils qui répondent aux problématiques particulières de leur communauté. Il est cependant possible de regrouper les principaux enjeux en six grandes catégories : le tissu économique, la main-d'œuvre qualifiée, les infrastructures, la capacité de mobilisation stratégique, la capacité d'innovation des entreprises et des organisations, et la qualité de vie. Le sommaire des résultats et le nombre de fois où chaque enjeu a été soulevé sont présentés au tableau 2.2.

En ce qui concerne le tissu économique, la diversification est considérée comme un enjeu de taille par les villes qui sont largement tributaires d'un seul secteur industriel ou du secteur public. D'autres villes ont plutôt ciblé comme enjeu principal le positionnement international ou le développement de l'image de marque dans le but d'attirer la main-d'œuvre et les investissements. Enfin, certaines villes ont souligné l'importance d'améliorer la productivité, l'accès aux marchés et la croissance des entreprises.

<sup>15</sup> Un questionnaire a été envoyé aux 22 membres du Caucus des maires des grandes villes de la FCM. La Communauté métropolitaine de Montréal et le District régional du Grand Vancouver ont également complété le questionnaire. Il portait sur les objectifs macroéconomiques, l'environnement stratégique et la stratégie économique à l'égard de la compétitivité, la gestion du savoir, l'attractivité et la promotion à l'étranger.

Constituer une main-d'œuvre qualifiée est un défi qui suppose des investissements accrus en éducation et un meilleur arrimage de la main-d'œuvre aux besoins particuliers des secteurs d'activité. Pour les villes, le problème est l'attraction et la rétention de travailleurs qualifiés, et, plus précisément, les immigrants. Considérant la faible croissance et le vieillissement de leur population, l'apport en main-d'œuvre qualifiée de l'immigration devient un enjeu très concret pour beaucoup de villes-régions canadiennes.

Compte tenu des sommes gigantesques à engager et des pouvoirs restreints des villes en matière de fiscalité, les infrastructures constituent l'un des plus grands défis pour les villes canadiennes. Beaucoup de villes ont indiqué qu'elles n'arriveront pas à relever de tels défis sans de nouvelles sources de revenus et le développement de partenariats avec les autres paliers de gouvernement.

**Tableau 2.2 : Défis perçus en matière de compétitivité**

<b>Tissu économique</b>	
Diversification	7
Positionnement	15
Accès au marché	5
Productivité	7
<b>Main-d'œuvre qualifiée</b>	<b>16</b>
Attraction et rétention des travailleurs qualifiés	17
Besoins des entreprises et programmes de formation	11
Déclin et vieillissement de la population	12
<b>Infrastructures</b>	<b>16</b>
Transport	12
Infrastructures municipales	10
Disponibilité de terrains à vocation industrielle	10
Diversification des revenus	13
<b>Capacité de mobilisation stratégique</b>	<b>14</b>
<b>Capacité d'innovation des entreprises et des organisations</b>	<b>18</b>
Commercialisation des activités de recherche-développement	10
Concertation milieu de travail-milieu de la formation	10
Grappes	19
Disponibilité de capital de risque	18
<b>Investissements directs étrangers</b>	<b>15</b>
Manque d'incitatifs	3
<b>Qualité de vie</b>	<b>11</b>
Cohésion sociale	11
Culture	6
Environnement	6

Source : Tableau A2 de l'annexe

La capacité de mobiliser les intervenants autour des objectifs communs d'une ville est une des clés du succès. En ce sens, il importe d'améliorer la gouvernance régionale, de contrôler les principaux leviers de développement et d'encourager les partenariats entre les secteurs public et privé.

Au chapitre de la capacité d'innovation des entreprises et des organisations, beaucoup de villes ont indiqué que la présence de grappes industrielles, de grappes de haute technologie et d'autres actifs fondés sur le savoir – les centres de recherche et les universités – constituait un atout majeur. Pour d'autres villes, la formation de telles grappes pose le problème concret de l'accès au capital de risque, ou encore d'une meilleure concertation entre les établissements de formation et les entreprises en vue d'améliorer la commercialisation des activités de recherche-développement. Dans l'ensemble, les réponses confirment toutefois qu'une majorité de villes adhèrent au concept des grappes pour leur développement économique.

Enfin, les diverses composantes de la qualité de vie, dont la cohésion sociale, sont jugées comme des facteurs importants d'attraction et de rétention de la main-d'œuvre qualifiée. Beaucoup de villes ont cité l'écart grandissant entre les niveaux de revenu, la pauvreté et le manque de logement social comme autant de menaces qui pèsent sur la qualité de vie en général. Pour les grandes villes, il s'agit de défis majeurs.

### **3. Investissements des pouvoirs publics et compétitivité**

Le Canada doit faire des investissements au titre de la plupart des composantes de la compétitivité de ses villes. Dans cette section, nous nous concentrons sur l'une de ces composantes, soit les dépenses publiques en capital. Nous analysons l'importance de ces investissements et leur incidence sur la productivité et la croissance.

#### **3.1 Les dépenses publiques en capital au Canada : définition et importance**

Selon Statistique Canada [2001], les infrastructures font partie des dépenses publiques en capital consacrées aux services d'éducation et de santé, à l'aide sociale et aux administrations publiques. En fait, quand on parle des investissements publics en infrastructure, on désigne le volet génie et construction des dépenses publiques en capital. En 2002, le stock de capital des infrastructures canadiennes était évalué à 157,5 milliards de dollars et était détenu à 52,4 % par les autorités locales. Le stock de capital des infrastructures représentait 75,3 % du stock de capital total des administrations locales.<sup>16</sup> Les infrastructures vieillissent rapidement : les infrastructures canadiennes ont atteint plus de 80% de leur durée de vie utile (Société canadienne de génie civile, [2004]). En 2002, les investissements dans les infrastructures totalisaient 8,6 milliards de dollars.

Les investissements publics dans les infrastructures n'ont pas suivi le rythme de la croissance économique et ils n'ont pas été compensés par une hausse des investissements du secteur privé. Ce constat soulève la question des investissements requis pour maintenir notre niveau de vie. Depuis 1961, la part du stock de capital détenue par les administrations locales a presque doublé, alors que celle du gouvernement fédéral a progressivement diminué. Toutefois, quand on examine l'évolution de la part des dépenses publiques en capital sur le total du stock de capital tangible produit, on constate qu'elle est passée de plus de 8 % dans les années 1970 à 6,9 % dans les années 1990 et à seulement 5,5 % en 2001. Par contre, la part du secteur privé dans le stock de capital est demeurée la même tout au long de cette période, soit 38 %. Cette tendance montre qu'au fil des ans, le secteur privé a intensifié l'utilisation qu'il fait des infrastructures publiques. Le déclin dans la part du secteur public tient principalement aux gouvernements fédéral et provinciaux, dont les dépenses en capital ont sensiblement diminué, alors que celles des administrations locales ont augmenté, mais à une cadence nettement insuffisante.

#### **3.2 Incidence économique des dépenses publiques en capital**

Les infrastructures publiques peuvent influencer sur le bien-être collectif de diverses façons :

- *directement*, en stimulant la productivité du secteur privé et en améliorant la qualité de vie des personnes vivant dans la région où les investissements sont effectués ;
- *indirectement*, en déterminant le choix, la densité et, en bout de ligne, la croissance des localités.

Comme il n'est pas facile de mesurer la valeur de la qualité de vie pour les gens, l'accent a particulièrement été mis sur l'impact des infrastructures sur la productivité et la croissance du secteur privé.

---

<sup>16</sup> Voir le tableau A.1 de l'annexe.

Le débat sur la productivité des infrastructures a véritablement été lancé aux États-Unis par la publication d'un important article par Aschauer [1989]. S'appuyant sur ses résultats,<sup>17</sup> il a avancé que les dépenses publiques en capital avaient été un puissant instrument de croissance économique et que le ralentissement de la productivité amorcé au début des années 1970 tenait avant tout au déclin des investissements publics. Des études menées ultérieurement à l'échelle des États et des régions métropolitaines ont cependant débouché sur des estimations nettement plus conservatrices quant à l'effet des investissements dans l'infrastructure publique sur l'accroissement de la productivité.<sup>18</sup>

Bien que le débat n'ait pas retenu autant l'attention au Canada, les résultats paraissent confirmer ce qui a été observé aux États-Unis. En se servant des données nationales, Wylie [1996] a établi que les investissements dans les infrastructures ont enregistré des taux de rendement élevés par le passé et qu'ils ont joué un rôle significatif et majeur dans la croissance économique et la productivité du pays. Une étude récente de Harchaoui et Tarkhani [2003] a évalué l'apport du capital public à la réduction des coûts et à l'augmentation du niveau de vie des Canadiens. Les résultats ont révélé que le bénéfice marginal moyen du secteur privé se chiffrait à 17 cents : pour chaque dollar net de dépenses publiques en capital, le secteur privé enregistre une réduction de coûts de 17 cents par année. Pour le transport, ces réductions s'élèvent à 42 cents, à 34 cents pour le commerce de gros et de détail et à 20 cents pour la construction.<sup>19</sup> L'étude a aussi démontré que le capital public apportait un complément au capital privé. De plus, elle a fait ressortir que sur la période 1961-2000, l'apport du capital public à l'accroissement total de la productivité a été de l'ordre de 12 %.

Outre la valeur qu'elles ajoutent au secteur privé, les infrastructures favorisent la qualité de vie et le bien-être collectif. Certains équipements publics profitent d'ailleurs exclusivement aux ménages, comme les parcs publics et les installations récréatives. D'autres infrastructures, dont les réseaux de transport, d'assainissement et d'aqueduc, procurent des avantages directs importants aux ménages. Or, ces éléments de la qualité de vie n'ont pas été pris en compte dans les études précédentes sur la productivité. Il est difficile d'évaluer l'importance que les ménages accordent aux infrastructures publiques. Par contre, en déménageant dans les secteurs où de telles infrastructures existent, les ménages font grimper le prix des zones situées à proximité de ces services publics par rapport au prix de celles qui ne profitent pas de nouveaux investissements. Une étude sur la question menée récemment aux États-Unis<sup>20</sup> évalue à 39 cents la valeur pour les ménages d'une augmentation de 1 dollar dans le stock net d'infrastructures des villes-centres, ce qui est nettement supérieur à l'avantage qu'en tirent les entreprises. Ces éléments à la qualité de vie prennent tous leur sens dans le contexte actuel de concurrence entre les villes.

On retiendra de ce qui précède que les investissements dans les infrastructures publiques ne sont pas sans incidence sur la localisation des ménages et des entreprises. Mais pour qu'ils se répercutent aussi sur le bien-être collectif, leur effet ne doit pas se limiter à la seule redistribution spatiale des emplois et des domiciles au sein d'une région donnée. Ils doivent favoriser des schémas de localisation qui vont dans le sens du bien-être collectif. Du seul fait de l'existence des villes et des quartiers d'affaires, les entreprises et les ménages situés dans ces zones densément peuplées profitent d'économies d'agglomération, c'est-à-dire de l'accès à un large bassin de main-d'œuvre, à des fournisseurs spécialisés et à des externalités d'information. Ainsi, une forte densité spatiale peut grandement favoriser la productivité et la croissance. Une étude américaine effectuée récemment par Ciccone et Hall [1996] sur

---

<sup>17</sup> L'auteur a conclu qu'une augmentation de 1 % du stock de capital des infrastructures avait pour effet d'accroître le rendement global de 0,39 %. Un tel résultat permettait de croire que les investissements dans les infrastructures étaient quelque deux fois plus productifs que le capital privé.

<sup>18</sup> Dans les faits, les estimations varient d'une étude à une autre, selon les données et la méthodologie utilisées. L'élasticité-rendement mesurée va de 0,0 pour Haughwout [2002] à 0,39 pour Aschauer [1989].

<sup>19</sup> L'étude a aussi révélé qu'une augmentation de 1 % du capital public se traduisait par une hausse de rendement de 0,0066 %, incidence nettement inférieure à celle indiquée dans les études précédentes. Selon cette évaluation, la productivité du capital public serait moins élevée de moitié que celle du capital privé.

<sup>20</sup> Haughwout [2002].

l'impact de la densité spatiale des comtés sur la productivité des États montre que lorsque la densité double, la productivité globale augmente d'environ 6 %.

Voilà des résultats qui ne doivent pas être négligés dans les politiques gouvernementales sur les infrastructures. Comme certains investissements dans les infrastructures peuvent favoriser l'étalement spatial des emplois, ils risquent du même coup de réduire la productivité. L'impact spatial des projets d'infrastructures doit donc figurer au programme d'action des gouvernements. Investir dans les grandes villes semble particulièrement important. Les investissements dans les infrastructures sont source d'avantages et de coûts importants qui dépassent les frontières municipales. Idéalement, l'élaboration des politiques en la matière doit relever d'une autorité ayant l'envergure nécessaire pour tenir compte de toutes les externalités pertinentes. Dans les zones urbaines, ce principe milite en faveur d'une autorité régionale chargée de financer et d'effectuer des investissements favorisant le bien-être de toute la région.

#### **4. Une nouvelle entente pour les villes canadiennes**

Étant donné la contribution des investissements publics à l'amélioration de la productivité et de la croissance, l'état des infrastructures publiques locales et les contraintes financières avec lesquelles les administrations locales doivent composer, les villes canadiennes ont vraiment besoin d'une nouvelle entente fondée sur un nouveau partenariat. Dans le reste du document, nous nous penchons sur les principaux éléments que pourrait inclure cette nouvelle entente.

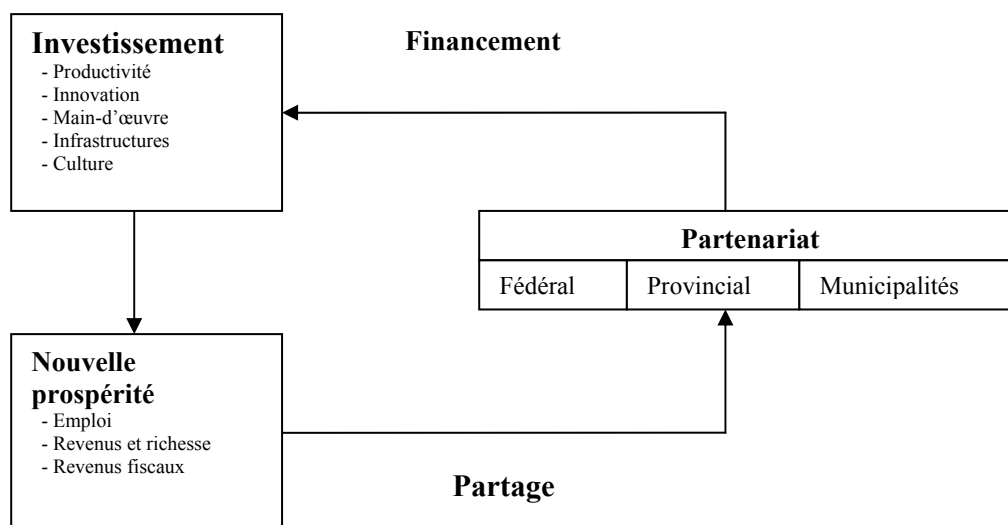
##### **4.1 Investir pour accélérer la croissance**

Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, les villes canadiennes sont prêtes à relever les défis de la compétitivité et de l'innovation. Elles considèrent les investissements dans l'éducation, la main-d'œuvre qualifiée et la productivité comme les principaux déterminants de la croissance et de la création de richesse. Elles sont aussi conscientes du rôle clé qu'elles jouent dans le processus d'innovation. La plupart d'entre elles ont adopté un modèle de développement axé sur le renforcement des grappes, l'amélioration des relations entre les secteurs public et privé et un mode de gouvernance qui favorise une définition précise des objectifs de développement et une plus grande mobilisation des intervenants. Ce ne sont toutefois pas des défis que les villes peuvent relever seules dans l'état actuel de leurs responsabilités et de leurs ressources fiscales. Elles invitent donc les ordres de gouvernement supérieurs à conclure une nouvelle entente dans le but :

- d'investir pour accélérer la croissance
- de collaborer pour coordonner et financer les investissements publics
- de partager les bénéfices de la nouvelle prospérité
- d'investir dans le renforcement des habiletés et de la recherche

Comme l'illustre le graphique 4.1, les gouvernements doivent investir dans les éléments clés de la compétitivité, soient le capital humain, l'innovation et les infrastructures qui sont les principaux facteurs de productivité et de bien-être des canadiens. La nécessité de tels investissements apparaît évidente lorsque l'on regarde le classement des villes canadiennes en matière de compétitivité.

## Graphique 4.1 : Une nouvelle entente pour améliorer la compétitivité



De tels investissements en capital humain et en capital physique amorceront l'amélioration de la productivité et de la prospérité. Renforcer l'éducation et les compétences des travailleurs leur permet d'être plus efficaces. Il en est de même si on leur fournit de meilleurs équipements, d'autant plus si ces équipements s'accompagnent de meilleures infrastructures publiques. Finalement, la croissance des investissements aura un impact indirect sur la productivité en favorisant l'innovation par l'implantation de nouvelles technologies et de nouvelles façons de faire.

Comme l'indique le tableau 4.1, les investissements en capital humain, en capital physique et en innovation ont des impacts substantiels sur la croissance du niveau de vie et sur les revenus des gouvernements<sup>21</sup>.

**Tableau 4.1 : Lien entre la productivité, la croissance et les revenus de l'État**

<b>Incidence des facteurs de productivité sur le PIB par habitant<sup>1</sup></b>		
Facteur	Fluctuation	Incidence
Capital humain	+ 1 année	5,5 %
Capital physique	+1,0 point de pourcentage	1,3 %
Innovation	+0,1 point de pourcentage	1,2 %
<b>Incidence sur les revenus de l'État<sup>2</sup></b>		
PIB réel	+1,0 point de pourcentage	1,9 G\$ (revenus fédéraux)
PIB réel	+1,0 point de pourcentage	1,7 G\$ (revenus provinciaux)

- 1) Tiré du Plan budgétaire de 2004 [2004] p. 320. Ces évaluations ne visent pas exclusivement le Canada. Elles proviennent d'une analyse portant sur 21 pays de l'OCDE réalisée entre 1971 et 1998.
- 2) L'incidence sur les revenus fédéraux est tirée du Plan budgétaire de 2004 [2004], p. 83. Pour ce qui est du calcul de l'incidence sur les revenus propres des provinces, on utilise la valeur généralement reconnue, soit une élasticité d'environ 1 par rapport au PIB réel.

<sup>21</sup> La CMM a récemment présenté un document qui réitère l'importance et le rôle des villes-régions dans la création de la richesse. On y présente, par exemple, les objectifs de croissance ambitieux que se donne la CMM et les éléments nécessaires pour les atteindre. Deux étapes du modèle proposé sont exposés plus en détails : la création d'un nouveau partenariat pour accélérer l'investissement public et le partage des revenus de cette nouvelle croissance lesquels seront réinvestis. Consulter CMM [2004].

Les investissements en infrastructures auront le même genre d'impact. Plus précisément, ils vont contribuer à faire croître la productivité, à stimuler l'activité économique et à créer de l'emploi. Nous avons vu que le capital public complète le capital privé. De même, 1 dollar de dépenses publiques en capital se traduit par des réductions des coûts privés de 17 cents en moyenne, tandis qu'une augmentation de 1 % de ces dépenses entraîne des réductions de coûts de 0,062 % et une hausse du rendement du secteur privé de 0,066 %.

Les besoins de remise à niveau des infrastructures des municipalités canadiennes sont aujourd'hui connus. La FCM [2001a ; 2002b] a tenté d'évaluer les investissements à long terme nécessaires pour surmonter le problème du vieillissement des infrastructures existantes et les besoins en nouvelles infrastructures. Elle a identifié trois secteurs généraux d'intervention :

- les infrastructures municipales de base et environnementales ;
- le transport durable et écologique ;
- le logement social.

La FCM propose également une intervention spécifique pour la requalification des terrains vacants contaminés. L'investissement nécessaire pour cette intervention est estimé à 9 milliards de dollars annuellement sur 10 ans. Actuellement, le gouvernement fédéral cible son intervention à 4,3 milliards de dollars par année, montant qui devrait être égalé par les autres paliers de gouvernement.

Étant donné les investissements requis et la situation financière précaire des municipalités, ces dernières invitent les autres paliers de gouvernement à former un nouveau partenariat pour coordonner et financer la remise à niveau des infrastructures, ce qui améliorera la compétitivité et permettra la mise en place d'un cercle vertueux de création de richesse.

#### **4.2 Collaborer pour la coordination et le financement des investissements publics**

Les villes doivent offrir des services comme la voirie, le transport en commun, les infrastructures d'eau potable et de traitement des eaux usées, mais également des services qui améliorent la qualité de vie comme les parcs, les bibliothèques et les équipements récréotouristiques. Or, il existe un écart croissant entre ce que les villes et les municipalités canadiennes doivent offrir comme services et ce qu'elles peuvent financer. Sur chaque dollar de taxe perçu, seulement 8 cents reviennent aux municipalités. De 1999 à 2003, les revenus du gouvernement fédéral ont augmenté de 16%, ceux des gouvernements provinciaux et territoriaux de 21% et ceux des gouvernements municipaux de 4%.

Afin de gérer leurs déficits, les autres paliers de gouvernement ont transféré des dépenses et des responsabilités aux villes tout en réduisant parallèlement leurs transferts.

- Les gouvernements municipaux fournissent des programmes en soutien à l'immigration, à l'environnement, au logement social, à l'hygiène public, aux plans d'urgence et à la sécurité publique.
- L'ensemble des transferts des gouvernements fédéral et provinciaux destinés aux municipalités ont été coupés de 44 % en 10 ans. Cette tendance est observée dans toutes les provinces, à l'exception du Québec où la part des transferts dans les revenus des gouvernements locaux est inférieure à la moyenne (8 % en 1988). Elle a augmenté à 14 % en 2001.
- Les coupures drastiques dans les transferts ont accru la dépendance des municipalités à l'égard de l'impôt foncier : 49,6 % des revenus des municipalités canadiennes provenaient de l'impôt

foncier en 2000<sup>22</sup> comparativement à 27,6 % aux États-Unis. Les municipalités américaines ont accès à des sources de revenus plus diversifiées : au Canada, les autres types de taxe représentent seulement 1,1% des revenus municipaux comparativement à 18,5% aux États-unis. La part de la tarification aux usagers est la même dans les deux pays, soit 27 %. Les autres types de taxe auxquels les municipalités américaines ont accès sont des taxes qui fluctuent avec la croissance économique comme la taxe de vente et l'impôt sur le revenu.

Avec leur structure fiscale et leurs responsabilités croissantes actuelles, les villes canadiennes ont besoin de nouvelles sources de revenus afin d'affronter les défis de la compétitivité. Les meilleurs arguments qui justifient les transferts intergouvernementaux sont les externalités et la péréquation. Dans le cas des externalités, ces transferts sont nécessaires parce que les municipalités ne tiennent pas compte, dans leurs décisions, des avantages que procurent leurs investissements à l'extérieur de leur territoire. Sans ces transferts, le niveau de leurs investissements risquerait d'être sous-optimal. Dans le cas de la péréquation, les transferts sont nécessaires puisque certaines municipalités ne disposent pas des moyens fiscaux suffisants pour offrir un niveau minimal de services. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont déjà reconnu, dans une certaine mesure, qu'il fallait augmenter les transferts aux municipalités pour les aider à assumer leurs responsabilités croissantes.

- Le gouvernement fédéral a lancé différents programmes pour soutenir les investissements en infrastructures : le Fond des infrastructures stratégiques du Canada (FISC) de 2 milliards de dollars et le Fond des infrastructures des municipalités rurales (FIMR) de 1 milliard de dollars. Le FISC et le FIMR fournissent des financements tripartite et bipartite pour les projets d'infrastructures provinciaux/territoriaux et municipaux. Le montant de deux milliards actuellement alloué au FISC sera dépensé d'ici 2004-2005 alors que le 1 milliard du MRIF devrait être utilisé au cours des prochaines années. Les investissements dans les infrastructures doivent toutefois se poursuivre.
- Ces programmes sont assortis de deux initiatives complémentaires, soit le *Fonds d'investissement municipal vert (FIMV)*, de 200 millions de dollars, en vertu duquel des prêts portant intérêt et des garanties de prêt sont consentis pour catalyser les investissements du secteur privé, et le *Fonds d'habilitation municipal vert (FHMV)* de 50 millions de dollars, dans le cadre duquel des subventions sont versées aux administrations municipales pour certains coûts d'études de faisabilité. Établi en 2000, le FIMV a permis une levée de fonds de 1 milliard en projets axés sur le développement durable de leur communauté dont 118 millions sous forme de prêts. Les 200 millions du FIMV devraient arriver à terme en 2005-2006.
- Une entente a été signée en 2001 entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour financer le logement social. Dans le dernier budget fédéral, 1 milliard de dollars ont été réservés à l'*Initiative en matière de logement abordable*, programme de subventions en capital destiné à augmenter le parc de logements locatifs abordables, et prévoyant 500 millions de dollars pour divers programmes de rénovation.
- Toujours dans le dernier budget fédéral, les municipalités ont obtenu le remboursement de la TPS. On estime à 7 milliards de dollars la somme que cette mesure leur rapportera sur dix ans.

Toutes ces initiatives vont dans la bonne direction et permettent d'alléger les pressions fiscales sur la fourniture de services de qualité.

En plus de ces mesures, le nouveau partenariat avec les municipalités devrait recevoir une forme de reconnaissance de la part du gouvernement fédéral. Sans altérer l'actuel équilibre constitutionnel, une déclaration formelle à cet effet donnerait à la nouvelle entente un fort appui politique. Une telle

---

<sup>22</sup> Une compilation a été réalisée par le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) en mai 2004 pour le compte de la FCM.

reconnaissance devrait être complétée par de nouveaux mécanismes et de nouvelles approches visant à favoriser la consultation, la collaboration et la coordination entre les différents paliers de gouvernement. Cela pourrait également conduire à des résultats plus efficaces et plus efficaces sur le terrain.

Finalement, en plus des programmes de financement, les municipalités ont besoin d'une nouvelle entente de partage qui assure des revenus nets stables et prévisibles afin de faire face à l'important et croissant déficit en infrastructures.

### 4.3 Partager la nouvelle prospérité

Un partage des revenus est différent d'un programme de financement lequel est plus transitoire, sujet à des révisions, à des modifications ou encore sujet à l'abolition, mettant en péril les budgets municipaux, les cycles de planification, la fourniture des services et, finalement, la capacité des municipalités à implanter des stratégies durables. La situation fiscale actuelle des municipalités est insoutenable. Trop de services doivent être financés à partir de la taxe foncière. Une diversification des sources de revenus est nécessaire. Un rapport de l'OCDE [2002] conclut que le niveau élevé de dépendance à l'impôt foncier est à la base des difficultés financières croissantes des municipalités canadiennes. Ce rapport déclare également que les villes canadiennes «ont de faibles pouvoirs et ressources» et devraient bénéficier «d'un accès limité à d'autres types de taxation» afin de pouvoir financer leurs responsabilités croissantes.

L'impôt provincial des particuliers, les taxes de vente et les taxes sur le carburant constituent trois sources de revenus potentielles. Les simulations présentées au tableau 4.3 illustrent l'impact sur les revenus des municipalités d'une surtaxe sur l'impôt sur le revenu provincial, la cession par le gouvernement provincial de 1 % de la taxe de vente générale provinciale et l'imposition d'une taxe sur le carburant provincial de 1 %.

**Tableau 4.3 : Incidence de diverses taxes provinciales sur les revenus de municipalités**

Ville	Revenus municipaux estimatifs (en millions de \$)		
	Surtaxe sur l'impôt sur le revenu provincial	1 % de la taxe de vente générale <sup>1</sup>	Taxe de 1 % par litre de carburant <sup>2</sup>
St-John's	1,8	14,5 – 15,2	1,7 – 1,8
Halifax	6,1	44,8 – 46,9	6,0 – 6,4
Fredericton	0,9	6,7 – 7,0	1,3 – 1,4
Québec	3,9	18,0 – 18,9	2,2 – 2,3
Montréal	25,3	108,8 – 114,3	22,7 – 29,1
Ottawa	16,1	131,6 – 137,8	13,4 – 14,1
Toronto	44,6	360,6 – 377,7	36,3 – 38,3
Hamilton	6,4	60,1 – 62,9	7,2 – 7,6
London	4,9	44,0 – 46,0	5,3 – 5,6
Windsor	3,4	31,2 – 32,7	4,0 – 4,2
Sudbury	2,0	19,2 – 20,1	2,4 – 2,5
Thunder Bay	1,5	14,5 – 15,2	1,8 – 1,9
Winnipeg	10,9	84,7 – 89,3	11,1 – 11,9
Saskatoon	3,3	46,1 – 49,1	8,9 – 9,4
Regina	3,2	25,4 – 27,1	5,0 – 5,4
Calgary	18,6	s.o.	15,1 – 16,5
Edmonton	9,2	s.o.	11,6 – 12,6
Vancouver	10,8	79,8 – 84,2	118,2 – 119,5

Source : Kitchen et Slack [2003].

- 1) Ces estimations tiennent compte de l'incidence d'un taux de taxation plus élevé. Elles sont respectivement fondées sur une élasticité de -0,60 et de -0,25.
- 2) Les élasticités utilisées sont de -1,00 et -0,25, respectivement.

Ces résultats montrent que c'est le transfert de 1 % de la taxe de vente générale qui générerait les revenus les plus élevés pour les villes.<sup>23</sup> C'est de plus une solution qui serait préférable à une surtaxe sur le revenu, car celle-ci pourrait neutraliser les efforts des paliers de gouvernement supérieurs afin de réduire le niveau général d'imposition. D'ailleurs, un transfert de la taxe de vente correspond davantage au mode de taxation utilisé par la majorité des pays à qui le Canada livre concurrence, ceux-ci privilégiant les taxes à la consommation aux impôts sur le revenu. Cela permettrait aux municipalités de soutirer des revenus des utilisateurs de services municipaux tels que les voyageurs et les banlieusards qui ne peuvent être perçus au moyen des impôts fonciers. Pour sa part, le partage d'une taxe sur le carburant trouverait sa raison d'être dans le financement du transport en commun.

#### **4.4 Investir dans le renforcement des habiletés et de la recherche**

Des investissements ciblés, de solides partenariats, une meilleure collaboration et un partage des revenus représentent tous d'importants pas dans la bonne direction, mais ces éléments ne permettront pas d'assurer un développement durable des villes-régions canadiennes. Des investissements pour créer les capacités les habiletés à planifier de façon durable les communautés, sont essentiels au succès. De nouveaux outils, de la formation et le développement de pratiques exemplaires de même que des projets pilotes sont nécessaires pour une prise de décision efficace en matière d'infrastructures environnementales et durables et pour permettre la planification intégrée à long-terme du développement communautaire et régional. En somme, des outils, de la formation, des pratiques exemplaires, des projets pilotes sont nécessaires pour soutenir une allocation efficiente des ressources et pour développer des indicateurs et des cibles pour soutenir les résultats d'une nouvelle entente.

Finalement, considérant les interactions complexes et l'interdépendance entre les juridictions à l'échelle locale, un agenda de recherche doit être élaboré en mettant l'accent sur l'identification de facteurs de succès qui permettront de viser une meilleure qualité de vie grâce au développement durable de la communauté, tout en incluant des indicateurs afin de bien évaluer les résultats.

### **Conclusion**

Les villes-régions regroupent, en un seul lieu, les principaux éléments associés au processus d'innovation : les grappes d'entreprises, les centres de recherche, la main-d'œuvre qualifiée, les infrastructures et les institutions de formation. La concentration spatiale d'une telle combinaison d'actifs, d'entreprises et d'institutions génère des retombées et des externalités dont profite l'ensemble de la région. Elle constitue une force d'attraction du capital et de la main-d'œuvre qualifiée.

Ce document a tenté de démontrer que les villes-régions canadiennes accusent un retard en comparaison de leurs concurrentes des pays membres de l'OCDE selon plusieurs facteurs de compétitivité dont le PIB par habitant. D'importants investissements relativement à l'éducation, la formation et les infrastructures sont nécessaires pour améliorer la compétitivité et le pouvoir d'attraction des villes-régions canadiennes. De plus, le rôle central des villes-régions à titre de moteur de la croissance a également été mis en évidence.

Malgré ce rôle central, les villes-régions ne peuvent à elles seules relever le défi de la compétitivité. Elles ont un besoin urgent de financement afin de combler l'important déficit en matière d'infrastructures municipales et de transport.

Ces constats invitent à considérer une nouvelle entente avec les paliers de gouvernement supérieurs. Cependant, en considérant que les politiques publiques en matière de développement économique,

---

<sup>23</sup> Cela n'a rien d'étonnant, car cela représente une augmentation de 17 % (pour une taxe de vente de 6 %).

social, d'environnement et de culture impliquent tous les niveaux de gouvernements, les relations entre les municipalités et les gouvernements fédéral et provinciaux et les multiples partenaires au sein des villes-régions doivent être renouvelées et modernisées.

Il faut, en particulier, accroître la coordination des interventions des différents partenaires publics afin d'en maximiser l'impact sur la croissance économique. Mais devant la complexité et la diversité des problèmes auxquels les villes-régions font face, et étant donné le contexte particulier à chaque ville-région, il ne saurait être question d'appliquer des solutions uniformes partout.

Cela dit, certains principes généraux devraient guider la révision et la modernisation de la coopération entre les gouvernements et les municipalités. Premièrement, les partenaires devraient s'entendre sur les priorités d'interventions respectives à chaque ville-région. Ils devraient, deuxièmement, négocier un financement stable et prévisible, qui inclurait l'octroi de revenus de croissance aux villes (que les villes-régions devraient obligatoirement réinvestir), afin de mieux planifier leurs interventions. Enfin, ils devraient élaborer un cadre permettant l'évaluation des retombées des interventions et, au besoin, la révision des stratégies d'intervention.

Les transformations économiques des dernières années se sont caractérisées par l'émergence des villes-régions en tant que moteurs de l'économie mondialisée. Les gouvernements et les municipalités doivent donc élaborer des politiques novatrices mieux adaptées à ce nouveau contexte. Les villes-régions canadiennes seront ainsi en mesure d'améliorer leur positionnement par rapport aux régions avec lesquelles elles sont en concurrence.

## Annexe

**Tableau A.1 : Infrastructures et stock de capital au Canada (2002)**

<b>Stock de capital de l'administration publique</b>			
<b>Total</b>	<b>Fédéral</b>	<b>Provincial</b>	<b>Local</b>
227,5 G\$ 100,0 %	40,1 G\$ 17,6 %	77,9 G\$ 34,3 %	109,5 G\$ 48,1 %
<b>Stock de capital lié aux infrastructures de l'administration publique</b>			
157,5 G\$ 100,0 %	10,6 G\$ 6,8 %	64,3 G\$ 40,8 %	82,4 G\$ 52,4 %
<b>Part des infrastructures dans le total du stock de capital</b>			
69,1 %	26,5 %	82,4 %	75,3 %

Source : Harchaoui, Tarkhani et Warren [2003].

**Tableau A.2 : Défis perçus en matière de compétitivité**

Synthèse - défis	Brampton	Calgary	Edmonton	Gatineau	Halifax	Hamilton	Kitchenner	Laval	London	Longueuil	Mississauga	Montréal	Québec	Regina	Saskatoon	St-John's	Surrey	Toronto	Vancouver	Windsor	Winnipeg	
<b>Diversité économique</b>		✓			✓	✓								✓	✓	✓						✓
Positionnement	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓			✓
Accès au marché		✓	✓		✓														✓			✓
Productivité	✓		✓						✓	✓		✓			✓							
<b>Main-d'œuvre qualifiée</b>		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓
Attraction et maintien en poste de travailleurs qualifiés	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓		✓
Besoins des entreprises et programmes de formation			✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓		✓
Déclin de la population		✓			✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓
<b>Infrastructures</b>	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓		✓
Infrastructures de transport	✓	✓	✓			✓		✓	✓	✓		✓	✓			✓	✓	✓		✓		✓
Infrastructures municipales	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓		✓		✓
Zones industrielles				✓	✓	✓	✓	✓		✓			✓				✓	✓	✓			✓
Diversification des revenus		✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓		✓
<b>Capacité de mobilisation stratégique</b>	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓		✓		✓
<b>Capacité d'innovation des entreprises et organismes</b>	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Débouchés commerciaux			✓		✓	✓			✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Liens entre entreprises et établissements de formation			✓					✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Grappes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Capital de risque	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
<b>Investissements directs étrangers</b>	✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Manque d'incitatifs			✓						✓		✓											
<b>Qualité de vie</b>			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓					✓	✓				✓
Cohésion sociale	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓	✓				✓
Culture	✓	✓		✓				✓			✓	✓				✓						✓
Environnement	✓		✓	✓	✓				✓	✓			✓				✓					✓

Source: Compilations CMM - questionnaires BC22, 2004.

## Bibliographie

- Aschauer, David. [1989]. "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics* 23, n° 2.
- Association canadienne des eaux potables et usées [1997] *Municipal Water and Wastewater Infrastructure: Estimated Investment Needs 1997-2012*.
- Association canadienne du transport urbain [2004] *Rapport d'un sondage sur les besoins en infrastructures du transport collectif pour la période 2004-2008*
- Banque TD [2002] *A Choice between investing in Canada's cities or disinvesting in Canada's future*. TD Economics.
- Berridge, J. [2002] *Cities in the New Canada*, TD Forum on Canada's Standard of Living, Urban Strategies Inc.
- Bradford, N. *Why Cities Matter: Policy Research Perspectives for Canada*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2002.
- Bradford, N. [2004] "Place Matters and Multi-level Governance: Perspectives on a New Urban Policy Paradigm", *Policy Options*.
- Ciccone, A. and Hall, R. [1996] "Productivity and the Density of Economic Activity" *American Economic Review* 86, no. 1.
- Communauté Métropolitaine de Montréal (CMM) [2004] *Accélérer les investissements pour la prospérité future des régions métropolitaines: le cas de Montréal*.
- Conference Board du Canada [2003] *Metropolitan Outlook 1 : Economic Insight into 25 Canadian Metropolitan Economies*.
- Conference Board du Canada [2004] « La situation financière des municipalités de la Communauté métropolitaine de Montréal : résultats détaillés »
- Fédération canadienne des municipalités [1999] *Proposition d'un Programme d'infrastructures axé sur la qualité de vie*, mémoire présenté dans le cadre du processus d'élaboration du budget fédéral.
- Fédération canadienne des municipalités [2001a] *A Better Quality of Life through Sustainable Community Development: Priorities and Investment Plan*.
- Fédération canadienne des municipalités [2001b] *Communities in an Urban Century*, Symposium Report.
- Fédération canadienne des municipalités [2002a] *Early Warning: will Canadian Cities Compete? A comparative Overview of Municipal Government in Canada, the United States and Europe*.
- Fédération canadienne des municipalités [2002b] *A Partnership for Competitive Cities and Healthy Communities*, mémoire à l'intention du Comité permanent des finances.

- Fédération canadienne des municipalités [2004] *La qualité de vie dans les municipalités canadiennes, Rapport sur les faits saillants 2004.*
- Gouvernement du Canada, [2001] *Atteindre l'excellence : Investir dans les gens, le savoir et les possibilités*, La stratégie d'innovation du Canada, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences Canada.
- Gouvernement du Canada, [2004] *Nouvel élan vers la réussite : Le plan budgétaire de 2004*, ministère des Finances.
- Groupe de travail du premier ministre sur les questions urbaines [2002] *La stratégie urbaine du Canada – Un cadre d'action*, Rapport final.
- Harchaoui, T.M et Tarkhani, F. [2003] *Le capital public et sa contribution à la productivité du secteur des entreprises du Canada*, Statistique Canada, division des études micro-économiques, 11F0027MIF n° 017.
- Harchaoui, T. M., Tarkhani, F. et Warren, P. [2003] *L'infrastructure publique au Canada : Où en sommes-nous?*, Statistique Canada, 11-624-MIE n° 005.
- Haughwout, A.F. [1998], Aggregate Production Functions, Interregional Equilibrium, and the Measurement of Infrastructure Productivity, *Journal of Urban Economics*, 44.
- Haughwout, A.F. [2000] The Paradox of Infrastructure Investment; Can a Productive Good reduce productivity? *The Brookings Review*, vol. 18. No. 3.
- Haughwout, A.F. [2001] Infrastructure and Social Welfare in Metropolitan America, *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*.
- Haughwout, A.F.[2002] "Public infrastructure investments, productivity and welfare in fixed geographic areas", *Journal of Public Economics*, 83.
- Jacobs, J. [1984] *Cities and Wealth of Nations: Principle of Economic Life*, Vintage Books, NY.
- Katz, B., Puentes, R. and Bernstein, S. [2003] *TEA-21 Reauthorization: Getting Transportation Right for Metropolitan America*, Centre on Urban and Metropolitan Policy, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Kitchen, H.M. [2000] *Municipal Finance in a New Fiscal Environment*, CD Howe Institute, Commentary, Urban Papers.
- Kitchen, H.M. and Slack, A. [2003] "Special Report: New Finance Options for Municipal Governments", *Canadian Tax Journal*, Vol. 53, no. 6.
- Lapointe, A. [2003] *Croissance des villes et économie du savoir: une perspective nord-américaine*, Les Presses de l'Université Laval, Québec.
- Montréal International [2002] *Montréal métropolitain – Indicateurs de performance 2002*, Montréal, 2003.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) [2002] *Territorial Review of Canada*, Paris.

- Plunket, T.J. [2004] "A Nation of Cities awaits Paul Martin's "New Deal" - Federal Funds for "Creatures of the Provinces", *Policy Options*.
- Reich, R. [1992] *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism*, Vintage Books, NY.
- Société canadienne de génie civil [2004] *Civil Infrastructure Systems Technology Road Map: 2003-2013*.
- Statistics Canada [2001] *Investment Flows and Capital Stocks, Methodology*. Ottawa.
- Statistique Canada [2003] Le Quotidien, mercredi 12 novembre.
- Union des municipalités du Québec [2003] *La situation fiscale des municipalités québécoises, Rapport synthèse*. UMQ et Conference Board du Canada, mai 2003.
- Vinodrai, T. [2001] *Un conte de trois villes : la dynamique du secteur de la fabrication à Toronto, à Montréal et à Vancouver de 1976 à 1997*, division des études micro-économiques, Statistique Canada.
- Wylie, P.J. [1996] "Infrastructure and Economic Growth, 1946-1991", *Canadian Journal of Economics*, XXIX, numéro spécial.